

# Quórum

## Legislativo #126

**Guardia Nacional**  
**Oscar Uribe Benitez**

**La Duplicidad de**  
Programas Sociales en México  
**Francisco Javier**  
**Rodríguez Carvajal**

**Inviolabilidad e inmunidad**  
**parlamentarias.**  
La situación  
en América Latina  
**Gonzalo**  
**Santiago Campos**

**Junio 2019**

# Quórum

## Legislativo #126

es una publicación del Centro de Estudios  
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente de la Mesa Directiva

**Dip. Porfirio Muñoz Ledo**

Vicepresidentes

**Dip. María de los Dolores Padierna Luna**

**Dip. Marco Antonio Adame Castillo**

**Dip. Dulce María Sauri Riancho**

Secretarios

**Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos**

**Dip. Mariana Dunyaska García Rojas**

**Dip. Sara Rocha Medina**

**Dip. Héctor René Cruz Aparicio**

**Dip. Lizeth Sánchez García**

**Dip. Carmen Julieta Macías Rábago**

**Dip. Mónica Bautista Rodríguez**

**Dip. Lyndiana Elizabeth Burgarín Cortés**

**Dip. Lilia Villafuerte Zavala**

Presidente de la Junta de Coordinación Política

**Dip. Mario Delgado Carrillo**

Integrantes

**Dip. Juan Carlos Romero Hicks**

**Dip. René Juárez Cisneros**

**Dip. Olga Juliana Elizondo Guerra**

**Dip. Reginaldo Sandoval Flores**

**Dip. Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla**

**Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña**

**Dip. Arturo Escobar y Vega**

Secretaría General

**Graciela Báez Ricárdez**

Secretaría de Servicios Parlamentarios

**Hugo Christian Rosas de León**

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

**Juan Carlos Cummings García**

## Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Integrantes

**Juan Carlos Cervantes Gómez**

Encargado de la Dirección General del CEDIP

**Cecilia Licona Vite**

Directora de Estudios de Constitucionalidad

**Gonzalo Santiago Campos**

Director de Estudios Parlamentarios

**Marcial Manuel Cruz Vázquez**

Director de Estudios Jurídicos

Diseño y Formación

**Miguel Angel Ramírez Hernández**

Fotografía de Portada

**Miguel Angel Ramírez Hernández**

Junio 2019



ISSN: 1870 - 7270

NBS: 04-2019-070116123600-102

**Quórum Legislativo 126** Publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión No. 66. Col. El Parque. Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15960. Ciudad de México.

Impresa en Talleres Gráficos, Av. Congreso de la Unión No. 66; Col. El Parque; Alcaldía Venustiano Carranza; C.P. 15960; Ciudad de México; Edificio B, Basamento; en el mes de Julio de 2019 con un tiraje de 500 ejemplares. Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro. Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

# ÍNDICE

---

<b>Editorial</b> .....	<b>02</b>
<b>CEDIP</b>	
<b>Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina</b> .....	<b>05</b>
<b>Gonzalo Santiago Campos</b>	
<b>Guardia Nacional</b> .....	<b>37</b>
<b>Óscar Uribe Benítez</b>	
<b>El género en perspectiva. Reflexiones en torno a la paridad</b> .....	<b>97</b>
<b>Saúl Pérez Trinidad</b>	
<b>La Duplicidad de Programas Sociales en México</b> .....	<b>137</b>
<b>Francisco Javier Rodríguez Carvajal</b>	
<b>La seguridad pública en su fase de la prevención especial. Los derechos humanos y su respeto en la ejecución de la pena privativa de libertad</b> .....	<b>165</b>
<b>Guadalupe Leticia García García</b>	
<b>La figura del refugiado en términos de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, en México</b> .....	<b>205</b>
<b>Juan Manuel Escuadra Díaz</b>	

# Editorial

---

Uno de los objetivos principales del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias es la creación y difusión del conocimiento, que sin duda es una de las actividades más importantes dentro del desarrollo de cualquier disciplina científica, porque es a través de la continua reflexión y análisis que se logra avanzar en la consolidación de conocimientos cada vez más especializados y pertinentes, pero sin perder de vista sus características más primordiales, como lo constituyen el dominio ético y el aspecto humano, con la pretensión de contribuir a que el estudio de la actividad del Poder Legislativo sea una disciplina cada vez más científica, más ética y más humana.

En este orden de ideas, nos complace presentarles el número 126 de nuestra revista Quórum Legislativo, con la participación de expertos en materia parlamentaria y en diversas materias que convergen con el quehacer de los legisladores.

De esta manera, el presente número recoge seis artículos. En el primero de ellos denominado *Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación de América Latina*, Gonzalo Santiago Campos, expone de manera sistemática la situación actual de estas figuras jurídicas, en los países de la región donde ubicó su estudio, especialmente en cuanto al contenido de sus constituciones.

En el segundo, Óscar Uribe Benitez intituló su trabajo *Guardia Nacional*, en él realiza un análisis minucioso acerca de un tema de suma relevancia, como lo es la seguridad pública y la participación de dicha corporación en esas tareas.

En el tercer artículo *El género en perspectiva. Reflexiones en torno a la paridad*, Saúl Pérez Trinidad, analiza el desarrollo conceptual y jurídico de la paridad de género, posteriormente estudia la última reforma constitucional en esta materia, para terminar en un análisis prospectivo de dicha figura.

Por su parte, en el trabajo *La duplicidad de programas sociales en México*, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, estudia de manera detallada la probable duplicidad de los programas sociales federales para el presente año 2019.

En el quinto artículo *La seguridad pública en su fase de prevención especial. Los derechos humanos y su respeto en la ejecución de la pena privativa de libertad*, Guadalupe Leticia García García, investigadora invitada, analiza un tema de especial relevancia, la pena privativa de libertad y su vinculación con la prevención especial (como parte de las labores de la seguridad pública), en relación con los derechos humanos de los sentenciados, y con las acciones que el Estado ha realizado en el ámbito penitenciario.

Finalmente, el maestro Juan Manuel Escuadra Díaz, en su artículo *La figura de refugiado en términos de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, en México*, estudia conceptual y jurídicamente esta figura que ha cobrado una especial relevancia, por su evidente connotación humanitaria, y al mismo tiempo de política exterior.

Estas aportaciones, buscan convertirse en materia de reflexión para quienes nos relacionamos con el ámbito legislativo o parlamentario. También tienen la pretensión de que, en la medida de lo posible, se conviertan en insumos legislativos que coadyuven en el mejoramiento de esta práctica tan importante en el desarrollo de nuestra nación.

Como ya es costumbre en nuestras publicaciones, realizamos una cordial y atenta invitación a que nos brinden su atención y confianza, para compartirles parte de los trabajos que realizamos en este Centro.

Conocedores de la cada vez más alta exigencia de nuestros amables lectores, asumimos con responsabilidad y profesionalismo el compromiso de mejorar la calidad de las publicaciones, con el objetivo de avanzar consolidadamente en la creación y difusión de conocimiento de vanguardia, que nos permitirán ubicar al CEDIP como un referente a nivel nacional e internacional.

No nos queda más que reiterar nuestro agradecimiento a nuestros colaboradores y a nuestros lectores, porque sin ellos, estos ejercicios académicos y de divulgación tan necesarios, no serían posibles.

Esperamos que este número de la revista Quorum Legislativo, satisfaga al lector y reiteramos el compromiso de una nueva entrega, donde seguramente volveremos a encontrarnos en este apasionante mundo de la investigación.

**Lic. Hugo Christian Rosas de León**  

---

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

# INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIAS. LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

---

Gonzalo Santiago Campos

## *Sumario:*

*I. Introducción.*

*II. Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria:  
origen y desarrollo.*

*III. La inviolabilidad e inmunidad parlamentaria en  
México.*

*IV. La situación actual en América Latina.*

*V. Reflexiones finales.*

*VI. Fuentes de consulta.*



uórum **126**  
Legislativo

**Junio 2019**

## **I. Introducción**

En las discusiones legislativas suele ser común expresar puntos de vista diversos y, en muchas ocasiones, contrapuestos, lo que genera enfrentamientos entre legisladores, pero también con integrantes de los otros poderes del Estado. Esas disputas pueden terminar en acusaciones de diversa índole, ejemplo de ellas serían la injuria, calumnia o difamación; razón por la cual los diputados y senadores en México gozan de la inviolabilidad parlamentaria, entendida como la posibilidad de expresar sus opiniones en su actividad legislativa con plena libertad ya sea a través de sus intervenciones, escritos y votos, siempre en su carácter de legisladores, sin censura y sin la posibilidad de ser perseguidos penalmente.

Aunado a la referida inviolabilidad, y para darle efectividad a tal prerrogativa parlamentaria, la Constitución Política mexicana también establece la inmunidad a los diputados y senadores, quienes no podrán ser sujetos de proceso penal sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, la cual declarará si ha o no lugar a proceder contra el inculpado; siendo el único efecto de la referida declaratoria el separarlo de su encargo, quedando el legislador a disposición de las autoridades competentes.

La finalidad del presente trabajo consiste en revisar la situación de estas prerrogativas parlamentarias en algunos países de América Latina, sobre todo a partir de los establecido en sus textos constitucionales y, en la medida de lo posible, en la normatividad interna de sus congresos o asambleas legislativas; pero antes reviso brevemente el origen y desarrollo de la inviolabilidad e inmunidad, así como la evolución que ha tenido en nuestro país a partir de la Constitución de Cádiz y la interpretación judicial llevada a cabo en los últimos años. En la parte final termino con algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

## II. Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria: origen y desarrollo

Existen dos vertientes acerca del origen de la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias:<sup>1</sup> la primera lo ubica en el parlamentarismo medieval británico,<sup>2</sup> en particular en las figuras del freedom of speech y del freedom from arrest or molestation; la segunda señala que el moderno significado de las garantías parlamentarias tendrían su punto de arranque en la Francia revolucionaria.<sup>3</sup>

Con la metamorfosis que sufre la Curia Regis para surgir como Parlamento y convertirse en un real oposición a las decisiones del Rey, también se da origen a una serie de instituciones propias del parlamentarismo británico, dos de ellas sobresalen para el tema de este estudio: el freedom of speech y el freedom from arrest, las cuales “tendrían por objeto defender la libertad de expresión y el derecho de reunión del mandatario medieval”.<sup>4</sup> El primero fue entendido como “el derecho que asistía al representante a no ser llevado ante los tribunales reales por acusas relacionadas con las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de su función”;<sup>5</sup> en cuanto al segundo, su objetivo era “dejar sin efecto los mandatos de arresto expedidos contra el parlamentario, en virtud de lo que en lenguaje moderno se denominaría ‘causa de tipo civil’”.<sup>6</sup>

1 A decir de Mauro Arturo Rivera-León en este debate también participa España, pues “se ha argumentado que las Siete Partidas de Alfonso X, [...] constituyen antecedentes remotos de la inmunidad parlamentaria”. “Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional”, *Dikaion*, año 26, vol. 21, núm. 1, Junio de 2012, p. 234.

2 [...] los privilegios o franquicias históricas inglesas, fraguadas a partir de los siglos XIV y XV en torno a la permanente tensión y lucha entre «Rey y *Regnum*», o sea, entre Rey y Parlamento (éste como institución del reino). Justamente en esa peculiar versión del parlamentarismo medieval es donde surgen las dos franquicias históricas inglesas conocidas como *freedom of speech* y *freedom from arrest or molestation*. Abellán, Ángel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2001, p. 13.

3 Véase ALONSO, Fernando Luis de Andrés, *Los defensores del pueblo en España*, Madrid, REUS, 2017, p. 141.

4 GARCÍA, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 23.

5 *Idem*.

6 *Ibidem*, pp. 23-24.

## Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina

---

Junio 2019

Para quien apoya el origen de la inviolabilidad e inmunidad en el parlamentarismo del Reino Unido, se debe tener en consideración diversos momentos de la vida parlamentaria de los siglos XV y XVI:

- Hacia el año 1450 los parliamentary privileges comenzaron a asumir una forma coherente en el paisaje constitucional al iniciar cada sesión parlamentaria el speaker de la Cámara de los Comunes con un discurso reclamando al monarca «the ancient rights and privileges of the Commons».
- El Strode's case (1512)<sup>7</sup> es un buen ejemplo de cómo ya en el siglo XVI estos privilegios eran algo más que puras reivindicaciones de los parlamentarios.<sup>8</sup>

La disputa entre Rey y Parlamento tiene su desenlace en la derrota del segundo ante el primero, con ello el freedom of speech es plasmado en los Bill of Rights de 1689, cuyo artículo 9º dispuso que la libertad de expresión y de los debates y procedimientos en el Parlamento no podrá ser incriminada ni cuestionada en ningún tribunal fuera de este Parlamento.<sup>9</sup> Por su parte el freedom from arrest perdió importancia una vez que fue abolida la prisión por deudas, siendo condenada al olvido; en consecuencia, “hoy día no existe, [...] en Inglaterra la garantía parlamentaria actual de inmunidad. Únicamente debe informarse a las Cámaras de las causas y sentencias que impliquen a los parlamentarios”.<sup>10</sup>

Pero quienes apoyan la tesis acerca del surgimiento de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria han sufrido diversas críticas, en gran medida debido a

---

7 Strode era un parlamentario que había promovido leyes para regular la industria de la estañadura. Sus actividades contrariaban a los *Stannary Courts* (Tribunales de las minas de estaño) de Cornwall y Devon. Esos tribunales iban a condenar a Strode por molestar y perturbar a los mineros locales del estaño, condenándolo a prisión. Este encarcelamiento desencadenó una rápida respuesta no sólo de los Comunes, sino del Parlamento en su conjunto. Una ley, conocida generalmente como la *Strode's Act*, fue rápidamente aprobada, condenando tanto la acción adoptada por la *Stannary Court* como advirtiendo a cualesquiera otros órganos frente a persecuciones de análoga naturaleza en el futuro. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España”, *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Nueva época, núm. 14 (2011), p. 15.

8 *Ibidem*, pp. 14-15.

9 *That the freedom from speech, and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament.*

10 ABELLÁN, Ángel Manuel, *op. cit.*, pp. 15-16.

[...] la inexistencia de una solución de continuidad histórica entre el Estado estamental y el Estado liberal. Censura histórica que, como no podría ser de otra forma, reza también para el caso inglés, cuya única singularidad estriba en el hecho de que allí los cambios se han venido sucediendo poco a poco, de manera que, de modo casi imperceptible, lo nuevo irá reemplazando los contenidos de lo viejo, sin alterar sus continentes formales, lo que no será óbice para que la ruptura se consume, sólo que sin la aparatosidad y el estruendo que acompañaran a los movimientos revolucionarios del continente europeo.<sup>11</sup>

En cuanto a la segunda vertiente, esto es, considerar el origen de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria a la par de la Revolución Francesa, baste tener presente el Decreto del 20 de junio de 1789 expedido por los Comunes, quienes se habían constituido en representantes de Tercer Estado, mismo que iniciaba de la siguiente forma:

La Asamblea proclama que la persona de cada diputado es inviolable. Cualquier individuo, organización, tribunal, magistratura o comisión que durante o después de las sesiones parlamentarias osara perseguir, investigar, arrestar o hacer arrestar, detener o hacer detener a causa de alguna propuesta, parecer o discurso, manifestado o pronunciado en los Estados Generales, e igualmente quienes prestaran su colaboración a los anteriores atentados, fuere quien fuere la autoridad que los hubiere ordenado, serán considerados infames y traidores a la Nación y culpables de crimen capital. La Asamblea Nacional establece que en los casos precedentes tomará todas las medidas necesarias para investigar, perseguir y castigar a los responsables, instigadores y ejecutores.<sup>12</sup>

Más de un año después, el 26 de junio de 1790, se emite otro Decreto ahora para señalar que “los miembros de la Asamblea Nacional [podían], en caso de flagrante delito, ser arrestados conforme las ordenanzas que, igualmente, pueden [...] ser demandados e investigados judicialmente, pero no detenidos, antes que el Cuerpo Legislativo, a la vista de las informaciones de las piezas de convicción, decida que hay lugar a la actuación”.<sup>13</sup>

11 GARCÍA, Eloy, *op. cit.*, pp. 24-25.

12 *Ibidem*, p. 29.

13 *Ibidem*, p. 30.

## Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina

---

Junio 2019

La Constitución de 03 de septiembre de 1791 reafirmó la situación de la inviolabilidad e inmunidad al señalar en la Sección Quinta del Capítulo I del Título III lo siguiente:

7. Los representantes de la Nación son inviolables: no podrán ser investigados, acusados ni juzgados en ningún momento por lo que hubieran dicho, escrito o hecho en el ejercicio de sus funciones de representantes.

8. Ellos podrán, por hechos criminales, ser detenidos en caso de delito flagrante o en virtud de un auto de detención; pero se dará aviso, sin dilación, al Cuerpo legislativo; y la persecución no podrá continuarse sino después de que el Cuerpo legislativo haya decidido si ha lugar a la acusación.<sup>14</sup>

De esta forma, “nace así un modelo de inmunidad que encuentra su razón de ser en el dogma de la soberanía parlamentaria, principio que, como reconocieron los clásicos, [...] resulta absolutamente incompatible con la idea de que ‘le pouvoir arret le pouvoir’, que constituye el núcleo esencial básico de la doctrina de la división de poderes”.<sup>15</sup> Con esta configuración, ahora de corte francés, las constituciones de principios del siglo XIX comenzarán a incorporar entre sus normas tanto a la inviolabilidad como a la inmunidad, sobre todo en el caso de los Estados de corte parlamentario.

Entonces, la inviolabilidad quedó configurada como “la total irresponsabilidad de que goza el parlamentario por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Dicha irresponsabilidad es absoluta y perpetua, quedando liberado, en cualquier tiempo, de las acciones penales [...] y administrativas que contra él pudieran dirigirse”.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Article 7.- *Les représentants de la Nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants.*

<sup>15</sup> Article 8.- *Ils pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation.* Véase Constitución française du 3 septembre 1791, [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitution-francaise-du-3-septembre-1791-0/html/ff5abb4-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_1.html#L\\_10\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitution-francaise-du-3-septembre-1791-0/html/ff5abb4-82b1-11df-acc7-002185ce6064_1.html#L_10_)

<sup>15</sup> GARCÍA, Eloy, *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*, Madrid, Civitas, 1990, p. 21.

En tanto que, la inmunidad

[...] consiste, en esencia, en una autorización que, salvo en el caso de flagrante delito, deberá emitir el Parlamento con carácter previo a todo arresto, detención o encausamiento judicial que pudiera desembocar en privación de libertad para el diputado, autorización que, según el común parecer doctrinal, no entre en el fondo del asunto, es decir, no lleva aparejado un veredicto de culpabilidad o inocencia respecto de la conducta del diputado, sino que únicamente se ocupa de examinar lo fundado o infundado de los cargos acusatorios que en su contra se hubieran promovido.<sup>17</sup>

Así pues, por medio de la inmunidad no se busca exentar a los legisladores de su responsabilidad penal por la probable comisión de un delito, más bien se trata de garantizar la apoliticidad de la acusación o acusaciones realizadas en su contra.<sup>18</sup> En suma, estas dos instituciones parlamentarias.

[...] en el estado actual de nuestra cultura jurídica [...] tienen un carácter complementario, pues si la única lógica racional de su mantenimiento es la protección de la libre formación de la voluntad de las Asambleas, de acuerdo con su originaria composición, permitiendo que todas las ideas puedan ser objeto de debate sin ningún tipo de coerción, la autorización de las Cámaras para proceder constituiría la más eficaz garantía para ello, lo que no quiere decir que siga siendo estrictamente necesaria.<sup>19</sup>

### **III. La inviolabilidad e inmunidad parlamentaria en México**

Pese a que ya había dado inicio el movimiento emancipador en la Nueva España, encabezado por Don Miguel Hidalgo y Costilla, las

<sup>17</sup> GARCÍA, Eloy, *op. cit.*, p. 75.

<sup>18</sup> Véase SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Editorial Nacional, 1984, p. 87.

<sup>19</sup> FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido, *El juez natural de los parlamentarios*, Madrid, Civitas, 2000, p. 17.

## Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina

---

Junio 2019

cortes generales y extraordinarias de la nación española, reunidas en la Real Isla de León, dieron cabida a representantes de los territorios de ultramar,<sup>20</sup> por ello se toma como antecedente de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, lo acontecido en la España subyugada por Napoleón. Entonces, con el reconocimiento, proclama y jura de Fernando VII de Borbón como único y legítimo Rey, a través del Decreto de 24 de septiembre de 1810 también declararon la inviolabilidad de los diputados<sup>21</sup> en los siguientes términos: “las Cortes generales y extraordinarias declaran que las personas de los diputados son inviolables, y que no se pueda intentar por ninguna autoridad ni persona particular cosa alguna contra los diputados, sino en los términos que se establezcan en el reglamento general que va a formarse, y a cuyo efecto se nombrará una comisión”.<sup>22</sup>

De igual forma, el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes del 24 de noviembre de 1810, en su Capítulo IV, al respecto señalaba que “la condición de diputado llevaba aparejada la inviolabilidad personal por sus opiniones y cualquier procedimiento en su contra, aun hasta después de un año de terminado el mandato representativo, debía seguirse ante un tribunal nombrado por las propias Cortes”.<sup>23</sup> Aunado a ello, el 28 de noviembre de 1810 las Cortes Generales emitieron otro Decreto, en el cual se confirmó la inviolabilidad de los diputados de Cortes y se declaró lo siguiente:

- Que no podrá intentarse contra los diputados acción, demanda ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes.

---

20 Véase BERRY, Charles R. “Elecciones para diputados mexicanos a las Cortes españolas (1810-1822)”; en BENSON, Nettie Lee (coord.), *México y las Cortes españolas (1810-1822): ocho ensayos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, H. Cámara de Diputados, 2014, pp. 109 y ss.

21 A decir de Eloy García la recepción de la inmunidad en el Derecho público español se da “imitando formalmente el modelo francés”: *Op. cit.*, p. 51.

22 *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*, [en línea], Disponible en Internet: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-su-instalacion-en-24-de-septiembre-de-1810-hasta-igual-fecha-de-1811--0/html/0027b5e4-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_19.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-su-instalacion-en-24-de-septiembre-de-1810-hasta-igual-fecha-de-1811--0/html/0027b5e4-82b2-11df-acc7-002185ce6064_19.html)

23 DIEGO GARCÍA, Emilio de, “La «Orgánica» de las Cortes 1810-1813”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 24, 2002, p. 31.

- Que ninguna autoridad, de cualquiera clase que sea, pueda entender o proceder contra los diputados por sus tratos y particulares acciones durante el tiempo de su encargo y un año más después de concluido.
- Que cuando se haya de proceder civil o criminalmente de oficio, o a instancia de parte, contra algún diputado, se nombrara por las Cortes un tribunal, que con arreglo a derecho substancie y determine la causa, consultando a las Cortes la sentencia antes de su ejecución.
- Que las quejas y acusaciones contra cualquiera diputado se presentarán por escrito a las Cortes, y mientras se delibere sobre ello, se retirara el diputado interesado de la sala de sesiones, y para volver esperará orden de las Cortes.<sup>24</sup>

Lo anterior fue plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812, misma que acogió la inviolabilidad parlamentaria en el artículo 128, el cual dispuso:

Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.<sup>25</sup>

Además de la Constitución gaditana, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, durante el período insurgente fue promulgado el Decreto

24. *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*, [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-su-instalacion-en-24-de-septiembre-de-1810-hasta-igual-fecha-de-1811--0/html/0027b5e4-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_45.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-su-instalacion-en-24-de-septiembre-de-1810-hasta-igual-fecha-de-1811--0/html/0027b5e4-82b2-11df-acc7-002185ce6064_45.html)

25 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 74.

## Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina

---

Junio 2019

Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán debido a que fue sancionada –el 22 de octubre de 1814– precisamente en la ciudad de Apatzingán; en este texto constitucional también se contempló la inviolabilidad de los diputados, al señalar en su artículo 59 que los diputados serían “inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrán hacérseles cargo de ellas”;<sup>26</sup> sin embargo, podrían ser objeto de un juicio de residencia con relación a sus actos en la administración pública y ser acusados durante su encargo en la diputación por los delitos de herejía y apostasía, así como en contra del Estado, en particular por infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El 24 de febrero de 1822 se emitió un Decreto a través del cual se reiteró la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y dictámenes, prohibiendo el intentar contra las personas de los diputados acción, demanda ni procedimiento alguno en ningún tiempo y por ninguna autoridad de cualquier clase que fuere.<sup>27</sup> Por su parte, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822, continuó con la inviolabilidad parlamentaria, al indicar que “los vocales de la Junta nacional instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna”;<sup>28</sup> solamente en las causas civiles o criminales que contra dichos vocales se intentaren durante su encargo, se ocuparía el Tribunal Supremo de Justicia.

La tercera base a la Constitución Política, establecida en el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, se limitó a mencionar que el cuerpo legislativo o Congreso Nacional se componía de “diputados, inviolables por sus opiniones”.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>27</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 8ª ed., México, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa, 2012, t. III, p. 913.

<sup>28</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 131-132.

<sup>29</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, op. cit.*, p. 914.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 hizo eco de la inviolabilidad al estipular en su artículo 42 lo siguiente: “los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.<sup>30</sup> Respecto a la inmunidad, los artículos 43 y 44 establecieron la mecánica necesaria para imputar responsabilidad criminal en contra de senadores o diputados:

- Desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podían ser acusados.
- De las causas criminales en contra de senadores conocerá la Cámara de Diputados y, viceversa, en contra de los diputados conocerá la Cámara de Senadores.
- Cada Cámara se constituirá en gran jurado para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.
- Cuando se declarase por el voto de los dos tercios de los miembros presentes en la Cámara respectiva, haber lugar a la formación de causa, el legislador acusado era suspendido de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.<sup>31</sup>

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, mejor conocida como Siete Leyes Constitucionales de 1836, mantuvo la inviolabilidad en semejantes términos que la Ley Fundamental de 1824. En tanto que, la inmunidad sufrió algunos matices:

- En caso de delitos comunes la Cámara de Diputados conocería de la acusación en contra de los senadores.
- El Senado conocería de la acusación criminal en dos supuestos: cuando el acusado fuere un diputado o cuando el Congreso estuviere en receso.

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 173.

## Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina

---

Junio 2019

De igual forma, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 conservaron la inviolabilidad de los diputados y senadores por sus opiniones, pero le agregaron inviolabilidad por los votos que emitan en el desempeño de sus funciones. La inmunidad ahora sería para causas criminales y civiles, y cada Cámara conocería de las acusaciones que se realizaran en contra de sus respectivos integrantes, resolviendo si ha o no lugar a la formación de causa.<sup>32</sup> La inviolabilidad se mantuvo en idéntica forma, aunque la inmunidad fue retirada por medio del Decreto del 16 de diciembre de 1853, a través del cual se dispuso que “el fuero que la constitución general y las particulares concedían a los diputados y senadores, cesó desde que el congreso general y las legislaturas dejaron de existir”.<sup>33</sup> Razón por la cual los asuntos pendientes de la declaración del jurado, pasarían a los tribunales correspondientes.

La inmunidad fue restaurada para el caso de los diputados propietarios y suplentes con la emisión de un Decreto de fecha 23 de febrero de 1856, en donde se declaró que “los diputados propietarios desde el día de su elección, y los suplentes desde el día en que son llamados al seno del Congreso, no pueden ser perseguidos criminalmente, sin que, antes, el mismo Congreso erigido en Gran Jurado, declare haber lugar a formación de causa”;<sup>34</sup> formulada la declaración respectiva, los diputados podían ser acusados ante los tribunales establecidos.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 consagró un Congreso unicameral, razón por la cual la inviolabilidad parlamentaria establecida en su artículo 59 solamente se refirió a los diputados, quienes eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrían ser reconvenidos por ellas. La inmunidad ahora formó parte de un título especial, denominado De la responsabilidad de los funcionarios

<sup>32</sup> Artículos 73, 74 y 76. *Ibidem*, p. 416.

<sup>33</sup> Decreto del gobierno. Cesan los fueros de los diputados y senadores. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, 1977, t. VI, p. 861. Edición digital en TÉLLEZ G., Mario A. y LÓPEZ FONTES, José (comps.), *La legislación mexicana de Manuel Dublán y Javier María Lozano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Colegio de México, Escuela Libre de Derecho, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, 2004.

<sup>34</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, op. cit., p. 917.

públicos, siendo dos los tipos de causas por las que se podía responsabilizar penalmente a los diputados: delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Cada uno de ellos tenía un proceso diferente:

- En los delitos del orden común, el Congreso se debía erigir en Gran Jurado y declarar a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado; en caso negativo no podía efectuarse ningún procedimiento ulterior; pero en caso afirmativo, el acusado era separado de su encargo y sujeto a los tribunales comunes.
- Respecto a los delitos oficiales conocería el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia. El Congreso debía declarar, por mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable; en caso de absolución el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo, pero si era considerado culpable quedaría inmediatamente separado de dicho encargo y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la cual –con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere–, determinaría, por mayoría absoluta de votos, la pena designada en la ley.<sup>35</sup>

En 1874 se reincorporó el Senado de la República al Poder Legislativo Federal, en tal virtud también el texto del artículo 59 constitucional fue modificado para añadir a los senadores como sujetos inviolables por sus opiniones realizadas en el desempeño de su encargo. “Con este añadido el artículo quedó sin cambios hasta bien entrado el siglo XX, de hecho, así se le integró a la Constitución de 1917”.<sup>36</sup> En ese sentido, tanto el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza como el texto

<sup>35</sup> Artículos 103, 104 y 105. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 624.

<sup>36</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9ª ed., México, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VIII, p. 709.

## Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina

---

Junio 2019

final del artículo 61 de la Constitución quedaron en idénticos términos al establecido desde 1874. En 1977 la inviolabilidad establecida en el artículo 61 fue fortalecida, ahora incorporando la inviolabilidad del recinto legislativo donde se reúnan los diputados a sesionar.<sup>37</sup>

Con relación a la inmunidad, la Ley Fundamental de 1917 mantuvo la división entre delitos comunes y delitos oficiales, en el caso de los primeros, el procedimiento quedó igual que en 1857, dejando a la Cámara de Diputados la potestad de erigirse en Gran Jurado para declarar si había lugar o no a proceder en contra del inculpado.

En los delitos oficiales la Cámara de Senadores fungiría como Gran Jurado y la de Diputados sería la encargada de presentar la acusación; de ser declarado culpable, el legislador quedaría privado de su puesto o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley; además, si el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzgaran y sancionaran con arreglo a ella.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una amplia reforma al Título Cuarto (De las responsabilidades de los servidores públicos) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella los delitos por los cuales se podría proceder penalmente en contra de diputados y senadores fueron unificados a los cometidos durante el ejercicio de su encargo, siendo necesario para ser sujetos a proceso penal la declaratoria de procedencia, esto es, declarar si ha o no lugar a proceder en contra de algún diputado o senador, la negativa suspendía todo procedimiento ulterior, pero dejaba la posibilidad de ejercitar la acción penal cuando el inculpado haya concluido su encargo, pues la declaratoria no prejuzga los fundamentos de la imputación.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Véase Diario Oficial de la Federación del 06 de diciembre de 1977.

<sup>38</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 1010-1012.

Por último, es importante hacer referencia a la interpretación que desde el ámbito jurisdiccional se ha realizado de la inviolabilidad parlamentaria. En un primer ejercicio de interpretación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró acerca de la inviolabilidad parlamentaria lo siguiente:

- (i) se actualiza cuando el diputado o senador actúa en el desempeño de su cargo;
- (ii) tiene por finalidad proteger la libre discusión y decisión parlamentarias que los legisladores llevan a cabo como representantes públicos; y
- (iii) produce, como consecuencia, la dispensa de una protección de fondo, absoluta y perpetua, llevada al grado de irresponsabilidad, de tal suerte que prácticamente los sitúa en una posición de excepción, pues automáticamente opera una derogación de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder por sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias.<sup>39</sup>

Sin embargo, tomando en cuenta que el bien jurídico protegido a través de la inviolabilidad parlamentaria es la función del Poder Legislativo, en consecuencia por medio de ésta “no se protege cualquier opinión emitida por un legislador, sino únicamente cuando [...] haya acudido a desempeñar una actividad definida en la ley como una de sus atribuciones de diputado o de senador, pues sólo en este supuesto se actualiza la función parlamentaria como bien jurídico protegido en términos del artículo 61 constitucional”.<sup>40</sup>

39 INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, t. XII, Diciembre de 2000, Tesis 1a. XXX/2000, p. 245.* (Registro 190591).

40 INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. XXXIII, Febrero de 2011, Tesis I/2011, p. 7.* (Registro 162803).

## Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina

---

Junio 2019

Entonces,

[...] si se determina que el legislador no estaba desempeñando su función parlamentaria, aunque haya intervenido en un debate político, las opiniones que durante dicho debate exprese no están protegidas por el régimen de inviolabilidad y, por tanto, puede ser demandado en un juicio por daño moral, en el que deberán ponderarse correctamente sus libertades de expresión e información, frente a los límites constitucionales que deban considerarse aplicables, relacionados con la moral, los derechos de tercero, la vida privada, el orden público o la comisión de algún delito.<sup>41</sup>

Finalmente, respecto a la calificación y sanción derivada de las opiniones que pudieran calificarse como ofensivas, infamantes o, en todo caso, inadmisibles, hechas por los diputados o senadores en el ejercicio de su función legislativa, el Tribunal Pleno señaló que

[...] a ninguna entidad ajena al referido Congreso debe permitirse determinar un catálogo de argumentos válidos o un marco deliberativo que proyecte una adecuada práctica del oficio parlamentario, esto es, específicamente, que califique las opiniones que pueden o no expresarse en el desempeño de la función parlamentaria, pues todo ello es prerrogativa exclusiva del Poder Legislativo, de manera que si en el desarrollo de la indicada función un senador o un diputado emite opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la consecuente sanción corresponden al Presidente del órgano legislativo respectivo [...].<sup>42</sup>

---

41 INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LAS OPINIONES EMITIDAS POR UN LEGISLADOR CUANDO NO DESEMPEÑA LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, AUNQUE HAYA INTERVENIDO EN UN DEBATE POLÍTICO, NO ESTÁN PROTEGIDAS POR AQUEL RÉGIMEN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXXIII, Febrero de 2011, Tesis IV/2011, p. 7. (Registro 162804).

42 Inviolabilidad parlamentaria. la calificación y la consecuente sanción por las opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, emitidas por los legisladores en el ejercicio de la función parlamentaria, corresponden al presidente del órgano legislativo respectivo. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXXIII, Febrero de 2011, Tesis III/2011, p. 5. (Registro 162806).

## IV. La situación actual en América Latina

A continuación se revisará la situación en algunos países de América Latina, los cuales tienen sus raíces jurídicas en el derecho español, razón por la cual comparten una importante similitud en las figuras de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias.

### A. Argentina

De acuerdo con la Constitución Nacional de Argentina (artículos 68 y 69), ninguno de los miembros del Congreso (diputados o senadores) puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita en el desempeño de su mandato de legislador; además, ninguno de ellos, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, excepto el caso de ser sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante u otra afflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

En caso de formarse querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento. Asimismo, cuando se dicte alguna medida que vulnera la inmunidad de arresto, la misma no se hará efectiva hasta tanto el legislador no sea separado de su cargo, aunque sin perjuicio de ello el proceso podrá seguir adelante hasta su total conclusión. Además, no se podrá ordenar el allanamiento del domicilio particular o de las oficinas de los legisladores ni la intercepción de su correspondencia o comunicaciones telefónicas sin la autorización de la respectiva Cámara.

Por último, en la hipótesis de que un legislador sea detenido en virtud de lo dispuesto por la Constitución Nacional, el tribunal pondrá inmediatamente en conocimiento del hecho a la Cámara legislativa correspondiente, quien decidirá por los dos tercios de los votos, en sesión que deberá realizarse dentro de los 10 días, si procede suspender al senador o diputado de sus funciones; en tal situación, se le pondrá a disposición del juez competente, pero si la Cámara respectiva denegara el desafuero, el juez dispondrá la inmediata libertad del legislador (artículos 1º y 3º de la Ley de Fueros).

## **B. Bolivia**

La Constitución Política del Estado (artículos 151 y 152) reconoce a los integrantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, esto es Diputados y Senadores, inviolabilidad personal durante el tiempo de su mandato y con posterioridad a éste, por las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones, razón por la cual no podrán ser procesados penalmente.

De igual forma, el domicilio, la residencia o la habitación de las asambleístas y los asambleístas serán inviolables y no podrán ser allanados en ninguna circunstancia; tal previsión se aplicará a los vehículos de su uso particular u oficial y a las oficinas de uso legislativo.

Sin embargo, las asambleístas y los asambleístas no gozarán de inmunidad, pero durante su mandato, en los procesos penales, no se les aplicará la medida cautelar de la detención preventiva, salvo en los casos de delito flagrante.

## C. Chile

La Constitución Política chilena (artículos 61 y 124) reconoce a los diputados y senadores la inviolabilidad parlamentaria por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión. También la inmunidad es establecida en el texto constitucional, al indicar que ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa; dicha resolución podrá ser apelada ante la Corte Suprema.

En consecuencia, ningún tribunal, aunque halle mérito para imputar un delito a un senador o diputado, procederá contra alguno de ellos, sino cuando la Corte de Apelaciones respectiva reunida en tribunal pleno, declare que ha lugar a formarle causa. No obstante, cuando algún diputado o senador sea arrestado por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente; el tribunal procederá, entonces, a declarar si ha lugar a formación de causa; desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Al respecto debe mencionarse que los tribunales chilenos “han mostrado tendencia a interpretar la inmunidad de los legisladores como aplicable sólo a las opiniones y votos expresados en el recinto parlamentario y, en algunas ocasiones recientes, han condenado a miembros del poder legislativo por publicar en los diarios puntos de vista considerados irreverentes hacia el presidente de la república”.<sup>43</sup>

43 GIL, Federico G., *El Sistema Político de Chile*, trad. de Alberto Ciria, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1969, p. 130.

## **D. Colombia**

La República de Colombia reconoce a los congresistas la inviolabilidad por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo. Aunque no hay inmunidad, pues de los delitos que cometan los congresistas conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. Asimismo, en caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la propia Corte Suprema (artículos 185 y 186 constitucionales).

Respecto a la falta de inmunidad parlamentaria en Colombia,

Esta nación eliminó la inmunidad parlamentaria en el año 1991. Sin embargo se hace necesario señalar que desde el año 2009, se vienen expresando voces políticas que insisten en señalar la necesidad de reestablecer la vigencia de esta figura, toda vez que, se indica, la decisión tomada en 1991 fue generada a propósito de la coyuntura de aquel entonces relacionada con la inmunidad del entonces parlamentario Pablo Escobar Gaviria, lo que generó un cambio constitucional que causó un desequilibrio funcional entre los poderes del Estado en favor del Poder Judicial y en detrimento del Poder Legislativo. Claro está que las propuestas para revivir la inmunidad parlamentaria se caracterizan por un alcance bastante limitado tanto en el ámbito material como temporal.<sup>44</sup>

## **E. Costa Rica**

De acuerdo con su Constitución Política (artículo 110), los diputados no son responsables por las opiniones que emita en la Asamblea y

---

44 DURAND VÁSQUEZ, Patricia, *La Inmunidad Parlamentaria en la Legislación Comparada*, Lima, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Congreso de la República de Perú, 2018, p. 15. [en línea], Disponible en Internet: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/\\$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf)

durante las sesiones no podrán ser arrestados por causa civil, salvo que la Asamblea lo autorice o el propio legislador lo consienta. Así, desde que sean declarados electos propietarios o suplentes, hasta que termine su período legal, no podrán ser privados de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea; esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito o cuando el Diputado la renuncia. Pero, el Diputado que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.

## F. Cuba

El texto de la Constitución cubana nada refiere acerca de la inviolabilidad parlamentaria, ya que los diputados tienen el deber de desarrollar sus labores en beneficio de los intereses del pueblo, mantener vínculo con sus electores, atender sus planteamientos, sugerencias, críticas y explicarles la política del Estado. Además, rendirán cuenta del cumplimiento de sus funciones como tal, según lo establecido en la ley. A pesar de ello, ningún diputado puede ser detenido ni sometido a proceso penal sin autorización de la Asamblea Nacional del Poder Popular o del Consejo de Estado si no está reunida aquella, salvo en caso de delito flagrante (artículos 113 y 114 de la Constitución).

## G. Ecuador

En esta nación sudamericana las y los asambleístas gozarán de fuero durante todo el período que dure el mandato para el que fueron elegidos; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, tanto dentro como fuera de la Asamblea Nacional.

Para el inicio de una instrucción fiscal o enjuiciamiento penal en contra de una o un asambleísta es necesaria la autorización previa del Pleno de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que

no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones. Cuando la solicitud del fiscal competente o de los jueces, según corresponda, a través de la cual se pide la autorización para el enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida, pero durante los períodos de receso se suspenderá el transcurso del plazo mencionado.

Únicamente se podrá privar de la libertad a los assembleístas en el supuesto de delito flagrante o sentencia condenatoria ejecutoriada. Por su parte, las causas penales que se hayan iniciado con antelación a la toma de posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que se avocó al conocimiento de la causa (artículo 128 de la Constitución).

## **H. El Salvador**

Con base en la Constitución de la República salvadoreña (artículos 125 y 238), los diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo; son inviolables, y no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan. Asimismo, no podrán ser juzgados por delitos graves que cometan desde el día de su elección hasta el fin del período para el que fueron elegidos, sin que la Asamblea Legislativa declare previamente que hay lugar a formación de causa.

Consecuentemente, los diputados responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan; para ello, la Asamblea, oyendo a un fiscal de su seno y al indiciado o a un defensor especial, en su caso, declarará si hay o no lugar a formación de causa. En el primer caso, se pasarán las diligencias a la Cámara de Segunda Instancia que determine la ley, para que conozca en primera instancia, y, en el segundo caso, se archivarán. De las resoluciones que pronuncie la Cámara conocerá, en segunda instancia, una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, así como del recurso que dichas resoluciones admitan, la Corte en pleno.

Desde el momento en que la Asamblea Legislativa o la Corte Suprema de Justicia declare que hay lugar a formación de causa, el diputado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones y por ningún motivo podrá continuar en su cargo –de lo contrario se hará culpable del delito de prolongación de funciones–. Si la sentencia fuere condenatoria, por el mismo hecho quedará destituido del cargo. Si fuere absolutoria, volverá al ejercicio de sus funciones cuando el cargo fuere de aquellos que se confieren por tiempo determinado y no hubiere expirado el período de la elección o del nombramiento.

Por los delitos menos graves y faltas que cometan desde el día de su elección hasta el fin del período para el que fueron elegidos no podrán ser detenidos o presos, ni llamados a declarar sino después de concluido el período de su elección. Si un Diputado fuere sorprendido en flagrante delito, durante el tiempo referido, podrá ser detenido por cualquier persona o autoridad, quien estará obligado a ponerlo inmediatamente a disposición de la Asamblea.

## **I. Guatemala**

La Carta Magna guatemalteca consigna a la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria como prerrogativas de los diputados (artículo 161), consideradas como garantías para el ejercicio de sus funciones, de las cuales gozarán desde el día que se les declare electos; respecto a la primera, menciona que son irresponsables por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo; siendo el Congreso el competente para juzgar y calificar si ha existido arbitrariedad o exceso así como para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.

En cuanto a la segunda, el texto constitucional dispone inmunidad personal a los diputados para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del

juez pesquisidor que deberá nombrar para tal efecto. Hecha la declaratoria, el o los acusados quedarán sujetos a la jurisdicción de juez competente. Si se les decretare prisión provisional serán suspendidos en sus funciones en tanto no se revoque el auto de prisión y en caso de sentencia condenatoria firme, el cargo quedará vacante.

Queda exceptuado, de la declaratoria antes referida, el caso de delito flagrante en que el diputado indicado deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso para los efectos del antejuicio correspondiente.

## **J. Paraguay**

En el país guaraní su Ley Fundamental (artículo 191) determina que ningún miembro del Congreso podrá ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones; igualmente, ningún Senador o Diputado podrá ser detenido, desde el día de su elección hasta el del cese de sus funciones, salvo que fuera hallado en flagrante delito que merezca pena corporal. En este caso, la autoridad interviniente lo pondrá bajo custodia en su residencia, dará cuenta de inmediato del hecho a la Cámara respectiva y al juez competente, a quien remitirá los antecedentes a la brevedad.

Cuando se formase causa contra un Senador o un Diputado ante los tribunales ordinarios, el juez la comunicará, con copia de los antecedentes, a la Cámara correspondiente, la cual examinará el mérito del sumario y por mayoría de dos tercios resolverá si ha lugar o no al desafuero, para ser sometido a proceso. En caso afirmativo, la consecuencia será suspender al legislador y dejar sin efectos sus fueros.

## **K. Perú**

En el Perú (artículo 93 constitucional) los Congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. Tampoco pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento. La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.<sup>45</sup>

La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial, respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista; tal informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, al Congreso de la República.

El Congresista aludido en la solicitud de levantamiento de fuero tiene derecho a usar hasta 60 minutos en su defensa, en cualquiera de las instancias, recibir oportunamente el dictamen respectivo, la transcripción de las intervenciones que realice, así como ser asistido por un letrado. El levantamiento del fuero procede con los votos

---

<sup>45</sup> Fue en el año 2006 cuando el Congreso decidió restringir los efectos de la inmunidad parlamentaria de proceso, excluyendo de su alcance aquellos procesos penales iniciados por autoridad judicial competente antes de la elección del congresista. DURAND VÁSQUEZ, Patricia, *op. cit.*, p. 5.

conformes de la mitad más uno del número legal de congresistas y lo resuelto por el Pleno es comunicado a la Corte Suprema de Justicia (artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República).

## **L. Uruguay**

En la República uruguaya los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones. Del mismo modo, ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo en el caso de delito infraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho (artículos 112 y 113 constitucionales).

Aunado a ello, ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aun por delitos comunes diversos a la violación de la Constitución u otros delitos graves, sino ante su respectiva Cámara, la cual, por dos tercios de votos del total de sus integrantes, resolverá si hay lugar a la formación de causa y, en caso afirmativo, lo declarará suspendido en sus funciones y quedará a disposición del Tribunal competente (artículo 114 constitucional).

## **M. Venezuela**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículos 199 y 200) señala que los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones; solamente responderán ante los electores o electoras y el cuerpo legislativo de acuerdo con la propia Constitución y los Reglamentos.

A su vez, los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del

mismo. De los presuntos delitos que cometan los o las integrantes de la Asamblea Nacional conocerá en forma privativa el Tribunal Supremo de Justicia, única autoridad que podrá ordenar, previa autorización de la Asamblea Nacional, su detención y continuar su enjuiciamiento. En caso de delito flagrante cometido por un parlamentario o parlamentaria, la autoridad competente lo o la pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho al Tribunal Supremo de Justicia.

## **V. Reflexiones finales**

La inviolabilidad e inmunidad parlamentarias tienen un largo andar en la historia parlamentaria, originadas desde el propio surgimiento del Parlamento Inglés, pues la inviolabilidad de opinión y de voto (freedom of speech) y la imposibilidad de ser arrestado o procesado salvo que propio Parlamento lo autorice (freedom from arrest), dieron paso a una Parlamento autónomo de la figura del Rey; aunque, seguramente –como muchos doctrinarios han sostenido– ambos mecanismos tienen su raíz, tal y la concebimos en la actualidad, en la Francia Revolucionaria, en donde la asamblea legislativa –y sus integrantes– marcaron la pauta del desarrollo de la naciente República y de sus instituciones.

En México se instauró la inviolabilidad parlamentaria desde la Constitución Gaditana de 1812, incluso en los textos constitucionales previos a la independencia, tal es el caso de la Constitución de Apatzingán de 1814, o en documentos de índole centralista como las Siete Leyes de 1836, tal prerrogativa se ha mantenido vigente. De igual forma, la inmunidad ha sido preservada en los diversos textos constitucionales de nuestro país, ello para darle eficacia y garantizar la inviolabilidad de los legisladores, aunque la terminología empleada en el sistema jurídico mexicano no es inmunidad sino fuero constitucional.

## Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. La situación en América Latina

---

Junio 2019

La interpretación judicial de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias no ha sido muy amplia en México; sin embargo, en los últimos años el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación planteó que “las inmunidades que de [la inviolabilidad] se desprenden, se siguen justificando [...] por la necesidad institucional de proteger la actuación del Poder [...] Legislativo con el propósito de garantizar la continuidad de la construcción normativa del Estado. Pero según lo confirmó nuestra Suprema Corte, no se trata de protecciones absolutas”.<sup>46</sup>

Los países latinoamericanos seleccionados en el presente trabajo regulan –salvo el caso de Cuba–, a nivel constitucional, la prerrogativa de la inviolabilidad de opinión, expresión o voto; pero en algunos casos sustituyen dicho término por el de no responsabilidad o irresponsabilidad, así sucede en: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay, Venezuela y El Salvador, si bien este último utiliza en su constitución las voces inviolabilidad y no responsabilidad. De igual forma, la inmunidad parlamentaria tiene reconocimiento y tratamiento constitucional, con excepción de Colombia y Bolivia en donde no está reconocida jurídicamente.

Con relación al retiro de la inmunidad (o desafuero como también es denominado en algunos países) existen dos sistemas deferentes: uno en donde solo participa el órgano legislativo (Argentina, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y otro en donde intervienen tanto el Poder Legislativo como el Judicial (Chile, Guatemala y Perú). Además, la inmunidad opera en procesos arrestos o detenciones de tipo penal, pero en Costa Rica y Ecuador los legisladores tampoco pueden ser responsables civilmente por sus opiniones. Los delitos flagrantes son una excepción en todos los países a la inmunidad de arresto o detención; sin embargo, en Argentina el delito debe merecer pena de muerte, pena infamante u otra afflictiva, mientras que en Paraguay el delito debe tener como sanción una pena corporal.

---

46 SILVA MEZA, Juan, “Los límites de la inviolabilidad parlamentaria. A propósito del Amparo Directo en revisión 27/2009”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *El Juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, t. II, p. 463.

En todos los países de América Latina revisados, la inviolabilidad o la inmunidad parlamentarias están vigentes en sus constituciones; en la mayoría, ambos mecanismos se conjugan para dar a los legisladores la oportunidad de opinar y votar con plena independencia; así pues, en general se puede afirmar que tales instituciones se conservan porque sin la posibilidad de expresar en total libertad las opiniones de diputados y senadores en sede legislativa, toda la institución representativa carecería de sentido.

## VI. Fuentes de consulta

ABELLÁN, Ángel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2001.

ALONSO, Fernando Luis de Andrés, *Los defensores del pueblo en España*, Madrid, REUS, 2017.

BENSON, Nettie Lee (coord.), *México y las Cortes españolas (1810-1822): ocho ensayos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, H. Cámara de Diputados, 2014.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1998.

CERDIO, Jorge, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*, México, Senado de la República, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9ª ed., México, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VIII.

**Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias.  
La situación en América Latina**

---

**Junio 2019**

*Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 8ª ed., México, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa, 2012, ts. III y V.

DIEGO GARCÍA, Emilio de, “La «Orgánica» de las Cortes 1810-1813”, Cuadernos de Historia Contemporánea, vol. 24, 2002.

DURAND VÁSQUEZ, Patricia, *La Inmunidad Parlamentaria en la Legislación Comparada*, Lima, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Congreso de la República de Perú, 2018. Disponible en Internet: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/\\$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf)

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España”, Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva época, núm. 14 (2011).

FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido, *El juez natural de los parlamentarios*, Madrid, Civitas, 2000.

-----, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*, Madrid, Civitas, 1990.

FIGUERUELOBURRIEZA, Ángela, “El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios”, Reforma judicial, núm. 1, enero-junio de 2003.

GARCÍA, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989.

GIL, Federico G., *El Sistema Político de Chile*, trad. de Alberto Ciria, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1969.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, t. II.

HERMANSEN, Christian, Constitutions Françaises (repères chronologiques), Encyclopædia Universalis, [en línea], Disponible en Internet: <http://www.universalis.fr/encyclopedie/constitutions-francaises-reperes-chronologiques/>

RAMÍREZ POVEDA, Samuel José, *La acción de pérdida de investidura de los congresistas*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez LTDA, 2004.

RÍOS VEGA, Luis Efrén, *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada: el caso Godoy*, México, Porrúa, 2010.

RIVERA-LEÓN, Mauro Arturo, “Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional”, *Dikaion*, año 26, vol. 21, núm. 1, Junio de 2012.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Editorial Nacional, 1984.

TÉLLEZ G., Mario A. y LÓPEZ FONTES, José (comps.), *La legislación mexicana de Manuel Dublán y Javier María Lozano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Colegio de México, Escuela Libre de Derecho, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 2005.

ZENTENO BARRIOS, F. Javier (coord.), *Inmunidad y soberanía*, México, Petróleos Mexicanos, 1999.

# Guardia Nacional

---

Óscar Uribe Benítez

## **Sumario:**

*I. Introducción.*

*II. Origen, denominación y restricciones.*

*III. Guardia Nacional en México.*

*IV. Transición inacabada del poder militar al poder civil.*

*V. ¿El enfrentamiento entre el gobierno y los cárteles en México constituye un conflicto armado no internacional que amerite la aplicación del derecho internacional humanitario?*

*VI. La reforma constitucional de 2019 sobre la Guardia Nacional.*

*VII. Conclusiones.*

*VIII. Bibliografía.*



uórum **126**  
Legislativo

## I. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su texto original solamente mencionó la seguridad pública como una fuerza, en su artículo 32, párrafo primero. Mientras que el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1931, previó los delitos contra la seguridad pública, consistentes en la evasión de presos (artículos 150 a 154); quebrantamiento de sanción (artículos 155 a 159); armas prohibidas (artículos 160 a 164); y asociación delictuosa (artículo 164). Actualmente, en el Código Penal Federal, se mantienen los mismos delitos contra la seguridad pública: evasión de presos (artículos 150 a 154); quebrantamiento de sanción (artículos 155 a 159); armas prohibidas (artículos 160 a 163); y asociación delictuosa (artículos 164 y 164 Bis).

El jurista español Mariano Jiménez Huerta, refiere que el concepto de seguridad pública de Francesco Carrara; y de peligro común de Enrique Pessina, entran en juego sólo en torno a la vida e integridad corporal de las personas. Los daños y peligros para las cosas solamente se toman en cuenta si de ellos brota un riesgo para la vida e integridad corporal de las personas.<sup>1</sup> Asimismo, refirió que el anterior Código Penal de 1929, siguiendo al de 1871, previó otros delitos que ofenden más intensamente la seguridad pública, como la destrucción y deterioro por incendio, inundación o explosión de un edificio, vivienda o cuarto habitado y sus dependencias cuando se hallare en ellos alguna persona, entre otros; y trató de innovar con los delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación, como el incendio y explosión de un avión, embarcación u otro vehículo si se encontraren ocupados por una o más personas.<sup>2</sup>

1 JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, *Derecho Penal Mexicano*, Tomo V, 3ª edición, México: editorial Porrúa, 1985, p. 88.

2 *Ibidem*, pp. 89 y 90.

Con la reforma al artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, se empezó a indicar a quién corresponde la función de la seguridad pública; después con la reforma constitucional al mismo artículo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, se señaló que la seguridad comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción a las infracciones administrativas. Es decir, las reformas constitucionales sobre la seguridad pública, abarcaron a todos los delitos e infracciones administrativas.

Sin embargo, ante la inseguridad pública, el fenómeno de la delincuencia organizada e incapacidad de las instituciones policiales se utilizaron las Fuerzas Armadas Permanentes, con apoyo en reformas legislativas e interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que legitimaron la intervención del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en labores de seguridad pública.

Ante la persistencia de la crisis de seguridad pública, se reformó el artículo 21 constitucional, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de marzo de 2019, con lo que se amplió y explicitó el concepto de seguridad pública y se insertó en la misma a la Guardia Nacional como una de las instituciones de la seguridad pública.

Esta última reforma constitucional, particularmente la institución de la Guardia Nacional es el tema de investigación que se desarrolla en este trabajo. Dado que dicha reforma implica un cambio en su naturaleza jurídica militar (reserva del Ejército Permanente) a civil (policial), es indispensable abordar el origen, denominación y restricciones de la Guardia Nacional, lo cual se realiza en el apartado II, así como su regulación en México antes de dicha reforma constitucional, cuya exposición se efectúa en el apartado III.

La persistencia de la intervención del ejército en tareas de seguridad pública, nos ha hecho reflexionar sobre una transición inacabada del poder militar al poder civil, cuyos hechos que la evidencian se plasman en el apartado IV.

El enfrentamiento armado entre el Estado y los cárteles en México, han llamado la atención allende de nuestras fronteras y planteado si constituye un conflicto armado no internacional que amerite la aplicación del derecho internacional humanitario. Al respecto, se vierten las razones en pro y en contra en el apartado V.

La presente investigación tiene asignado un período para su desarrollo, que es de enero a marzo de 2019; pero dado que la reforma constitucional sobre la Guardia Nacional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de marzo de 2019, a unos días de concluir dicho período, se decidió agregar el apartado VI, en el que se expone la reforma constitucional sobre la Guardia Nacional, no sin antes mencionar los principios que separan los roles militares y policiales y los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia emitida en el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, sobre la intervención de las fuerzas armadas en investigaciones penales; es decir, en tareas de seguridad pública.

En el apartado VII, se contienen las conclusiones.

## **II. Origen, denominación y restricciones**

Los antecedentes de la Guardia Nacional, sin duda, son tan antiguos como las naciones. En América, el origen, denominación y restricciones de la Guardia Nacional se encuentran en los hechos y lugares siguientes.

## A) Origen.

El Rey Carlos I de Inglaterra en 1629 otorgó Carta Real al gobernador y a la Compañía de la Bahía de Massachusetts, la cual tomó la forma de una empresa comercial privada con veintiséis hombres nombrados como incorporadores, con el derecho de gobernar y administrar el territorio, cuyos límites geográficos se señalaron en dicha Carta Real. La Primera Corte General de la compañía se estableció el 19 de octubre de 1630 en Boston, Inglaterra.<sup>3</sup> En este año de 1630 emigraron a América para convertirse en el gobierno de la colonia de la Bahía de Massachusetts.<sup>4</sup>

Esta Corte General ordenó el 13 de diciembre de 1636 organizar una milicia con tres regimientos permanentes para defender la colonia; la Ley de Milicias de 8 de mayo de 1792, permitió a las milicias organizadas antes de esa fecha conservar sus privilegios habituales; por eso, la Guardia Nacional del Ejército es más antigua que el Ejército; estos primeros regimientos permanentes son un símbolo de la fundación de todas las milicias estatales, territoriales y del Distrito de Columbia que colectivamente conforman la Guardia Nacional actual.<sup>5</sup>

Roger C. Schultz, teniente general, GS, director de la Guardia Nacional del Ejército de los Estados Unidos de América, refiere que la Guardia Nacional ha mantenido su estatus único: una fuerza estatal y federal. Como una reserva federal en la primera línea de defensa, la Guardia Nacional del Ejército proporciona unidades listas para la movilización en tiempos de guerra y emergencia nacional. Como una fuerza estatal proporciona la protección de la vida, propiedad y preserva la paz, el orden y la seguridad pública.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> William Francis Galvin Secretary of the Commonwealth of Massachusetts (consultada el 28 de enero de 2019), disponible en: <https://www.sec.state.ma.us/arc/arccol/colmac.htm>

<sup>4</sup> William Francis Galvin Secretary of the Commonwealth of Massachusetts (consultada el 28 de enero de 2019), disponible en: [http://www.sec.state.ma.us/arc/arcpdf/collection-guides/FA\\_CT.pdf](http://www.sec.state.ma.us/arc/arcpdf/collection-guides/FA_CT.pdf)

<sup>5</sup> National Guard (consultada el 28 de enero de 2019), disponible en: <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/How-We-Began/>

<sup>6</sup> National Guard, *I Am the Guard A History of the Army National Guard*, 1636-2000, p. 5. Disponible en: <https://www.nationalguard.mil/Portals/31/Documents/ARNGpdfs/1%20am%20the%20Guard.pdf>

La Guardia Nacional continuaría con las necesidades de los gobernadores, pero su futuro era convertirse en un complemento indispensable del ejército regular, por lo que había llegado el tiempo de sustituir la Ley de la Milicia de 1792 para posicionar a la Guardia Nacional en la primera línea de defensa, por lo que los soldados de la Guardia Nacional recibirían fondos federales.<sup>7</sup>

### **B) Denominación.**

Según la historiadora Geri Walton, en el periódico *The Cork Examiner* de 26 de agosto de 1884, se publicó un artículo sobre el origen de la Guardia Nacional francesa, en el cual se refiere que el político y diplomático francés Charles Maurice de Talleyrand-Périgord, solía contar dicha historia, en la que él y el abate Emmanuel Joseph Sieyès caminaban por los jardines de Tuileries antes de la revolución francesa, cuando se les acercó una niña mendiga, junto con una anciana en muletas, y le pidió a Sieyès limosna, quien le entregó un sou (moneda francesa antigua) pero en su afán de tomarla se cayó y rodó debajo del casco del caballo de un guardaespaldas del rey (*garde du corps*) que le impidió tomar la moneda pese a los esfuerzos de la niña, la multitud se enojó y Sieyès para finiquitar la cuestión le dio un doble sou, mientras la anciana maldijo al guardaespaldas del rey. Sieyès le dijo a Talleyrand que había pensado sobre dicho evento y que se tenía que hacer algo por el pueblo. Cuando tenga un ejército propio, no correrá el riesgo de ser insultado por mercenarios contratados. Sieyès planeó e inventó el proyecto.<sup>8</sup>

Antes de 1789, los burgueses franceses tenían milicias para proteger la propiedad y las personas de los disturbios populares. El 13 de julio de 1789, la municipalidad de París organizó su propia milicia bautizándola con el nombre de Guardia Nacional. Tres días después el decreto de 22 de diciembre de 1789 autorizó a los departamentos a recurrir a la Guardia Nacional.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>8</sup> WALTON, Geri, (Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: <https://www.geriwalton.com/origin-of-french-national-guard/>

<sup>9</sup> Centre de recherche de l'Ecole des officiers de la Gendarmerie nationale, Nota número 21, febrero de 2017, *La Garde*

Después, en los Estados Unidos de América una unidad de militares voluntarios de New York, el Segundo Batallón, del Décimo Primer Regimiento de Artillería, fue la primera organización militar de ese país en adoptar el título de “Guardia Nacional”. En 1824, el Marqués de Lafayette, el famoso héroe francés de la Revolución Americana y comandante de la milicia parisina, la Guardia Nacional, regresó a América para visitarla, pero estuvo impedido para hacerlo; en honor a Lafayette la unidad de voluntarios votó para cambiar la designación a la de “Batallón de Guardias Nacionales”.<sup>10</sup>

La ley de 21 de enero de 1903, de los Estados Unidos de América, convirtió a la milicia voluntaria en Guardia Nacional, reconoció dos clases de milicia: la organizada (Guardia Nacional) y la milicia de reserva, masa de hombres de 18 a 45 años de edad.<sup>11</sup>

La siguiente Ley de la Milicia de 1908 de los Estados Unidos de América, dispuso que el servicio disponible de la Guardia Nacional estaría más allá de las fronteras de los Estados Unidos de América.<sup>12</sup>

La Ley de Defensa Nacional de 1916 de los Estados Unidos de América, estipuló que los guardias en una emergencia nacional serán reclutados en el ejército como individuos, luego servir en sus unidades estatales como parte del ejército regular; para esta transición los guardias tomarían un juramento de alistamiento para obedecer al presidente y defender la Constitución de los Estados Unidos de América, a efecto de luchar en el extranjero. Los Estados aceptaron el control federal para recibir financiación adicional y el término Guardia Nacional se convirtió en la designación oficial para todas las fuerzas de la milicia organizada.<sup>13</sup>

---

*nationale, la renaissance d'une idée révolutionnaire?*, (Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Note%20garde%20nationale%20v3.pdf

10 DALE DOUBLER, Michael, *The National General and Reserve: A Reference Handbook*, Greenwood Publishing Group, USA, 2008, p. 50.

11 *Ibidem*, p. 128.

12 *Ibidem*, p. 135.

13 *Ibidem*, 140 y 141.

## C) Restricciones.

En nuestra opinión, a la milicia o Guardia Nacional como complemento de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América, le aplica la reformada Ley Posse Comitatus de 1878, la cual dispone lo siguiente:

Quien, excepto en los casos y bajo las circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o la Ley del Congreso, use voluntariamente cualquier parte del Ejército o la Fuerza Aérea como posse comitatus o de otro modo para ejecutar las leyes será multado bajo este título o encarcelado no más de dos años, o ambos.<sup>14</sup>

Existen seis excepciones para no aplicar la Ley Posse Comitatus; es decir, para poder utilizar al Ejército, y estimamos que también para usar la Guardia Nacional. El Código de Regulaciones Federales en su Título 32, Capítulo 215, las previó y fueron eliminadas por considerarse obsoletas, en virtud de que el empleo de recursos militares en eventos de disturbios civiles se continuará publicándose en las instrucciones del Departamento de Defensa, según el Federal Register.<sup>15</sup>

Dichas excepciones se referían a dos de carácter constitucional:

- La autoridad de emergencia que autoriza al presidente acciones federales incluyendo las fuerzas armadas para evitar pérdida de vidas humanas y destrucción de la propiedad; y
- Para proteger la propiedad y funciones federales.<sup>16</sup>

Así como cuatro contenidas en leyes del Congreso:

---

14 U.S. House of Representative Office of the Law Revision Counsel, United States Code, Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section1385&num=0&edition=prelim>

15 Government Publishing Office [US] Federal Register / Vol. 83, No. 74 / Tuesday, April 17, 2018 / Rules and Regulations, p. 16774

16 URIBE BENÍTEZ, Oscar, *La Seguridad Interior en México*, Revista Quórum Legislativo 124, diciembre 2018, pp. 133 y 134. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- Cuando un Estado no puede controlar la violencia doméstica y la legislatura estatal o el gobernador, han solicitado la ayuda al Presidente;
- Para hacer cumplir la ley federal cuando hay obstrucciones ilegales o rebelión contra la autoridad de los Estados Unidos y hace que los medios de ejecución ordinarios sean impracticables;
- Cuando la violencia doméstica o la conspiración impiden la ejecución de la ley estatal o federal, y un Estado no puede o no protegerá los derechos constitucionales de los ciudadanos; y
- Apoyar al Servicio Secreto de los Estados Unidos.<sup>17</sup>

## III. Guardia Nacional en México

### A) Antecedentes.

Desde la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 362 se refirió a las milicias nacionales compuestas de habitantes de cada provincia; cuyo servicio no era continuo pues sólo tendría lugar cuando las circunstancias lo requirieran, según su artículo 354; facultando el artículo 365 al Rey para disponer de la milicia nacional dentro de su respectiva provincia, pero sin poder emplearla fuera de ella a menos que se lo autorizaran las cortes; quienes tenían la facultad para dar Ordenanzas al Ejército, Armada y Milicia Nacional, según su artículo 131, numeral 11.<sup>18</sup>

La Constitución de 1824, en sus artículos 50, fracciones XIX; y 110, fracción XI, contempló las facultades exclusivas del Congreso

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 134-136.

<sup>18</sup> Congreso de los Diputados de España (Consultada el 28 de enero de 2019), disponible en: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812.pdf>

## Guardia Nacional

---

Junio 2019

General para formar reglamentos con el fin de organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; y la atribución del presidente para disponer de la milicia local para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, respectivamente.<sup>19</sup>

La Primera de las Leyes Constitucionales de 1836, en su artículo 3, fracción III, estableció como obligación del mexicano defender la patria y cooperar al sostén y restablecimiento del orden público, cuando la ley y las autoridades a su nombre le llamen.<sup>20</sup> Al Congreso General y presidente no les otorgaron facultades explícitas relacionadas con la referida obligación de los mexicanos. Durante la intervención de los Estados Unidos de América y que resultó en guerra con México, se puso en vigencia nuevamente la Constitución de 1824 y bajo el amparo de ella que contemplaba la milicia local de los estados, se empezó a regular la Guardia Nacional, basta citar como ejemplos los instrumentos normativos siguientes:

- Reglamento para Organizar la Guardia Nacional de 11 de septiembre de 1846;<sup>21</sup>
- Ley de 3 de febrero de 1847, por la que faculta al gobierno para que pueda disponer de la Guardia Nacional para la defensa de la república;<sup>22</sup>
- Ley de 9 de abril de 1847, por la que se autoriza al gobierno a organizar la guardia nacional y para proporcionarle armamento;<sup>23</sup>

---

19 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 28 de enero de 2019), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const_mex/const_1824.pdf)

20 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 28 de enero de 2019), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const_mex/const_1836.pdf)

21 DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Tomo 5, pp. 161 a 169.

22 *Ibidem*, pp. 254 y 255.

23 *Ibidem*, pp. 266 y 267.

- Decreto de 17 de junio de 1847, sobre la competencia de los Consejos de Guerra de cuerpo o de plaza para imponer las penas de Ordenanza a la Guardia Nacional;<sup>24</sup>
- Decreto de 24 de mayo de 1848, sobre la inscripción de la Guardia Nacional;<sup>25</sup>
- Ley Orgánica de la Guardia Nacional de 15 de julio de 1848;<sup>26</sup>
- Reglamento de 1 de agosto de 1848, sobre el alistamiento de la Guardia Nacional; <sup>27</sup> así como otros decretos, circulares y órdenes hasta 1855.

Posteriormente, se permitió a los miembros de la Guardia Nacional ingresar al ejército.

La Constitución de 1857, por primera vez en un texto de esta jerarquía denomina a la milicia local Guardia Nacional en diversos artículos para regularla. En su artículo 35, fracción IV, previó como prerrogativa del ciudadano el tomar las armas en el ejército o en la Guardia Nacional, para la defensa de la república y de sus instituciones; y correlativamente en el artículo 36, estableció como obligación del ciudadano alistarse en la Guardia Nacional. Respecto del Congreso General, su artículo 72, fracción XIX, le otorgó la facultad para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservando a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos y para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria, según su fracción XX. En cuanto al presidente, el artículo 85, fracción VII, le otorgó la facultad y obligación para disponer de la

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 286.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 362 y 363.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 414-421.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 430.

Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.<sup>28</sup>

## B) Régimen constitucional y legal actual.

El marco jurídico de la Guardia Nacional está en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el Código de Justicia Militar de 31 de agosto de 1933 y en la Ley del Servicio Militar de 11 de septiembre de 1940, en los términos siguientes:

1. **Régimen constitucional.** El Congreso de la Unión tiene la facultad que le otorga el artículo 73, fracción XV, para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.<sup>29</sup> El connotado constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, interpreta esta disposición constitucional en el sentido que los nombramientos de los jefes y oficiales se hace en forma democrática ya que están reservados a los ciudadanos que forman la Guardia Nacional.<sup>30</sup>

También se le confirió a la Comisión Permanente, en el artículo 78, fracción I, la atribución de prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;<sup>31</sup> es decir, para que el presidente de la república pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas y fijar la fuerza necesaria, el senado debe dar su consentimiento. Lo que significa que durante el receso del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente puede hacer uso de la facultad en comento.

---

28 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 28 de enero de 2019), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)

29 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

30 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª edición, Porrúa, México, 1977, p. 397.

31 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

El presidente de la república tiene prevista la facultad y obligación, según el artículo 89, fracción VII, para disponer la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, en términos de la fracción IV, del artículo 76, la cual dispone la facultad exclusiva del senado para dar su consentimiento al presidente de la república para que pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.<sup>32</sup>

Los mexicanos tienen la obligación, según el artículo 31, fracción III, de alistarse y servir en la Guardia Nacional conforme a la Ley Orgánica respectiva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior.<sup>33</sup>

El artículo 35, fracción IV, consagra el derecho del ciudadano de tomar las armas en el ejército o Guardia Nacional para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; correlativamente, los ciudadanos tienen la obligación de alistarse en la Guardia Nacional, según el artículo 36, fracción II.<sup>34</sup>

Es decir, tal derecho y obligación es de las mujeres y hombres mexicanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir; requisitos éstos que deben cumplir los mexicanos para adquirir la calidad de ciudadanos, según el artículo 34. Por ende, entendemos que en este contexto debe interpretarse el artículo 31, fracción III, para excluir de la obligación que contempla a las mujeres y hombres menores de dieciocho años de edad y que no tienen un modo honesto de vivir.

---

32 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

33 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

34 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Las armas que debe utilizar la Guardia Nacional son las mismas que se tienen reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, según se desprende del artículo 10, al disponer que los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional.<sup>35</sup>

**2. Régimen legal.** Actualmente no existe ni ley orgánica ni reglamento que regule a la Guardia Nacional. Solamente hay dos disposiciones que la abordan en el Código de Justicia Militar y una en la Ley del Servicio Militar.

En el Código de Justicia Militar, su artículo 275, párrafo tercero, establece como delito el que el miembro de la Guardia Nacional, sin impedimento justificado, no se presente al lugar que se le designe en el llamamiento dentro del plazo correspondiente; y prevé como sanción un mes de prisión.<sup>36</sup> Su artículo 434, fracción II, dispone que para efectos del Libro Segundo, bajo la denominación de Ejército comprende a la Guardia Nacional en caso de guerra extranjera o grave trastorno del orden público.<sup>37</sup>

En resumen, este delito de deserción en contra de la existencia y seguridad del Ejército no es factible de cometerse y mucho menos de ser sancionado en virtud de que no existe ley orgánica que regule a la Guardia Nacional, en la que se establezcan las autoridades competentes, procedimientos para enlistarse, formas y plazos para ser llamado y presentarse para integrarla, tipo de armas, asignación de arma y uniforme, salarios, etc.

---

35 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 29 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

36 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultado el 31 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

37 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultado el 31 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

La Ley del Servicio Militar, en su artículo 5 dispone que el servicio de armas se prestará hasta los 45 años en la Guardia Nacional. En el siguiente artículo, se prevé que en caso de guerra internacional, los mexicanos de más de 45 años de edad, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la Guardia Nacional, de acuerdo con sus condiciones físicas.<sup>38</sup>

## **IV. Transición inacabada del poder militar al poder civil**

En todas las etapas de la historia de México ha predominado el poder militar sobre el poder civil.

En la etapa pre-colonial, Tenoch, el fundador de México-Tenochtitlan, era jefe militar, caudillo y sacerdote, al cual le sucedieron otros jefes militares.<sup>39</sup>

En la etapa independiente, Agustín de Iturbide con su ejército trigarante consumó la independencia de México y logró ser emperador; también le sucedieron otros militares, con intermitencias de presidentes civiles.<sup>40</sup>

En la etapa revolucionaria, muchos comienzan su carrera militar: Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, fue electo presidente de la república, al que igualmente le sucedieron otros militares, como el general Plutarco Elías Calles con su período del Maximato; el general Lázaro Cárdenas del Río; y el general Manuel Ávila Camacho.<sup>41</sup>

38 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultado el 31 de enero de 2019), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

39 VILLALPANDO, José Manuel, y ROSAS, Alejandro, *Historia de México a través de sus Gobernantes*, Planeta, Planeta, México, 2003, p. 11.

40 *Ibidem*, p. 131.

41 *Ibidem*, pp. 186, 191, 196 y 198.

La era del poder en manos de militares terminó con Miguel Alemán Valdés, a partir del 1° de diciembre de 1946.<sup>42</sup>

En resumen, de los 209 años de independencia de México, solamente 73 años de ellos el poder ha estado en manos de civiles de manera ininterrumpida; y llevamos cuatro años con un sistema de justicia penal adversarial y acusatorio.

También desde la etapa independiente y en estado de emergencia, el ejército ha tenido participación en el ámbito de la defensa de la seguridad interior.

Los antecedentes de la seguridad interior en México, se desprenden de la utilización de instituciones de emergencia, como son la suspensión de garantías y el estado de sitio, reforzados con la criminalización y sanción de conductas por parte de la autoridad militar, consideradas en contra de la seguridad interior. Emergencia, delito y autoridad militar es el trípode en el que se estableció la seguridad interior en México, como se demuestra a continuación.

**Suspensión de garantías o formalidades legales.** En defensa de la Constitución de Cádiz de 1812, las cortes españolas expidieron el 17 de abril de 1821 dos decretos: el Decreto VI que establece los delitos y las penas para los conspiradores contra la constitución e infractores de ella; en su artículo 29, relativo a la libertad individual, no aplicaba el arresto in fraganti por juez, que era la garantía, para los ministros de justicia ni para las partidas de persecución de malhechores cuando detengan a alguna persona sospechosa para el solo efecto de presentarla a los jueces;<sup>43</sup> y el Decreto VII, relativo al conocimiento y modo de proceder en las causas de conspiración, en cuyo artículo 1° se dispuso que son objeto de dicha ley las causas que se tomen por conspiración o maquinaciones directas

---

42 VILLALPANDO, José Manuel, y ROSAS, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 200.

43 Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, Tomo VII, pp. 37 y 43, [en línea]. Disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/coleccionDeDecretosDeCortesT07.pdf>. [Consultada: 28 de enero de 2016]

contra la observancia de la Constitución, o contra la seguridad interior o exterior del Estado, o contra la sagrada e inviolable persona del rey constitucional; cabe señalar, que en su artículo 37 prescribe que las disposiciones de esta ley se entienden limitadas a las provincias de la península e islas adyacentes,<sup>44</sup> lo que es indicativo de que no era aplicable en la Nueva España, aunque otros afirman que sí.

Con el anterior Decreto VII, la jurisdicción ordinaria fue desplazada por la militar, ya que si los miembros de ésta eran los aprehensores estaban destinados expresamente a su persecución por el gobierno o por los jefes militares comisionados al efecto por la autoridad competente, ya que se ordenó juzgar a los reos militarmente por Consejo de Guerra Ordinario; pero si la aprehensión se hiciera por orden, requerimiento o en auxilio de las autoridades civiles, el conocimiento de la causa tocará a la jurisdicción ordinaria, con algunas excepciones, según su artículo 2.<sup>45</sup>

Agustín de Iturbide invocó el decreto de las cortes españolas de 17 de abril de 1821, derivado del artículo 308 de la Constitución de Cádiz, que autorizó juzgar militarmente a los conspiradores, para justificar la prisión de varios diputados al primer Congreso Constituyente.<sup>46</sup> Con el anterior decreto la jurisdicción ordinaria fue desplazada por la militar, legislándose aspectos sustantivos y adjetivos, lo cual implicó ciertamente una suspensión de garantías.

Bajo la presidencia de Ignacio Comonfort, la suspensión de garantías se aplicó por Decreto del Congreso de 5 de noviembre de 1857. En otro Decreto de la misma fecha, el Congreso autorizó al Ejecutivo dictar las medidas necesarias para financiarse de la parte libre de las rentas federales y disponer de la Guardia Nacional<sup>47</sup>

---

44 *Ibidem*, pp. 45 y 51.

45 *Ibid.* p. 46.

46 TENA RAMÍREZ, Felipe, *La Suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano*, Serie Estudios Jurídicos número 39, México: UNAM, 2006, pp. 29 y 30.

47 DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo VIII, México: Imprenta del comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1877, pp. 645 a 647.

**Estado de sitio.** Bajo la presidencia interina de Benito Juárez, por sí mismo dictó la Ley sobre el Estado de Guerra y de Sitio de 21 de enero de 1860, en cuyo artículo 1 dispuso que solamente se haría la declaración de este tipo de estados en caso de peligro inminente para la seguridad interior o exterior. Este tipo de estados lo declararía el Congreso, salvo cuando falte o esté en receso la hará el presidente con la opinión del consejo de ministros; y precisó que la declaración de guerra designa los estados y territorios; y el estado de sitio las municipalidades o distritos, según sus artículos 2 y 3. Se facultó también al comandante de la fuerza armada, en las plazas de guerra, puestos militares y otros puntos del interior o de la frontera, realizar la declaratoria del estado de sitio, en caso de verse embestido, atacado o amenazado por enemigos o rebeldes armados, dando cuenta al gobierno general, según su artículo 4.<sup>48</sup>

Los poderes de la autoridad civil pasan a la autoridad militar, una vez declarado el estado de sitio, dejándole a aquella los que juzgue necesarios, procediendo los tribunales militares a conocer los crímenes y delitos contra la seguridad de la república, la Constitución, el orden y la paz pública, según sus artículos 5 y 6. Se facultó a la autoridad militar a realizar pesquisas de día y de noche en domicilios; ordenar la entrega de armas y accesorios, buscarlas y asegurarlas; prohibió publicaciones y reuniones que exciten o entretengan el desorden, pero los ciudadanos continúan ejerciendo sus derechos constitucionales que no se suspenden, según sus artículos 7 y 8.<sup>49</sup>

El presidente Benito Juárez emitió Decreto de 3 de enero de 1862, por el que declara el estado de Puebla en estado de sitio y ordena que la autoridad militar reasumirá los mandos político, civil y militar. En los mismos términos emitió diversos Decretos en la misma fecha, para los Estados de Tamaulipas y San Luis Potosí.<sup>50</sup>

48 DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo VIII, México: Imprenta del comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1877, p. 733.

49 *Idem*.

50 DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo IX, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1878, pp. 355 y 356.

Continuó decretando el estado de sitio en diversos estados hasta 1870.

**Primer código penal.** En este contexto, empezó el movimiento codificador de la materia civil y penal. Respecto de la materia penal, el Congreso de la Unión mediante Decreto de 7 de diciembre de 1871 expidió el primer Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, en cuyo Libro Tercero, Título “DecimoTercio” (sic) se contemplaron los delitos contra la seguridad exterior de la nación, del artículo 1071 al 1094 (traición a la patria, conspiración e invasión) y en el Título “DecimoCuarto” (sic), del artículo 1095 al 1126, se consagraron los delitos contra la seguridad interior (rebelión y sedición), respectivamente.<sup>51</sup>

De esta forma, la seguridad interior ya no era una cuestión de defensa de índole excepcional, sino permanente mediante la criminalización de conductas que atentaran en contra de ella, con lo cual el soporte de la seguridad interior se redujo de tres elementos a dos, al excluir a las autoridades militares en la persecución y enjuiciamiento, para dar paso a las autoridades civiles.

**La seguridad interior en el siglo XX.** El trípode en el que se asentó la seguridad interior en el siglo XIX fue convertido en un binomio: emergencia y delito, ya que se prescindió de la autoridad militar al no contemplar la Constitución de 1917 la institución de emergencia del estado de sitio, sino la de suspensión de garantías en su artículo 29.

**Código Penal Federal de 1931.** En su texto original, en su Libro Segundo, Título Primero, se contemplaron los delitos contra la seguridad exterior de la nación (traición a la Patria, artículos 123 a 128; espionaje, artículos 129 a 131; conspiración, en el artículo 132) y en el Título Segundo los Delitos contra la seguridad interior de la Nación (rebelión, artículos 133 a 140; sedición y otros desórdenes públicos: asonada y motín, artículos 141 a 145).

51 DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república, Tomo XI, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1879, pp. pp. 507, 706-711.

Actualmente, en el Código Penal Federal en su Libro Segundo, Título Primero, está eliminada la distinción entre seguridad exterior y seguridad interior, para quedar como Delitos contra la Seguridad de la Nación, que son los mismos que hemos mencionado, a los que se agregaron los de motín (artículo 131), terrorismo (artículo 139), financiamiento al terrorismo (artículos 139 quáter y 139 quinquies), y sabotaje (artículo 140). El artículo 144 considera de carácter político los delitos de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos.

**Activación del estado de emergencia de jure.** La institución de emergencia relativa a la suspensión de garantías individuales, conocida como estado de excepción, durante el siglo XX solamente una vez fue activada, con motivo de la participación de México en la Segunda Guerra Mundial.

La Secretaría de Gobernación, mediante Acuerdo, publicado en el Diario Oficial de 12 de enero de 1942, normó la actuación de las policías federales, en todo caso relacionado con la situación internacional que prevalecía, determinando que los datos e informes de las investigaciones se concentrarán en dicha Secretaría, la que estaría a cargo de la actuación de las policías federales.<sup>52</sup>

En el Diario Oficial de la Federación de 2 de junio de 1942, se publicó el Decreto del Congreso de la Unión por el que aprobó la suspensión de las garantías individuales previstas en los artículos 4, párrafo I, 5, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo III del 22 y 25 de la Constitución, que acordó el presidente de la república previa conformidad del Consejo de Ministros, para todo el territorio y todos los habitantes de la república. En cuanto a la duración de la suspensión, dispuso que duraría todo el tiempo que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, con posibilidad de prorrogarse hasta por 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades. Asimismo, autorizó al Ejecutivo para dictar las prevenciones generales que reglamenten los términos de

---

<sup>52</sup> Diario Oficial de la Federación, Enero 12 1942, México, D.F., p. 1.

la suspensión y para imponer en los ramos de la administración pública todas las modificaciones para la defensa del país y sus instituciones; y para tal efecto se le facultó para legislar.<sup>53</sup>

El entonces presidente de la república Manuel Ávila Camacho, con las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas, expidió la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de las garantías individuales, publicada en el Diario Oficial de 13 de junio de 1942.<sup>54</sup>

En cuanto a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, estableció que la suspensión es aplicable solamente a los delitos del orden federal comprendidos en el Libro II, títulos I a VI y título IX del Código Penal Federal, así como a los enumerados en el decreto de 30 de octubre de 1941, que reformó el Código Penal y a los que se creen en la legislación de emergencia. Es decir, el entonces Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común, y para toda la república en materia de fuero federal, en dicho Libro y títulos refiere los delitos, en los que estaban suspendidas las garantías individuales; o sea, los delitos contra la seguridad exterior de la nación, como son traición a la patria (artículos 123 al 128), espionaje (artículos 129 a 131) y conspiración (artículo 132); y los delitos contra la seguridad interior de la nación, como rebelión (artículos 133 a 140), sedición u otros desórdenes públicos (artículos 141 a 145, este último declara que se consideran delitos de carácter político); delitos contra el derecho internacional, como piratería, violación de inmunidad y de neutralidad, violaciones de los derechos de humanidad en prisioneros, rehenes, heridos u hospitales; delitos contra la seguridad pública, como evasión de presos, quebrantamiento de sanción, armas prohibidas y asociaciones delictuosas.<sup>55</sup>

---

53 Diario Oficial de la Federación, Junio 2 1942, México, D.F. p. 2.

54 Diario Oficial de la Federación, Junio 13 1942, México, D.F. p. 1.

55 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_orig\\_14ago31\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_orig_14ago31_ima.pdf) [Consultada: 15 de agosto 2016].

Por medio del “Decreto que adiciona la Ley Reglamentaria de la de Prevenciones Generales, relativa a la Suspensión de Garantías, de 9 de septiembre de 1942”, en su artículo 1, fracción VI, dispuso que los agentes del ministerio público no podrán ser detenidos por autoridad alguna, civil o militar, sino hasta cuando el procurador lo resuelva así. Al funcionario que realice la detención en contra de lo dispuesto, se le impondrá pena de prisión de 1 mes a 2 años, destitución del empleo e inhabilitación por el mismo tiempo, sin gozar durante el proceso de libertad caucional, y los sentenciados no podrán acogerse al beneficio de la condena condicional.

También se tipificó la desobediencia de policías a las órdenes del ministerio público, con prisión de 3 días a 6 meses y destitución del cargo; y de militares pena de suspensión hasta por 30 días o arresto por un mes, impuestos por el secretario de la Defensa Nacional.<sup>56</sup>

Asimismo, por medio de Decreto se declara Ley de Emergencia el capítulo 1, título 7, libro 2, del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y federal en toda la república en materia de ese fuero, relativo a la tenencia y tráfico de enervantes, ya que se ha incrementado con grave peligro para la salud nacional y las buenas relaciones con los países vecinos, sujetos a las mismas penas que el Código establece pero también a la Ley de Prevenciones Generales, relativa a la Suspensión de Garantías, por lo que hace a la privación de su libertad.<sup>57</sup>

En resumen, se utilizó el estado de emergencia; los delitos contra la seguridad interior de la Nación; al ejército como auxiliar del ministerio público; y se declaró como ley de emergencia la tenencia y tráfico de enervantes.

**Estado de excepción de facto.** En el siglo XX, sin Decreto se activó el estado de excepción; es decir, de hecho se suspendieron las

---

56 Diario Oficial de la Federación, Octubre 20 1944, México, D.F. pp. 1 y 2.

57 Diario Oficial de la Federación, Mayo 12 1945, México, D.F. p. 3.

denominadas garantías individuales, ya que extrajudicialmente se privó de la vida y de la libertad, se dañó la integridad física de personas y se allanaron domicilios de muchos ciudadanos, ciudadanas y menores de edad, ya que no se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento penal; pero además los autores intelectuales y materiales de estas violaciones a las entonces denominadas garantías individuales y delitos cometidos, fueron altos funcionarios del Ejecutivo Federal y miembros del ejército y de las policías del Estado, respectivamente. Este estado de emergencia de facto, es posible resumirlo en dos casos:

- a) Con la guerrilla o movimientos populares de inconformidad social. Carlos Montemayor nos hace un recuento breve de ellos de la manera siguiente.

Las medidas represivas policiales o militares no siempre han logrado frenar los movimientos populares de inconformidad social:

- El 18 de mayo de 1967, en Atoyac, en la Sierra de Guerrero, la represión a la manifestación pacífica de los padres de familia de la Escuela Primaria Juan Álvarez, produjo la guerrilla de Lucio Cabañas;
- En agosto de 1967, la masacre de 27 copreros en Acapulco desencadenó las acciones de la guerrilla de Genaro Vázquez Rojas;
- Del 26 al 29 de julio de 1968, la represión policial y militar a las pugnas estudiantiles dio origen al movimiento estudiantil de 1968;
- La represión del 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México y en el estado de Nuevo León no detuvo la inconformidad, sino que provocó el surgimiento de la Liga Comunista 23 de septiembre y de las Fuerzas de Liberación Nacional;

- En 1994, el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; y
  - La respuesta a la masacre de 17 campesinos en el vado de Aguas Blancas en 1995, fue la aparición de la guerrilla del Ejército Popular Revolucionario.<sup>58</sup>
- b) Con el fenómeno de la delincuencia organizada doméstica. El fenómeno de la criminalidad siempre ha existido en todos los países del orbe. Cada Estado ha establecido su propia política criminal, su modelo normativo y estrategias para combatirlo. Sin embargo, los delincuentes se han aglutinado para perpetrar delitos en una región, cuya impunidad, entre otras causas, ha permitido expandirse en todo el territorio del país de que se trate. Esta delincuencia doméstica, en principio local y después en todo el territorio nacional, ha expandido sus actividades ilícitas más allá de sus fronteras, al establecer relaciones de “negocios” con otros grupos delincuenciales extranjeros; asimismo, ha evolucionado en consonancia con la globalización, al innovar sus *modus operandi*, al utilizar la tecnología actual y estrategias como la corrupción y la violencia para seguir perpetrando delitos graves y de gran impacto social.<sup>59</sup>

Carlos Montemayor menciona que con el tema de seguridad nacional y los movimientos guerrilleros es factible realizar un paralelismo con el comportamiento del Estado mexicano ante procesos del crimen organizado, en el sentido de que desde 2007 comenzó un gran despliegue militar en muchas zonas rurales y urbanas del país en una lucha aparentemente a fondo contra el narcotráfico en los estados de Guerrero, Sinaloa, Durango, Chihuahua, etc., pero en Guerrero y Chihuahua el ejército mostró un comportamiento igual al de la guerra sucia de los años setenta

58 MONTEMAYOR, Carlos, *Los Movimientos Guerrilleros y los Servicios de Inteligencia* (Notas Reiteradas y Nuevas Conclusiones), en *Los grandes problemas de México*, Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior, Colegio de México, México, 2010, pp. 43 y 44.

59 URIBE BENÍTEZ, Oscar, *La Convención de Palermo*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Azul Temas Internacionales, México, 2010, p. 12.

en perjuicio de la población civil, es decir, el terror, la tortura, las desapariciones forzadas de personas, se convirtieron en rasgos característicos de una búsqueda de información que los servicios de inteligencia no podían obtener por otras vías.<sup>60</sup>

**La participación militar en la seguridad pública en el siglo XX.** Dicho sea de paso, en diversas leyes se facultó a las fuerzas armadas para participar en la seguridad pública, como es la que llevaba por denominación Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 1995, la cual fue impugnada mediante acción de inconstitucionalidad registrada con el número 1/96, cuya resolución de 6 de marzo de 1996 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró constitucionales las fracciones III y IV del artículo 12 de dicha Ley, en las que se incluía a las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, respectivamente, como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Derivado de la sentencia emitida en la referida acción de inconstitucionalidad se aprobaron seis tesis aisladas que fueron elevadas a la categoría de jurisprudencias por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 34/2000, 35/2000, 36/2000, 37/2000, 38/000 y 39/2000. Las fracciones III y IV fueron reproducidas en el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en vigor, que abrogó la Ley citada en el párrafo que antecede.<sup>61</sup>

Por ejemplo, la Tesis de Jurisprudencia P./J.36/2000 sostiene que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán

60 MONTEMAYOR, Carlos, Op. Cit., pp. 42 y 43.

61 URIBE BENÍTEZ, Oscar, *Casos de Éxito en el Combate a la Delincuencia Organizada (Italia y Colombia)*, El Fuero Militar en México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Amarilla, agosto de 2010, pp. 99-102.

estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución y a las Leyes.<sup>62</sup>

La tesis de Jurisprudencia P./J. 37/2000 afirma que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, pueden actuar acatando órdenes del presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla.<sup>63</sup>

La Tesis de Jurisprudencia P./J. 38/2000 sostiene que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del artículo 129 de la Constitución).<sup>64</sup>

**La participación militar en la seguridad interior en el siglo XXI.** La distinción entre seguridad interior y defensa exterior persiste en nuestra Constitución en el artículo 89, fracción VI, aunque en el Código Penal Federal se engloban con el rubro de Delitos contra la Seguridad de la Nación. En el presente siglo, la seguridad interior se vuelve a asentar en el trípole: emergencia, delitos y autoridad militar.

Para activar el derecho penal del estado de excepción, es menester que se actualicen los presupuestos que lo justifican en nuestra Constitución: la invasión; perturbación grave de la paz pública; y cualquier otro en el que la sociedad esté en grave peligro o conflicto, según el artículo 29 constitucional.

---

62 *EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA, SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES*, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: Novena, Instancia: Pleno, Tomo XI, abril de 2000, p. 552.

63 *EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA, PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA*, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: Novena, Instancia: Pleno, Tomo XI, abril de 2000, p. 551.

64 *EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA, SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)*, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: Novena, Instancia: Pleno, Tomo XI, abril de 2000, p. 549.

Considerando la pena establecida para los delitos, hay delitos que no son graves, otros que sí son graves y unos más que son graves pero que perturban gravemente la paz pública, cuya sanción de acuerdo al término medio aritmético rebasa los cinco años de prisión, pero además por una parte afectan potencialmente la vida de un número indefinido de personas en un municipio, en la Ciudad de México, en uno o varios estados de la federación; y por otra parte, ponen en riesgo la pérdida del poder de las autoridades y del funcionamiento de las instituciones gubernamentales locales, estatales o federales. A continuación, los mencionaremos:

- Traición a la patria (pena de 5 a 40 años de prisión);
- Espionaje (pena de 5 a 20 años de prisión);
- Rebelión (pena de 2 a 20 años de prisión);
- Terrorismo (pena de 15 a 40 años de prisión);
- Financiamiento al terrorismo (pena de 15 a 40 años de prisión);
- Sabotaje (pena de 2 a 20 años de prisión);
- Ataques a las vías de comunicación con explosivos (pena de 15 a 20 años de prisión);
- Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo (pena de 20 a 30 años de prisión);
- Delitos contra la salud, en su modalidad de producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos (pena mayor de estos delitos de 10 a 25 años de prisión);
- Secuestro, cuando la víctima es privada de la vida por sus autores o partícipes (pena de 80 a 140 años de prisión);
- Homicidio simple (pena de 12 a 24 años de prisión);
- Homicidio calificado (pena de 30 a 60 años de prisión);
- Femicidio (pena de 40 a 60 años de prisión);
- Delincuencia organizada (20 a 40 años de prisión), al miembro de la delincuencia organizada que tenga funciones de administración, dirección o supervisión, en delitos contra la salud, operaciones con recursos de procedencia ilícita,

secuestro y robo de hidrocarburos; de 10 a 20 años de prisión, al miembro de la delincuencia organizada, que no tenga las anteriores funciones, por ejemplo.

El mayor número de los anteriores delitos graves que perturban gravemente la paz pública inciden en la seguridad interior, como es el delito de crimen organizado y su despliegue de actividades ilícitas, tales como el homicidio; contra la salud, en su modalidad de producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos; homicidio; secuestro; terrorismo; ataques a las vías de comunicación con explosivos, etc.

Ley de Seguridad Interior que confiere la participación militar (estado de emergencia con intervención de las Fuerzas Armadas pero sin suspensión de derechos humanos y sus garantías). En el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 2017, fue publicada la Ley de Seguridad Interior.

Dicha Ley involucra en las acciones de seguridad interior a las fuerzas armadas, que están orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior (Art. 4, fracción I). Las amenazas y riesgos a la seguridad interior están definidas en dicha Ley (Art. 4, fracciones II y III). Las Fuerzas Armadas incluyen al Ejército, Armada y Fuerza Aérea (Art. 4, fracción V). Existe un procedimiento para la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior (Arts. 11 a 16), pero las fuerzas armadas en el ámbito de su competencia implementarán, sin necesidad de dicha Declaratoria políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional (Art. 6). Las fuerzas armadas solamente intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener las amenazas de que se trate, mediante el procedimiento previsto en el artículo 20 de dicha Ley.

En la aplicación de esta Ley se deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y sus garantías conforme a lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y protocolos emitidos por las autoridades correspondientes (Art. 7).

Asimismo, en el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior, se observarán los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, así como los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, según el artículo 3 de la Ley en comento. El uso de la fuerza legítima está definida como la utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las fuerzas federales, y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución, de acuerdo al artículo 4, fracción X. Cuando las fuerzas armadas se percaten de la comisión de un delito, en la realización de las acciones de seguridad interior, de inmediato lo harán del conocimiento del ministerio público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como a poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía, según su artículo 27.

La Ley en comento, en términos generales, establece estructuralmente un sistema similar al del estado de emergencia o estado de excepción, sin suspensión de derechos humanos y sus garantías, pero con intervención de las fuerzas armadas, por los elementos siguientes:

<p><b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 29. Estado de excepción</b></p>	<p><b>Ley de Seguridad Interior Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior</b></p>
<p><b>Semejanzas</b></p>	
<p><b>1. Presupuestos</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invasión;</li> <li>• Perturbación grave de la paz pública; o</li> <li>• Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas a la seguridad interior, las cuales comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla o se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas o municipios en la preservación de la seguridad nacional.</li> </ul>
<p><b>2. Reglas</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad legitimada para restringir, o suspender derechos humanos y sus garantías: solamente el Presidente de la República.</li> <li>• Autoridad que aprueba la restricción o suspensión: el Congreso de la Unión y en su receso la Comisión Permanente.</li> <li>• Lugar de restricción o suspensión: todo el país o en lugar determinado.</li> <li>• Temporalidad de la restricción o suspensión: por tiempo limitado.</li> <li>• Vigencia de la restricción o suspensión: hasta que se concluya el plazo establecido o cuando el Congreso decreta la terminación o revocación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad legitimada para emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: solamente el presidente de la república.</li> <li>• Autoridad que considera la determinación de la Declaratoria: Consejo de Seguridad Nacional.</li> <li>• Lugar para las acciones de seguridad interior: territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país.</li> <li>• Temporalidad de la Declaratoria: Temporal.</li> <li>• Vigencia de la intervención de la federación: no puede exceder de un año, cesa la intervención y las acciones de seguridad interior.</li> </ul>

<b>3. Principios</b>	
<p>Proporcionalidad entre la restricción, o suspensión y el peligro al que se va a enfrentar; de legalidad; racionalidad; proclamación; publicidad y no discriminación.</p>	<p>Principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, así como los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.</p>

En conclusión, podríamos decir que La Ley de Seguridad Interior establece un procedimiento para declarar un estado de emergencia o estado de excepción sin suspensión de derechos humanos y sus garantías, pero con la intervención de las Fuerzas Armadas, denominado Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

En otras palabras, la seguridad interior se asienta nuevamente en el trípode: estado de emergencia, pero sin suspensión de derechos humanos y sus garantías; delitos; y militares. Mejor dicho, la Ley de Seguridad Interior establece un estado de emergencia mediante las instituciones de estado de guerra y estado de sitio, según la amplitud de la participación de las fuerzas armadas; es decir, en entidades federativas o municipios, respectivamente, lo que plantea un problema de inconstitucionalidad al no estar previsto en la Constitución las instituciones de emergencia del estado de guerra y del estado de sitio.

La Ley de Seguridad Interior fue impugnada mediante diversas acciones de inconstitucionalidad, registradas bajo los números de expedientes 6/2018, 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018 y 16/2018, las cuales fueron resueltas el 15 de noviembre de 2018, declarando en su resolutivo Cuarto la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior.<sup>65</sup>

65 Suprema Corte de Justicia de la Nación (consultada el 28 de enero de 2019), disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=230104>

En este año de 2019, el presidente de la república, senadores, diputados y gobernadores, acogen la Guardia Nacional pero integrada por personal de las fuerzas armadas: Ejército, Marina y Fuerza Aérea, así como Policía Federal, cuya propuesta es a nivel constitucional, la cual si se aprueba dentro del primer trimestre del año en curso que es el plazo asignado para realizar el presente trabajo, amerita su análisis en un capítulo adicional.

## **V. ¿El enfrentamiento entre el gobierno y los cárteles en México constituye un conflicto armado no internacional que amerite la aplicación del derecho internacional humanitario?**

Diversos estudios han abordado esta interrogante. Algunos sostienen que no existe un conflicto armado, mientras que otros afirman lo contrario. Se han seleccionado dos estudios con esas posiciones encontradas.

### **A) Tesis de que no existe un conflicto armado.**

Con motivo de la declaración de Donald Trump, presidente de los Estados Unidos de América, en el sentido de que con el consentimiento de México podría enviar al ejército estadounidense para combatir a los cárteles de la droga, el Marine Matthew Neely, realizó un estudio que fue publicado en la Emory International Law Review que lleva por título Good Law for “Bad Hombres”.<sup>66</sup>

Matthew plantea si el ejército estadounidense se vería limitado por la ley de conflicto armado y la ley de derechos humanos o ninguna

---

<sup>66</sup> NEELY, Matthew, *Good Law for Bad Hombres*, vol. 32, issue 2, Emory International Law Review, 255 (2018), disponible en: <http://law.emory.edu/eilr/contest/volume-32/issue-2/articles/good-law-bad-hombres.html>

de las dos. Para los efectos que nos interesan, expondremos solamente lo relativo a la normativa del conflicto armado en la violencia del cártel mexicano de la droga, para saber su opinión de si es un conflicto armado o no en virtud del derecho internacional. Para lo cual, expone que en 2015 el Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos identificó nueve principales cárteles de la droga mexicana, los cuales parecen tener una estructura organizativa que refleja una jerarquía escalonada, en cuya parte superior están los jefes, seguidos por los operadores especializados como abogados y contadores, luego vienen los operadores logísticos y en el nivel más bajo está la base operativa, compuesta por narcotraficantes, conductores y contrabandistas de drogas. Las excepciones a esta estructura jerárquica son los cárteles de la droga de Sinaloa y los Zetas. El de Sinaloa está compuesta por sucursales semiautónomas que opera bajo un único líder superior que puede unir estas sucursales cuando sea necesario. Las de los Zetas se cree que es similar a una franquicia, o celdas independientes afiliadas.<sup>67</sup>

Matthew distingue entre conflicto armado internacional y un conflicto armado no internacional, a los cuales les aplica el derecho internacional humanitario, pero más limitado al último de los mencionados. Para que exista un conflicto armado internacional, se deben cumplir las condiciones del artículo 2 comunes a los cuatro Convenios de Ginebra; es decir, se requiere una guerra declarada o un conflicto armado entre dos estados. En el caso de un conflicto armado no internacional, se deben cumplir las condiciones del artículo 3 comunes a los cuatro Convenios de Ginebra, el cual ocurre en el territorio de una de las partes y no es entre dos estados.

El punto neurálgico que considera Matthew es el significado de conflicto armado;<sup>68</sup> para desentrañarlo se apoya en tres elementos:

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 262.

I. Comentario en 1952 del Comité Internacional de la Cruz Roja a los Convenios de Ginebra. El conflicto armado no es un acto de bandidaje o una insurrección no organizada y de corta duración. Proporciona cuatro criterios no vinculantes, que son indicios de un conflicto armado y no es necesario que todos estén satisfechos para que exista un conflicto armado:

**(1)** Que la parte en revuelta contra el Gobierno de Jure posee una fuerza militar organizada, una autoridad responsable de sus actos, que actúa en un territorio determinado y tiene los medios para respetar y garantizar el respeto de la Convención;

**(2)** Que el Gobierno legal esté obligado a recurrir a las fuerzas militares regulares contra los insurgentes organizados como militares y en posesión de una parte del territorio nacional;

**(3)** (a) Que el gobierno de jure haya reconocido a los insurgentes como beligerantes; o

(b) Que ha reclamado para sí los derechos de un beligerante; o

(c) Que ha otorgado a los insurgentes el reconocimiento de beligerantes para los propósitos únicamente de la Convención; o

(d) Que la disputa ha sido admitida en la Agenda del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General de las Naciones Unidas como una amenaza para la paz internacional, una violación de la paz o un acto de agresión.

**(4)** (a) Que los insurgentes tengan una organización que pretende tener las características de un Estado.

(b) Que la autoridad civil insurgente ejerza una autoridad de facto sobre las personas dentro de un territorio determinado.

(c) Que las fuerzas armadas actúen bajo la dirección de la autoridad civil organizada y estén preparadas para observar las leyes ordinarias de la guerra.

(d) Que la autoridad civil insurgente acepte regirse por las disposiciones de la Convención.<sup>69</sup>

Por nuestra parte, consideramos que en el contexto del comentario anterior se actualiza el criterio, no vinculante, plasmado en el numeral (2), en virtud de que en México los cárteles de la droga poseen alguna parte del territorio nacional, principalmente municipios, en los que controlan su acceso, la imposición de autoridades o eliminación de las mismas, lo cual ha hecho que el Estado se haya visto obligado a recurrir a las fuerzas militares, al grado de rediseñar la Guardia Nacional con las fuerzas armadas para combatir a los cárteles de la droga.

**II.** Artículo 1 del Protocolo Adicional II de 1977 a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. México y los Estados Unidos de América no son parte de este instrumento internacional.

Este tratado:

Requiere que el conflicto sea entre:

**(1)** fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados que,

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 262 y 263.

(2) bajo el mando responsable,

(3) ejerza el control sobre una parte de su territorio que les permita llevar a cabo operaciones militares sostenidas y concertadas para implementar.

Rechaza como conflictos armados, situaciones de disturbios y tensiones internas (disturbios, actos aislados y esporádicos de violencia y otros actos de naturaleza similar).<sup>70</sup>

Dado que México no es parte en este instrumento internacional, sería estéril realizar comentario alguno de si es aplicable o no a México.

**III.** Jurisprudencia internacional del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. En el caso *Prosecutor v. Dusko Tadic* (No. IT-94-1-AR72) la Sala de Apelaciones, del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, en su sentencia de 2 de octubre de 1995, sostiene que existe conflicto armado siempre que haya violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y los grupos armados organizados o entre dichos grupos dentro de un Estado. En el anterior caso, el Tribunal de Primera Instancia se centró en la intensidad del conflicto y en la organización de las partes en conflicto, que son dos puntas que se utilizan para diferenciar una perturbación interna de un conflicto armado.<sup>71</sup>

Respecto a la intensidad del conflicto, en el caso *Prosecutor v. Ramush, Haradinaj, Idriz Balaj y Lahi Brahimaj* 2012 (No. IT-04-84 bis-T), la Sala de Primera Instancia citó una lista de factores, desarrollados desde el caso *Prosecutor v. Fatmir Limaj* 2005, para evaluar la intensidad de un conflicto:

La distribución de armas entre ambas partes en el conflicto; participación del Consejo de Seguridad de la ONU; número de civiles obligados a huir de las zonas

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 264 y 265.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 266.

de combate; tipos de armas utilizadas, especialmente armas pesadas y otros equipos militares, como tanques y otros vehículos pesados; el bloqueo o asedio de ciudades y el fuerte bombardeo de ciudades; el alcance de la destrucción y el número de víctimas causadas por los bombardeos o los combates; la cantidad de tropas y unidades desplegadas; existencia y cambio de líneas de frente entre las partes; la ocupación de territorio, pueblos y aldeas; el despliegue de fuerzas gubernamentales en el área de crisis; cierre de carreteras; cese de las órdenes y acuerdos de fuego.<sup>72</sup>

En cuanto al aspecto organizativo, en el caso *Prosecutor v. Ljube Boskoski y Johan Tarculovski* 2008 (No. IT-04-82-T, en la sentencia de la Sala de Primera Instancia refiere cinco factores:

- (1)** Si el grupo está organizado en una estructura de mando militar (escuadrón, pelotón, compañía, brigada);
- (2)** Si el grupo puede realizar operaciones de manera organizada;
- (3)** Si el grupo tiene una capacidad logística para apoyar operaciones militares;
- (4)** Si el grupo tiene un sistema disciplinario interno y la capacidad de adherirse al Derecho Internacional Humanitario; y
- (5)** Si el grupo puede hablar como una sola voz.<sup>73</sup>

Por nuestra parte, estimamos que los elementos para que exista un conflicto armado no internacional, relativos a la intensidad del conflicto y organización, solamente se actualiza este último para México respecto de la violencia de los cárteles de la droga, ya que éstos tienen estructura similar a la del

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 267.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 267.

mando militar, realizan operaciones de manera organizada, tienen capacidad logística para operaciones militares, cuentan con sistema punitivo disciplinario, los cárteles pueden hablar como una sola voz y es factible que se adhieran al derecho internacional humanitario.

Regresando con Matthew, a la luz de las anteriores tres fuentes de información, Matthew analiza la aplicación o no del derecho internacional humanitario a la violencia del cártel mexicano de la droga. Sostiene que esa violencia no tiene un carácter internacional, pues el conflicto no es entre dos Estados; el problema es si esa violencia es un conflicto armado.<sup>74</sup>

Respecto a la aplicación de los comentarios del Comité Internacional de la Cruz Roja, refiere que no hay evidencia de que el actor no estatal esté intentando a través de la violencia, crear un gobierno nuevo o rival para el gobierno de jure; por ejemplo, los cárteles de la droga no han establecido un sistema de justicia acorde con el Convenio de Ginebra. No poseen un territorio sobre el cual ejercen la autoridad civil; los militares mexicanos no se sienten obligados a responder a los cárteles de la droga con fuerza militar; la violencia no ha entrado en el plano internacional. Por tanto, considera que la violencia del cártel mexicano de la droga no es un conflicto armado no internacional, por lo que no le es aplicable el derecho internacional humanitario.<sup>75</sup>

En cuanto a la aplicación del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, señala que los dos primeros requisitos se satisfacen: la violencia es entre un actor estatal y un actor no estatal; y la jerarquía organizativa de los cárteles de la droga satisface el requisito de estructura de mando responsable. Tocante al tercer requisito, a pesar de que la coordinación y a veces exitosos tiroteos contra el ejército mexicano demuestra la capacidad de los cárteles para realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, no se satisface tal requisito ya que no han ejercido

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 268.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 268 y 269.

control para implementar los requisitos que señala el mencionado Protocolo; por ejemplo, no hay indicios de que los cárteles puedan desempeñar funciones relacionadas con la educación de los niños, detención de los reclusos, tratamiento médico de los reclusos o el establecimiento de un sistema penal. Concluye que en México no hay un conflicto armado y no es aplicable a la violencia el derecho internacional humanitario.<sup>76</sup>

Por lo que se refiere a la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional de la ex Yugoslavia, que sostiene que para la existencia de un conflicto armado no internacional debe existir intensidad y organización, el de la organización está satisfecho por los principales cárteles de la droga, pero la intensidad no, ya que aunque la violencia ha provocado un sinnúmero de víctimas y muchas tropas han sido involucradas, el ejército está pidiendo una función reducida; ni el Consejo de Seguridad de la ONU ni la Asamblea General están involucradas en la situación; es decir, para pronunciarse si es un conflicto armado; no se informa el uso de artillería, tanques u otros vehículos pesados; las ciudades no están sitiadas; las líneas de frente no están establecidas y cambiadas; y no hay órdenes y acuerdos de alto el fuego. Por consiguiente, considera que la violencia del cártel mexicano de la droga es una perturbación interna y por ello no es aplicable el derecho internacional humanitario.<sup>77</sup>

Matthew adicionalmente señala que la violencia del cártel de la droga en México se centra en la creación de la anarquía, por ello es similar al bandidismo; la violencia está organizada dirigida al gobierno y a otros cárteles de la droga; es una violencia asociada con el terrorismo. Las fuerzas militares pueden ser utilizadas en ciertos casos para mantener el respeto de la ley y el orden sin que la violencia se considere un conflicto armado. Por tanto, reitera que la violencia del cártel mexicano de la droga es una perturbación interna.<sup>78</sup>

---

76 *Ibidem*, p. 269.

77 *Ibidem*, pp. 269 y 270.

78 *Ibidem*, pp. 272.

## **B) Tesis de que sí existe un conflicto armado.**

La investigadora de la Academia de Ginebra, doctora Chiara Redaelli afirma que México está involucrado en un conflicto armado no internacional contra, al menos, el cártel Jalisco Nueva Generación. Para ello, asevera que se deben evaluar dos criterios:

1. El nivel de violencia debe alcanzar un cierto grado de intensidad que vaya más allá de las perturbaciones y tensiones internas; y
2. En cada conflicto armado no internacional, al menos un lado del conflicto debe ser un grupo armado no estatal que debe exhibir un cierto nivel de organización para calificar como parte en el conflicto armado no internacional. Se presume que las fuerzas del gobierno satisfacen los criterios de organización.

Aunque las organizaciones criminales persiguen objetivos económicos, no significa que no puedan ser parte en un conflicto, pues el Tribunal Penal Internacional de la ex Yugoslavia, en el caso *Prosecutor v. Limaj*, especificó que la determinación de la existencia de un conflicto armado se basa únicamente en dos criterios: la intensidad del conflicto y la organización de las partes, el propósito de las fuerzas armadas de participar en actos de violencia o en lograr algún otro objetivo es irrelevante.

Respecto de la intensidad de la violencia, menciona que se utilizan diversos factores para evaluar si se ha alcanzado el umbral de intensidad requerido, como el número, duración e intensidad de las confrontaciones individuales; tipos de armas y equipos militares utilizados; número de personas y tipos de fuerzas que participan en los combates; número de bajas; alcance de la destrucción material; número de civiles que huyen; y la participación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Explica que México en los últimos años ha seguido la estrategia llamada Kingpin (arrestos y muertes de los líderes principales de la droga), lo cual ha fragmentado el panorama criminal, con ello varios cárteles pequeños y en extremo violentos han caracterizado el conflicto en México, en particular los enfrentamientos armados entre el gobierno y el cártel de Jalisco Nueva Generación, como lo son para ilustrar ello, el de 29 de septiembre de 2018 en Guanajuato, en el que participaron cuarenta miembros del cártel, con duración de horas y la muerte de diez personas; en octubre de 2018, en los ejidos de Pentecostés, Texcoco, cuya duración fue de casi una hora y resultaron dos muertos y un herido del cártel; y el de 4 de diciembre de 2018, en la Huerta, un convoy de las fuerzas de seguridad fue atacado por el cártel, resultando seis policías asesinados.

Como reacción al aumento de violencia, en diciembre de 2017 el gobierno mexicano aprobó la Ley de Seguridad Interior que autoriza el despliegue del personal del ejército y de la marina para combatir los riesgos de la seguridad nacional. En noviembre de 2018, la Suprema Corte anuló la Ley de Seguridad Interior. En enero de 2019, la cámara baja del Congreso mexicano aprobó una ley que crearía una organización nacional compuesta por 60,000 miembros con el objeto de luchar contra el crimen organizado. A mediados de febrero de 2019, el Senado discutirá y votará sobre la misma ley.

En cuanto al segundo criterio, relativo a la organización de los grupos armados, se utilizan una serie de factores como la existencia de una estructura de comando, reglas y mecanismos disciplinarios; la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas; la capacidad de planificar, coordinar y llevar a cabo operaciones militares; la capacidad de negociar y concluir acuerdos, por ejemplo, de acuerdos de alto al fuego o de paz. Si no se cumple el criterio mínimo de organización de los grupos armados, no hay conflicto armado.

Los grupos y facciones derivados de la fragmentación de antiguos cárteles, caracterizados por su organización flexible, fuertemente armados y decididos a llenar el vacío dejado por los viejos cárteles, si bien han participado en enfrentamientos armados entre sí y contra el gobierno, no cumplen con los requisitos de la organización y por ello no son parte de un conflicto armado no internacional.

El cártel de Jalisco Nueva Generación, surgió, como resultado de la estrategia de Kingpin, en 2010 tras la muerte del capo Ignacio Coronel por las fuerzas de seguridad mexicanas, y de las luchas internas, cuyo líder actual es “Nemesio Oseguera Ramos”, alias “El Mencho”. Pese a la escasa información de su estructura interna, existen varios factores que llevan a concluir que dicho cártel cuenta con los requisitos de la organización, como la capacidad para comprar y fabricar armas, por ejemplo, las autoridades mexicanas descubrieron una instalación de fabricación clandestina de AR-15 en Guadalajara. Desde 2017, el cártel mencionado ha sufrido algunas divisiones internas que han causado la aparición de nuevos grupos, como el cártel de Nueva Plaza.

La Ley aplicable a las partes en conflicto (México y cártel Jalisco Nueva Generación), concretamente su artículo 3, en común, de los Convenios de Ginebra de 1949, que establece el respeto de las normas mínimas y exige un trato humano sin distinción de todas las personas que no participan en las hostilidades y ya no participan activamente en ellas. Prohíbe el asesinato, la mutilación, la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, la toma de rehenes y los juicios injustos. También están obligadas las partes por el derecho internacional humanitario consuetudinario aplicable a los conflictos armados no internacionales, así como por el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que el Estado tiene la obligación de prevenir e investigar presuntas violaciones, incluso por parte de actores o estatales; inclusive, se considera cada vez más que los grupos armados no estatales están obligados por

el derecho internacional de los derechos humanos si ejercen un control de facto sobre algunas áreas.<sup>79</sup>

## **VI. La reforma constitucional de 2019 sobre la Guardia Nacional.**

### **A) Principios que separan los roles militares y policiales.**

El informe de la Oficina en Washington para América denominado Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas (Predica lo que Practicas: La Separación de Roles entre Militares y Policías en las Américas), de noviembre de 2010, tiene como base los principios siguientes:

- 1.-** La doctrina, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas están pensados para defender el territorio nacional frente a amenazas militares extranjeras. La lógica es aniquilar al enemigo y sus armas están diseñadas para matarlo. Los soldados no están preparados para patrullar las calles, lidiar con los criminales, realizar investigaciones, obtener pruebas, armar casos contra sospechosos o testificar en un juicio, como lo hacen los oficiales de policía.
- 2.-** Cuando esta lógica militar se aplica a la seguridad interior o misiones relacionadas, como la lucha contra el narcotráfico, se pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos y resultan abusos a los derechos humanos.
- 3.-** El rol de los militares en la seguridad interior menoscaba la profesionalización de las fuerzas armadas, lo cual impide que se consolide el control civil sobre las fuerzas armadas.

79 REDAELLI, Chiara, Geneva Academy, Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *International Humanitarian Law Applies to the Armed Confrontations Between Mexico and the Jalisco Cartel New Generation*, 12 de febrero de 2019, disponible en: <http://adh-geneve.ch/news/detail/209-international-humanitarian-law-applies-to-the-armed-confrontations-between-mexico-and-the-jalisco-cartel-new-generation>; o también en <http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-mexico#collapse4accord>

4.- La participación de los militares en cuestiones de seguridad interior puede afectar su misión tradicional, por la falta de especificidad y profesionalización.

5.- La participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado los expone al riesgo de ser infiltrados por organizaciones criminales con muchos recursos que dependen de la corrupción del Estado para sobrevivir.

6.- Los militares están sujetos a la justicia militar en lugar de la justicia ordinaria, en caso de violaciones a los derechos de los ciudadanos, salvo raras ocasiones. (derogado por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco v. México).

7.- Cuando los militares realizan tareas de seguridad interior, no permiten que los gobiernos construyan instituciones civiles de seguridad interior fuertes o el proceso se dilata.<sup>80</sup>

## **B) Estándares jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre investigaciones penales por militares.**

1.- Participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana. En el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia el 28 de noviembre de 2018, en cuyo apartado I, página 5, refirió que el caso se trata de la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes, por parte de agentes estatales en el ejido Benito Juárez, estado de Chihuahua, México, a partir del 29 de diciembre de 2009, así como por su impunidad al determinarse aplicar la justicia militar al caso concreto, sometiendo este caso la Comisión a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 9 de noviembre de 2016.

---

<sup>80</sup> Washington Office on Latin American (WOLA). WITHERS, George, SANTOS, Lucila e ISACSON, Adam, Informe *Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*, Noviembre de 2010, pp. 25 y 26.

En su apartado VI, relativo a los hechos, párrafo 57, página 18, nota a pie de página 60, mencionó lo siguiente:

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o involuntarias [GTDFI] señaló en 2011: “Un elevado número de elementos castrenses son titulares de la policía estatal (en seis entidades) o de las Secretarías de Seguridad Pública estatal (en 14 estados). Adicionalmente, un número significativo de los cuerpos de policía municipal son dirigidos por oficiales militares. [La] SEDENA informó al Grupo de Trabajo que estos elementos militares (en la mayoría de los casos en retiro) no se encontraban bajo su supervisión [...]”.

Por lo que toca al fondo del asunto, contenido en su apartado VII, relativo al rubro (ii), Sobre la Participación de las Fuerzas Armadas en Labores de Seguridad Ciudadana, páginas 67 a 70, son de destacarse sus párrafos siguientes:

**178.** En atención a lo anterior, el Tribunal estima que por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, **los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención**, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.

**180. En el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles;** asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y **recordó** lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, **en el sentido de que “las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”.**

**181.** Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales **coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles.** Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.

**182.** En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que **el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles.** No obstante, **cuando excepcionalmente**

**intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:**

**a) Extraordinaria**, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte **excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;**

**b) Subordinada y complementaria**, a las labores de las corporaciones civiles, **sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;**

**c) Regulada**, mediante **mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza**, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

**d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.<sup>81</sup>**

Una de las conclusiones generales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, contenida en su párrafo 205, consistió en que el Estado mexicano es internacionalmente responsable por la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes, en violación de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal establecidos, respectivamente, de conformidad con los artículos 3, 4.1, 5.1, 5.2 y 7 de la Convención Americana, en relación con lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, así como del artículo I. a) de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Asimismo, la Corte hizo otras declaraciones y dispuso ciertas acciones para el Estado mexicano, en su apartado IX, correspondiente a los puntos resolutivos.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Casos Contenciosos, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_casos\\_contenciosos.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es)

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 216 a 218.

**2.-** Garantía de tribunal competente. Esta Corte en supervisión de cumplimiento de sentencia en los casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra vs. México, emitió resolución el 17 de abril de 2015, en cuyo considerando 12 determinó que en dichos casos determinó la violación de la garantía de tribunal competente y reiteró que en un Estado democrático de derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Asimismo, tomando en cuenta la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria.<sup>83</sup>

## **C) Análisis de la reforma constitucional de 2019 sobre la Guardia Nacional.**

**1.-** Cuestiones a dilucidar antes de recurrir a la milicia para enfrentar problemas de seguridad interior. Los investigadores mencionados de Washington Office on Latin American consideran que cuando un gobierno decide recurrir a los militares para hacer frente a los problemas de seguridad interior, los defensores de la democracia y los derechos humanos deberán cuestionar en detalle estas decisiones, planteando, entre otras, las preguntas siguientes:

¿La misión interna tiene un plazo límite determinado, tras el cual las fuerzas armadas cederán plenamente el control sobre la seguridad interior al gobierno civil?

---

<sup>83</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_supervision\\_cumplimiento.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_supervision_cumplimiento.cfm?lang=es)

¿La misión interna incluye un plan y los recursos necesarios para profesionalizar la policía y fortalecer el sistema de justicia en paralelo al despliegue militar? ¿Dicho plan apunta a consolidar un estado en el que las capacidades civiles hayan mejorado hasta tal punto que es poco probable que vuelva a ser necesario otro despliegue militar al interior del país en el futuro?

¿Las tropas que participan en roles internos no tradicionales operan bajo el mando directo de las autoridades civiles, en apoyo de agencias de seguridad interior, y su mandato ha sido aprobado por la legislatura?

¿Los militares están sujetos a la justicia ordinaria, y a ser investigados y juzgados en tribunales de la justicia penal ordinaria? Los códigos de justicia militar fueron creados para circunstancias excepcionales muy específicas, fundamentalmente operaciones de combate en situaciones de guerra. Estas circunstancias no abarcan la seguridad interior.

¿Las fuerzas militares y policiales reciben educación en derechos humanos para lidiar con civiles, con quienes están en contacto en el marco de operaciones antidrogas y otras misiones internas?<sup>84</sup>

**2.-** Reforma constitucional de 2019 sobre Guardia Nacional. La diputada federal María Guillermina Alvarado Moreno y otros integrantes del grupo parlamentario Movimiento Regeneración Nacional, en sesión de 20 de noviembre de 2018 presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

84 Washington Office on Latin American (WOLA), WITHERS, George, SANTOS, Lucila e ISACSON, Adam, Informe *Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*, Noviembre de 2010, p. 27.

Dicha iniciativa fue turnada al día siguiente a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen, y a las Comisiones de Gobernación y Población y de Seguridad Pública, para opinión. Durante los días 11 al 13 de diciembre de 2018, se realizaron audiencias públicas para analizar y discutir tal iniciativa. La Comisión de Puntos Constitucionales el 20 de diciembre de 2018 discutió y aprobó el proyecto de dictamen por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, turnándose ese mismo día a la Mesa Directiva, con las opiniones en sentido positivo de las Comisiones de Seguridad Pública y de Gobernación y Población.

También se realizaron audiencias públicas, del 8 al 12 de enero de 2019, para el análisis del dictamen. La Comisión de Puntos Constitucionales el 16 de enero de 2019, aprobó propuesta de modificación al texto del dictamen, con objeto de ponerlo a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, quien también la aprobó con 348 votos a favor; en razón de ello, se turnó a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores el 17 de enero de 2019, turnándose la minuta a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo. En el análisis participaron los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional, Marina y de Seguridad y Protección Ciudadana, así como especialistas y académicos en audiencias públicas del 11 al 15 de febrero de 2019. El 12 y 14 de febrero de 2019, se autorizó ampliar el turno a las comisiones de Derechos Humanos y de Seguridad Pública, respectivamente, para opinión.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, el 18 de febrero de 2019 aprobaron el dictamen con modificaciones a la minuta

de la Cámara de Diputados. El 21 de febrero de 2019, los presidentes de las comisiones dictaminadoras entregaron un documento que propuso modificaciones a diversos artículos del dictamen, el cual fue autorizado por el pleno del Senado, para integrarse al proyecto de dictamen para su discusión. El mismo 21 de febrero de 2019, el pleno del Senado de la República, aprobó con 127 votos a favor el dictamen que modifica la minuta de la Cámara de Diputados, la cual fue devuelta a esta cámara de origen, cuya Comisión de Puntos Constitucionales se abocó a su análisis, discusión y dictamen.

Del apartado del contenido de la minuta, es importante destacar lo siguiente:

Cabe señalar que, en los últimos años se utilizó al Ejército y a la Marina de manera desproporcional, sin una estrategia clara y transparente y bajo un marco constitucional que no permitía su participación clara en las tareas de seguridad pública, ello generó un esquema de simulación que desbordó violaciones a los derechos de los ciudadanos.

Por lo anterior, y ante la imperiosa necesidad de atender los problemas de inseguridad en nuestro país, se propone la creación de la Guardia Nacional, los integrantes de estas comisiones dictaminadoras consideramos necesario fortalecer que ésta sea de carácter civil, responsable de las tareas de seguridad pública, para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas; así como la preservación de la paz pública, el orden, los bienes y recursos de la Nación. Con esta nueva institución se busca prevenir y atacar el delito en todo el territorio mexicano y con ello garantizar la seguridad.

Se tratará de una institución policial, lo que implica que realizará tareas de prevención e investigación de los delitos, siempre bajo el mando del Ministerio Público, así como labores de Primer

## **Guardia Nacional**

---

**Junio 2019**

Respondiente ante hechos delictivos. Esto implica también que tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la sociedad, no sólo de elementos armados, sino también de elementos enfocados en la prevención; de tal manera que, si bien será un órgano de carácter civil sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

También se establece que, su actuación será con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios, si bien es cierto, se prevé el despliegue de la Guardia Nacional en las diversas regiones del país, esto no significa que vayan a sustituir a las policías municipales o estatales, ésta será una institución federal que actuará de manera subsidiaria y en apoyo, a estas instituciones en la medida de sus necesidades. El diseño de la Guardia Nacional responde al respeto del federalismo que será un complemento de las tareas de las policías estatales y municipales.

Sabemos que las condiciones de inseguridad en nuestro país requieren acciones que garanticen resultados en materia de seguridad en corto plazo, en este sentido resulta imperante contar con un cuerpo policial, profesional, disciplinado, dotado de toda una nueva arquitectura institucional y con elevados valores al servicio de la seguridad pública para enfrentar la inseguridad e inhibir la corrupción, que sea eficiente en su actuar y que cuente con la confianza de toda la sociedad.

Por ello, se establece que los elementos que integrarán la Guardia Nacional emanarán de las policías Militares y Navales, y de la Policía Federal, además de civiles, los cuales tendrán para el ejercicio de sus funciones la formación, educación, capacitación y el desempeño con base en una doctrina policial fundada en la disciplina y respeto a los derechos humanos. La base de la Guardia Nacional sería la policía militar, la policía naval y la policía federal y

van a tener una formación y una capacitación adicional, van a ser homologados en términos de adiestramiento, disciplina y jerarquía, y el carácter será civil. La estructura militar le va a permitir dotar a la Guardia Nacional de disciplina, columna vertebral de las instituciones y lejano de lo que poseen las instituciones policiales actuales.

Es importante señalar que, lo anterior no significa la militarización de la estructura del Estado, en realidad es la oportunidad para que finalmente las Fuerzas Armadas dejen de realizar las tareas de apoyo a la seguridad pública y regresen a sus funciones de defensa y seguridad nacional.

...

...

No es utilizar al ejército en tareas de seguridad pública, es crear una fuerza policial específica para las tareas de seguridad, que sea capaz de atender los diversos fenómenos de la seguridad pública y las amenazas del crimen.

Es importante, señalar que durante la audiencia del Secretario de la Defensa Nacional del Gobierno Federal, se dijo que aproximadamente contaban con 220 mil elementos que controla la Secretaría de la Defensa Nacional, 180 mil del Ejército, 50 mil de fuerza aérea, mismos que se tienen parte operativa, administrativa, servicios médicos, ingenieros, especialistas de diferente naturaleza, por lo que cuentan con la cantidad para cubrir las necesidades y las tareas que requiere México en materia de seguridad pública.

En este sentido, es importante señalar que, en caso de que alguno de los elementos de la Guardia Nacional cometa algún delito, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente.

...

Asimismo, se contemplan adecuados mecanismos de evaluación ya que el Senado de la República le corresponderá analizar el informe anual que el Presidente de la República le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.

También el Congreso de la Unión tendrá la facultad de expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización y operación de la Guardia Nacional; así como para expedir la ley que reglamente el uso legítimo de la fuerza, garantizando el respeto a los derechos humanos.

Las instituciones de seguridad pública deben ser de carácter civil, disciplinado y profesional, como lo prevé el párrafo décimo del artículo 21 constitucional. En este sentido, nos parece importante reconocer que la Guardia Nacional se sujetará a un mando civil con facultades y atribuciones claras, además respetando las competencias de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública y que operará con pleno respeto y protección a los derechos humanos.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados concluyó que la minuta con proyecto de decreto aprobada por la Cámara de Senadores, se aprobara en sus mismos términos, ya que coincidió con todas y cada una de las premisas y planteamientos. El anterior dictamen, ya en minuta que contiene el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, fue aprobado por todas las legislaturas de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal lo promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación de 26 de marzo de 2019.<sup>85</sup> Por cuestiones de espacio no se transcribe dicho Decreto.

<sup>85</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-I-1PE-011/03\\_dictamen\\_011\\_28feb19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-I-1PE-011/03_dictamen_011_28feb19.pdf)

## VII. Conclusiones

Del análisis de la anterior reforma constitucional y por razones de tiempo, en términos generales advertimos lo siguiente:

- 1.** Las funciones constitucionales originarias de la Guardia Nacional como reserva del Ejército Permanente, consistentes en la defensa de la seguridad interior y exterior del país, fueron sustituidas por la función de la seguridad pública; o sea, policial. Es decir, la naturaleza jurídica militar de la Guardia Nacional fue transformada en una de naturaleza policial.
- 2.** La Guardia Nacional al tener asignada la función policial, fueron transferidas sus anteriores funciones de defensa de la seguridad interior y exterior del país a los llamados cuerpos de reserva.
- 3.** La Guardia Nacional estará integrada por una mixtura de personal militar, naval y civil. En otras palabras, se dio origen a una institución híbrida.
- 4.** La Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- 5.** La nueva institución de la Guardia Nacional, en términos del artículo segundo transitorio del decreto en comento, asumirá las atribuciones contenidas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, en tanto se expide la ley respectiva de la Guardia Nacional; es decir, realizará investigaciones de delitos (artículo 2, fracción IV); detención de personas, aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictuosos, preservar el lugar del hecho delictivo, levantar, embalar y entregar evidencias del delito y de su autor al Ministerio Público (artículo 8, fracción XIV).

**6.** En el anterior contexto jurídico, la Guardia Nacional debe cumplir los estándares impuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia emitida en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México; es decir, su intervención en las funciones mencionadas en el párrafo anterior, debe ser:

a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces

**7.** En el supuesto de que no se cumplan dichos estándares, la reforma constitucional en comento podría correr el riesgo de resultar inconvencional si algún interesado activa el sistema interamericano de derechos humanos.

**8.** En el caso Radilla Pacheco vs México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de 23 de noviembre de 2009, ya anunciaba su facultad de poder ordenar a un Estado reformar su Constitución para armonizarla a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al aseverar en la página 93, párrafo 341, de dicha sentencia: Bajo ese entendido, este Tribunal considera que no es necesario ordenar la modificación del contenido normativo

que regula el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>86</sup>

## VIII. Bibliografía

DALE DOUBLER, Michael, *The National General and Reserve: A Reference Handbook*, Greenwood Publishing Group, USA, 2008.

DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Tomo V.

----- *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo VIII, México: Imprenta del comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1877.

----- *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo IX, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1878.

----- *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo XI, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1879.

JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, *Derecho Penal Mexicano*, Tomo V, 3ª edición, México: editorial Porrúa, 1985.

MONTEMAYOR, Carlos, *Los Movimientos Guerrilleros y los Servicios de Inteligencia (Notas Reiteradas y Nuevas Conclusiones)*, en *Los grandes problemas de México*, Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior, Colegio de México, México, 2010.

---

86 Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/sec-riec\\_209\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/sec-riec_209_esp.pdf)

NEELY, Matthew, *Good Law for Bad Hombres*, vol. 32, issue 2, Emory International Law Review, 255 (2018).

REDAELLI, Chiara, Geneva Academy, Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *International Humanitarian Law Applies to the Armed Confrontations Between Mexico and the Jalisco Cartel New Generation*, 12 de febrero de 2019.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª edición, Porrúa, México, 1977.

----- *La Suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano*, Serie Estudios Jurídicos número 39, México: UNAM, 2006.

URIBE BENÍTEZ, Oscar, *La Convención de Palermo*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Azul Temas Internacionales, México, 2010.

----- *Casos de Éxito en el Combate a la Delincuencia Organizada (Italia y Colombia), El Fuero Militar en México*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Amarilla, agosto de 2010.

----- *La Seguridad Interior en México*, Revista Quórum Legislativo 124, diciembre 2018, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

VILLALPANDO, José Manuel, y ROSAS, Alejandro, *Historia de México a través de sus Gobernantes*, Planeta, Planeta, México, 2003.

WALTON, Geri, *Origin of French National Guard*, versión electrónica.

WITHERS, George, SANTOS, Lucila e ISACSON, Adam, *Informe Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*, Washington Office on Latin American (WOLA), Noviembre de 2010.

Páginas Web Oficiales

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Centre de recherche de l'Ecole des officiers de la Gendarmerie nationale

Congreso de los Diputados de España

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diario Oficial de la Federación.

Government Publishing Office [US] Federal Register.

National Guard

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

U.S. House of Representative Office of the Law Revision Counsel, United States Code

William Francis Galvin Secretary of the Commonwealth of Massachusetts

Legisgrafía

Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, Tomo VII.

# EL GÉNERO EN PERSPECTIVA. REFLEXIONES EN TORNO A LA PARIDAD

---

Saúl Pérez Trinidad

*La igualdad de género es más que un objetivo en sí mismo. Es una condición previa para afrontar el reto de reducir la pobreza, promover el desarrollo sostenible y la construcción de un buen gobierno.*

Kofi Anan

## **Sumario:**

*I. Introducción.*

*II. Perspectiva de género.*

*III. Paridad de género.*

*IV. Marco jurídico.*

*V. Reformas en torno a la paridad de género.*

*VI. Reflexiones finales.*

*VII. Referencias bibliográficas.*



uórum **126**  
Legislativo

Junio 2019

## I. Introducción

Como lo han documentado diversos estudios en materia de género y, en general de las ciencias sociales, la diferencia entre mujeres y hombres ha estado anclada en una construcción social histórica que ha privilegiado lo masculino y que, en consecuencia, ha menospreciado lo femenino. De esta forma, el mundo occidental en el que vivimos resultó en una construcción donde las mujeres no eran consideradas en tal construcción. Así, por ejemplo; en el reparto de los espacios se confinó a la mujer al doméstico-privado, y al hombre al público; es decir, el espacio de toma de decisiones fue asignado únicamente a hombres.

Lo anterior refuerza la construcción de pares categoriales, binarios, dicotómicos, donde se es lo uno o lo otro, con la consecuencia de que se impide ver o concebir la construcción de un mundo con espacio para todas y todos. Derivado de tal construcción social, todos los espacios de gobierno fueron generalmente ocupados por varones, relegando a las mujeres a otras actividades ajenas a la toma de decisiones sobre la vida pública del país.

En este contexto, surge el interés y el impulso porque las mujeres se integren a dichos puestos públicos, lo que resultó en el principio de paridad que hoy conocemos y que quedó integrado en nuestra Carta Magna, con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 06 de junio de 2019.

Es en este orden de ideas se inscribe el presente trabajo, que plantea reflexionar prospectivamente en torno a la paridad de género. Para ello, incluimos en el apartado II el marco teórico, es decir, la perspectiva de género, señalando las diversas escuelas de feminismo y los conceptos más importantes de dicha perspectiva; en el apartado III analizamos el concepto de paridad de género,

así como su evolución conceptual y práctica, resaltando el papel que jugaron las cuotas de género; en el apartado IV incluimos el marco jurídico vigente en torno a nuestro objeto de estudio, tanto nacional como internacional; en el apartado V describimos las dos últimas reformas constitucionales respecto de la paridad, resaltando la última, a la que ya hicimos referencia en esta introducción; finalmente realizamos a manera de conclusiones, en el apartado VI, unas reflexiones críticas sobre la paridad.

## II. Perspectiva de género

Dentro de los avances teóricos que se han desarrollado al interior de las diversas posturas feministas, destaca la llamada perspectiva de género, pues constituye una aproximación inclusiva que ha permitido plantear soluciones viables en torno a la problemática de la desigualdad social, de la violencia y discriminación en contra de las mujeres.

Esta perspectiva es también el producto de la evolución de las corrientes feministas, que trataremos más adelante. En general, plantea el análisis de los géneros para mostrar que son producto de una construcción social y que no tienen una base natural. Por ello es necesario reflexionar y estudiar a dichos géneros, en tanto productos elaborados socialmente.

Como ya hemos señalado en otro trabajo,<sup>1</sup> el término género circula en las ciencias sociales y en los discursos con un significado específico y una intencionalidad explicativa. En 1955 John Money<sup>2</sup> propuso el término papel de género (gender role) para describir el conjunto de conductas atribuidas a los varones y a las mujeres,

<sup>1</sup> PÉREZ TRINIDAD, Saúl, *Empoderamiento femenino. ¿Factor de protección o factor de riesgo de la violencia doméstica?*, Tesis de maestría. UNAM. México, 2007.

<sup>2</sup> MONEY, J. *Desarrollo de la sexualidad humana*. Madrid, Ed. Morata, 1995.

**Junio 2019**

ya que encontró que los roles que tenían hombres y mujeres eran altamente diferenciables entre sí, es decir; que se podía categorizar el estudio de las mujeres y los hombres, en tanto poseedores y sujetos del género, puesto que los roles que asumían eran cualitativa y cuantitativamente diferentes entre sí.

En 1968, Stoller<sup>3</sup> señaló claramente la diferencia conceptual entre sexo y género, la idea general mediante la que se diferencia sexo de género es que el sexo queda determinado por la diferencia genital inscrita en el cuerpo, mientras que el género es una construcción cultural que cada sociedad le atribuye a sus integrantes en tanto se es hombre o mujer.

Así, para Robles, el género puede ser definido como la red de creencias, rasgos de personalidad, actitudes, valores, conductas y actividades que diferencian a hombres y a mujeres.<sup>4</sup>

De forma más detallada se puede definir al género como:

Un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias construidas sobre los sexos, [que] comprende cuatro elementos interrelacionados: símbolos culturalmente disponibles; conceptos normativos que se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas, que afirman categóricamente y unívocamente, el significado de varón y mujer, masculino y femenino; las instituciones y organizaciones sociales en las que aparecen las relaciones de género; y la identidad subjetiva...<sup>5</sup>

De manera general, podría aceptarse que son reflexiones sobre género todas aquellas que se han hecho a lo largo de la historia de la humanidad, acerca de los sentidos y las consecuencias sociales y subjetivas que tiene pertenecer a una determinada inscripción sexual.<sup>6</sup> De esta forma, los estudios de género, son todos aquellos

<sup>3</sup> STOLLER, R. *Sex and Gender*. Nueva York, Ed. Jason Aronson. 1968, en Burin Mabel y Meler Irene "Género: Una herramienta teórica para el estudio de la subjetividad masculina", en Burin Mabel y Meler Irene. Varones. *género y subjetividad masculina*. Paidós. Buenos Aires. 2000. pág. 108.

<sup>4</sup> ROBLES, M. (coord.) *Estudios de género*. Universidad Nacional Autónoma de México. FES Iztacala, 2005. p. 2.

<sup>5</sup> SCOTT, Joan. *El género: una categoría útil para el análisis histórico*, en Lamas, Marta (coord.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, ed., Miguel Ángel Porrúa-Programa Universitario de Estudios de Género-UNAM, pp. 299-300.

<sup>6</sup> GOMARIZ, E. *Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas*. Revista Isis internacional, ediciones de las mujeres, núm. 17. 1992.

que toman como categoría de análisis las valoraciones sociales que emanan de la diferencia sexual construida socialmente.

De esta forma podemos tratar de manera amplia a los estudios de género para referirnos al segmento de la producción de conocimientos que se han ocupado de este ámbito de la experiencia humana: las significaciones atribuidas al hecho de ser varón o ser mujer en cada cultura y en cada sujeto.<sup>7</sup> Así, estos estudios colocan al género como objeto de estudio, y elaboran una estructura teórica y práctica que permite complejizar el análisis de las relaciones sociales que se dan entre mujeres y hombres.

Una de las ideas centrales de esta perspectiva, es que los modos de pensar, sentir y comportarse de ambos géneros, no tienen una base natural e invariable y que son producto de construcciones sociales asignadas de manera diferenciada a hombres y mujeres, así unas y otros incorporan ciertas pautas de configuración psicológica y social que dan origen a la feminidad y la masculinidad. No está de más señalar que si la construcción de la diferencia sexual es social y por lo tanto, artificial, esta puede reconstruirse.

Como ya lo hemos mencionado, tal diferencia es producto de un largo proceso histórico de construcción social, que no solo produce diferencias entre los géneros femenino y masculino, sino que a la vez estas diferencias implican desigualdades y jerarquías entre ambos. Los estudios de género utilizan una perspectiva de análisis de las diferencias en general que denuncia la lógica binaria con que se percibe, en este caso la diferencia sexual.

Mediante esta lógica binaria la diferencia es conceptualizada en términos de o el uno o el otro. El sujeto posicionado en el lugar de uno ocupa una posición jerárquica superior, en tanto el otro queda desvalorizado. Desde la perspectiva del análisis de la subjetividad, uno estará en la posición de sujeto, mientras que el otro quedará en posición de objeto. Esta lógica de la diferencia es desconstruida en los estudios de género, donde se hace visible

---

<sup>7</sup> *Idem.*

Junio 2019

que esas oposiciones y jerarquías no son naturales sino que han sido construidas mediante un largo proceso histórico-social.<sup>8</sup>

Ahora bien, es necesario señalar que existe confusión al hablar de estudios de las mujeres, estudios de género, de feminismo, de tipos de feminismo, de escuelas de género, de perspectiva de género, etc., que generalmente se usan como sinónimo, pero que son diferentes semánticamente, por ello es necesario reflexionar acerca de estos conceptos.

## Tipos de feminismo

Para Hierro,<sup>9</sup> es posible plantear una epistemología feminista para hacer explícita una filosofía moral o ética, además señala que estos estudios de tipo filosófico, pueden desembocar en una ética de la vivencia de lo femenino, en una ética del placer.

Según esta autora existen tres formas tradicionales de acercarse a la filosofía moral o ética, tres formas que obedecen a escuelas de pensamiento distintas. La primera de ellas es el liberalismo, que hace énfasis en la persona autónoma que decide libremente como actuar; la segunda es el naturalismo, que asume que la naturaleza humana puede por sí misma formar la base para nuestras elecciones, y la tercera que es el constructivismo, que presume la prioridad histórica y epistemológica de lo social sobre lo individual. Teorías que a su vez dieron lugar a tres tipos de feminismos: el feminismo de la igualdad, el feminismo de la diferencia esencialista y el feminismo de la diferencia con perspectiva de género, respectivamente.<sup>10</sup>

El liberalismo es heredero de las doctrinas ilustradas del siglo XVIII, procede del racionalismo típico de la escuela moderna, que tiene como origen el pensamiento cartesiano. Constituye el triunfo de la

<sup>8</sup> BURIN, Mabel y MELER, Irene, *Op. Cit.* P. 108.

<sup>9</sup> HIERRO, G. *Epistemología, ética y género, en Género y epistemología. Mujeres y disciplinas.* Santiago de Chile, Universidad de Chile/Facultad de Ciencias Sociales/Programa Interdisciplinario de Estudios de Género, 1998.

<sup>10</sup> HIERRO, G. *Op. Cit.* P. 69.

razón, que estableció una forma única de abordar las cuestiones morales y políticas. Es la creencia de que el fundamento de la moralidad radica en la aceptación razonable de un principio de control de nuestras acciones, para conformarlas a lo que es bueno o recto. En esa medida nuestro comportamiento se ajusta a parámetros universales y nuestras decisiones morales se deducen lógicamente en forma de silogismos prácticos. Este es el comportamiento racional que nos hace elegir los mejores medios para los fines que nos proponemos. Así, viviendo en una sociedad liberal elegimos nuestra forma de vida en libertad y tolerancia. El problema surge cuando se evidencia que el principio universal de tolerancia es tan abstracto, que nos permitiría elegir cualquier acción sin límites precisos.<sup>11</sup>

Beauvoir<sup>12</sup> aplica esta forma de pensar a las preocupaciones feministas. Esta autora señala que el cuerpo femenino no determina la conducta de las mujeres, por tanto, puede ajustarse a los requerimientos racionales. La mujer de ser para otro puede tornarse en ser para sí, si ejercita apropiadamente su racionalidad.

En este sentido Amorós<sup>13</sup> realiza el siguiente planteamiento:

“Las mujeres tenemos la misma capacidad de razonamiento y evaluación de nuestra conducta que los hombres. Si dejamos de ser las ‘idénticas’, y entramos al pacto masculino de los iguales podemos alcanzar los fines que nos proponemos”.

Este tipo de argumentos, señala Hierro,<sup>14</sup> han resultado ser un arma de dos filos para el género femenino; ya que éste ha sido identificado históricamente con la naturaleza y no con la racionalidad, que, en esta lógica, lo trasciende. Ella es lo otro, la otra parte del dualismo mente/cuerpo; en la división de lo público y privado pertenece al ámbito de lo privado, y mientras que la racionalidad pertenece

11 *Ibidem*. P. 69-70.

12 BEAUVOIR, Simone. *Le deuxième sexe*. Ed. Gallimard, Francia 1949, citado en HIERRO, G. Epistemología, ética y género, UNAM, México, 2000.

13 AMORÓS, Celia. *Mujer: participación, cultura política y estado*. Buenos Aires. 1990, pág.75.

14 HIERRO, G. *Op. Cit.* P. 70.

Junio 2019

al ámbito de lo público. En consecuencia, para integrarse las mujeres han de trascender lo privado y entrar en lo público, en los mismos términos que los hombres. Sin embargo, por una parte, la pertenencia femenina a lo privado le produce intuiciones sobre los valores morales que no se dan en lo público.

Es, en parte, la negación de lo femenino para ajustarse a los requerimientos del mundo liberal-racional, ya que ante el triunfo de la razón como modo de explicación universal, hombres y mujeres deben adaptarse a esos requerimientos, que resultan contrarios a la construcción de lo femenino, o al menos a lo que históricamente ha sido asignado de tal manera.

Este método de razonamiento fundado en tales contradicciones, no es posible de sostener, ya que la perspectiva de género no puede ser ajena y es ilusorio pensar que la razón se descontextualiza y se torna ahistórica cuando se decide moralmente. Pensemos especialmente en problemas tales como el aborto y las técnicas de fecundación, estos casos son particularmente difíciles de resistir en un tratamiento racional desinteresado. La universalidad de los planteamientos también resulta, sospechosa e inadecuada, lo más que se puede decir acerca de ésta, es que se trata de una racionalidad determinada, relativa a cierta cultura, no necesariamente universal.<sup>15</sup>

Dentro del liberalismo y el feminismo de igualdad, se privilegia el uso de la razón y el argumento deductivo, por lo tanto la razón tiene una característica inherente: la infalibilidad, en el sentido de que concibe a los hechos como desligados de los valores, como hechos neutros. Es decir, que niega la existencia de las realidades morales, en tanto hechos que escapan a la razón, y concibe que las decisiones morales son solo el resultado químicamente puro de nuestra opción racional, así al considerar las decisiones morales como racionales, entra en profunda contradicción con la definición misma de moralidad.

---

<sup>15</sup> Cfr. *Ídem*.

Por ello es necesario renunciar a la creencia de la racionalidad universalmente compartida por todos, independientemente del género, etnia, clase socioeconómica, edad y cualquier otro condicionamiento social, ya que esto nos permite darnos cuenta de que nuestros intereses, deseos o lealtades están íntimamente ligados a nuestras creencias, subjetividades e historias personales.

Lo que nos plantea la paradoja de si la razón es el único camino, o el camino más adecuado para la consecución de los fines que nos planteamos como individuos, o la diversidad de opciones que estarían fuera de esa racionalidad. Además de que la razón se concibe como desligada de creencias, costumbres, ideologías, se concibe como un elemento puro no relacional, y esto agota las posibilidades de la construcción de fenómenos que por principio son esencialmente complejos, como las relaciones sociales.

Ahora bien, la escuela naturalista es una manera distinta de pensar acerca de la moralidad. Supone los mismos valores que el liberalismo, pero se diferencia en la forma que interpreta la formulación de la toma de decisiones y la interpretación de la racionalidad. Como su nombre lo indica, se prioriza la perspectiva de una visión de la naturaleza humana, porque se piensa que de tal naturaleza surgen los fundamentos de la conducta moral. Su inicio es aristotélico y visualiza la acción teleológicamente, como la realización de los fines propios de los seres humanos, que aparecen como potencialidades naturales personales. La finalidad de la acción ética es plasmar nuestra naturaleza humana en mayor plenitud. Se piensa que nuestra racionalidad está inmersa en nuestra naturaleza; actuar racionalmente es realizar nuestra naturaleza, por tanto, no se trata como en la perspectiva racionalista de superar lo natural para alcanzar lo racional. La tarea es “conócete a ti mismo” (independientemente del género que se trate) como forma de realización ética, y tu deber es actuar de acuerdo con tu ser y tus intereses, que son tus valores. La moralidad se trata más que de decidir la acción racional, de ser un tipo de persona virtuosa,

desarrollando las cualidades del carácter (hábitos) que conforman la personalidad valiosa que garantiza la “vida buena”.<sup>16</sup>

Algunas feministas han utilizado este modelo para expresar la naturaleza especial de las vidas femeninas. El feminismo de la diferencia esencialista, describe la peculiaridad de los rasgos femeninos, apoyando la identidad del género entre biología e identidad personal, en esa medida los hombres y las mujeres son diferentes. Este feminismo propone la revaloración de lo femenino desde la perspectiva del género, porque de esa valoración surgiría la visión auténtica genérica, expresada por las mismas mujeres. Esta visión conlleva a la utopía feminista de un mundo de acuerdo con los valores femeninos. El trabajo de Gilligan<sup>17</sup> expresa esta visión. La madurez moral -para las mujeres- realizado desde el paradigma de lo masculino, es criticada por esta autora. De esta forma, la visión de la escuela liberal es rechazada como la falsa universalización de los valores masculinos, que se imponen sobre las mujeres, e implican para ellas, una distorsión de su sentido moral.

Para ejemplificar lo anterior, la autora en cita señala la tesis de Piaget,<sup>18</sup> acerca de que las niñas presentan menor sentido de la justicia, que los niños, porque en caso de conflicto lo resuelven de manera diferente a ellos, en esta idea, los hombres utilizan las reglas y por ello poseen ya un sentido de justicia, mientras que las niñas suspenden los juegos por miedo a dañar las relaciones interpersonales.

La justicia entendida solo de esta manera, daña la forma de ejercer el sentido de justicia de las niñas, puesto que para ellas es más importante la relación interpersonal que dirimir por un juego.

Consecuentemente, Gilligan<sup>19</sup> rechaza la visión de “la moralidad de los derechos y la no interferencia”, -de corte liberal- que utilizan

---

<sup>16</sup> HIERRO, G. Op. Cit. P. 72.

<sup>17</sup> GILLIGAN, Carol. *In a Different Voice*. Harvard Education Review. Año 1977 No. 47. pp. 35 -50.

<sup>18</sup> *Ídem*.

<sup>19</sup> GILLIGAN, Carol. Op. Cit. Pp. 35 -50.

universalmente los hombres para dirimir conflictos. Es decir, se atienen a las reglas establecidas, como en un juego deportivo. Afirma que para las mujeres la moralidad consiste en sostener y cuidar las “relaciones, la interdependencia y la intimidad”. En el sentido del juego anterior, prefieren perder en el juego que dañar las relaciones personales. Asimismo, esta autora rechaza la visión griega clásica del conocimiento, como la correspondencia entre la mente y la realidad, en favor de la concepción bíblica del conocimiento como un proceso de relaciones humanas. El meollo de la moral femenina, a su juicio, es la cualidad de las relaciones interpersonales y el cuidado que deriva de la idea tradicional de justicia y la imparcialidad.

Por ello, en esta escuela se recomienda seguir instintivamente la acción y espiritualidad femenina en comunión con la naturaleza, lo que demuestra la superioridad de la esencia femenina. Lo anterior supone un razonamiento naturalista de los valores morales desde la pertenencia al género femenino, para desentrañar el condicionamiento patriarcal.

El anterior argumento da lugar a lo que se denominó la falacia naturalista, que consiste en afirmar que lo bueno es lo que es femenino y lo malo lo que es masculino. Esto para el racionalismo constituye una falacia porque se está juzgando circularmente, se juzga con lo que se quiere juzgar, no hay manera de hacer abstracciones ni generalizaciones. El criterio no es independiente de lo que se juzga. Por ejemplo, al decir “debes obedecer a tu madre” y si se pide la justificación del deber, se anuncia “porque es tu madre”.

El argumento es circular. Este argumento naturalista también es determinista, y absoluto no hay forma de superarlo.<sup>20</sup>

Este tipo de argumentos esencialistas siempre van a suponer la supremacía de cierta esencia, lo que por defecto, trae consigo la

<sup>20</sup> Cfr. HIERRRO, G. Op. Cit. P. 73.

Junio 2019

subordinación de otras ciertas esencias contrarias o diferentes a ellas. Es suponer que la esencia existe universalmente y que ellos son los detentadores de la misma.

Lo anterior plantea para la escuela naturalista, la imposibilidad de trascender la propia perspectiva y encontrar campos comunes con el otro género, en el sentido de alcanzar una moralidad humana. Porque el pertenecer a un género, no obliga a compartir la esencia a nadie, por ejemplo, hay hombres que están en contra del falocratismo en la moralidad, y no se puede pensar que lo hacen por motivos inmorales.

De esta forma, si el naturalismo no puede consistir en la visión de una naturaleza compartida por ambos géneros, resulta una perspectiva descontextualizada y ahistórica, como lo es la perspectiva liberal, en su énfasis de la racionalidad universal.

Resulta indispensable considerar la acción de ambos géneros en la conformación de las evaluaciones morales, que en cierta medida se nos imponen, pero también existe la acción nuestra sobre éstos. La moralidad es la interactuación de lo social con lo individual genérico, como propone el constructivismo en el feminismo de la diferencia con perspectiva de género.

Tal y como su nombre lo indica, esta perspectiva teórica surge de la consideración de que las ideas y los valores morales son el constructo de las condiciones sociales, materiales e ideológicas, así se confiere significación moral a los roles de vida y a las relaciones que se entablan en un orden social dado. Luego entonces, en esta perspectiva, resulta de suma importancia la consideración del lenguaje y el pensamiento, que a su vez, son determinados por los parámetros de lo establecido socialmente. Por ello, los principios morales son producto de las necesidades e intereses del grupo social al que se pertenece.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibidem*. P. 73.

Así, aprendemos nuestro comportamiento y adquirimos nuestra identidad, como miembros del grupo y se nos impone -así mismo- una forma de vida de acuerdo con la función social que desempeñamos. Aristóteles habla de la función de cada quién, del propio *ergon* o trabajo, y como al cumplirla alcanzamos la realización personal y la felicidad.<sup>22</sup>

Con referencia al lenguaje, Wittgenstein<sup>23</sup> expresa esta noción en la fórmula de los juegos del lenguaje, que en cada caso sugieren los límites de actuación y de nuestra conciencia. Así las mujeres piensan dentro de un lenguaje, aprenden sus reglas y se constituyen en jugadoras de tal lenguaje, y están atrapadas por éste, en su conciencia y comportamiento. La moralidad no es entonces, una tarea de trascender un mundo para saber cómo actuar, tampoco supone el “estar de vuelta” para imponerse el nuevo conocimiento sobre nosotras/os mismas/os; más bien se trata de aprender cómo jugar el juego y descubrir las reglas de lo que se espera que hagamos para ser calificados como jugadores.

Lo más importante es volverse jugador, y para ello, lo fundamental son los juegos del lenguaje, que nos permite participar en los contextos que requiramos. Estos juegos, al ejercitarse imponen conductas y forman conciencias dentro de tales contextos. Es en suma atender el funcionamiento del mundo y dentro de él, proponer formas nuevas de dicho funcionamiento, que resulten más favorables y más igualitarias.

Beauvoir expresa esta perspectiva en el feminismo en la expresión:

No se nace mujer se llega a serlo, para referirse al proceso por el cual a las mujeres se les imponen una serie de deberes y obligaciones que le forman su autoidentidad subordinada a las expectativas de su cultura, dicha identidad no surge por razones fisiológicas o esencialistas. El feminismo de la diferencia con perspectiva de género, permite tener una visión crítica de las determinaciones sociales del rol impuesto, así

<sup>22</sup> Aristóteles, *Ética nicomaquea*. Colección Sepan cuantos, ed. Porrúa, S. A. Decimotercera edición, 1992, pág. 13.

<sup>23</sup> Wittgenstein, *On Certainty*. Oxford Basil Blackwell, 1969, citado en Berumen, A. *Apuntes de filosofía del derecho*. 1998, pág. 16.

**Junio 2019**

como también permite su modificación, al lado de las instituciones que lo propician, de manera que se ajuste más a los intereses femeninos. No se trata de descubrir principios universales aplicables a todas las circunstancias y géneros, tampoco la comprensión ahistórica de una naturaleza femenina que puede ser usada como fundamento, más bien se intenta la comprensión profunda de la moralidad del presente y los cambios que se anuncian o se pre-sienten que llevan a visiones y perspectivas más deseables. Resignificando las figuras sociales de las mujeres que se han mostrado como esenciales a partir de una pretendida naturaleza femenina. Por ejemplo en el caso de la maternidad, la mujer sola, la sexualidad, el erotismo femenino.<sup>24</sup>

Para Hierro,<sup>25</sup> la tarea actual de la ética feminista desde el constructivismo, es elaborar preguntas que no han sido planteadas antes, para descubrir las lagunas y desconstruir lo dado, abriendo nuevas posibilidades de expresión moral y valores. En el entendimiento que lo masculino y lo femenino son construcciones de identidades sociales sobre un ser que tiene instintos, disposiciones, características anatómicas y patrones de conducta. La ética feminista tiene que enfrentarse con esto y rechazar lo rechazable para intentar superar el dualismo moral y alcanzar una visión unitaria de la ética.

En esta perspectiva de la moralidad, los valores son expresiones tanto de los requerimientos sociales, como de las exigencias humanas alrededor de las cuales se forma la sociedad. Son los intereses humanos que surgen de las condiciones materiales y la naturaleza humana con su anhelo de trascendencia. Inteligibles dentro de modos de vida y los horizontes de las posibilidades futuras. Biología y valor están ligados, pero no se agotan la una en el otro y viceversa.

Desde esta perspectiva, las mujeres pueden reconsiderar el significado de su existencia biológica en formas que sientan más

---

<sup>24</sup> Resulta evidente que la pretendida naturalidad no debe plantearse en términos de algún género, ya que entonces estaríamos hablando de naturalidad masculina o femenina, para superar este tipo de planteamientos es necesario suponer un ideal donde la diferencia de género no sea tal.

<sup>25</sup> HIERRO, G. *La educación formal e informal y la situación femenina*. Citado en Hierro, G. *La mujer y el desarrollo. La mujer y la cultura*. Antología, SEP, 1981.

auténticas para su sentido de vida, ideales, finalidades y anhelos de trascendencia.

Lo anterior constituye un ejercicio de epistemología moral, necesariamente esquemático. Para ello se requiere la comprensión de las preocupaciones feministas y el uso de la lógica del razonamiento moral.<sup>26</sup>

El feminismo no constituye un desafío a la perspectiva liberal, dado que en esta doctrina se requiere el ajuste con los principios generales del trato justo y la consideración de la igualdad de derechos, postura básica que defiende el liberalismo. En los derechos humanos necesariamente se incluyen los derechos de las mujeres, es cuestión de apelar a la racionalidad compartida por ambos géneros, en la cual no se dan distinciones en cuanto a los géneros masculino o femenino.

En el naturalismo el deseo de encontrar un denominador común en la naturaleza, pone en tensión la moralidad. Al analizar las decisiones morales se comprende cómo se desprenden de las peculiaridades personales y esto puede llevar al esencialismo ahistórico.

En el constructivismo el efecto de la perspectiva de género nos ha permitido comprender la profundidad y el enraizamiento del valor simbólico del género en la construcción de las organizaciones sociales, los roles y las relaciones interpersonales. Nos hace conscientes de los determinantes de las categorías genéricas en la valoración, el conocimiento y el lenguaje.

El constructivismo es la escuela que da origen al feminismo más incluyente de todos, es decir, el feminismo con perspectiva de género. Sin embargo, tanto en la bibliografía especializada en el tema, como en los actores sociales, no se realiza tal distinción, y entonces se emplean lenguajes incorrectos como llamar feminismo

---

<sup>26</sup> *Idem.*

Junio 2019

a todos los tipos de feminismo, o llamar perspectiva de género a feminismos derivados de las escuelas liberales y naturalistas, que como ya vimos corresponden con otros tipos de feminismo que son epistemológicamente distintos al de la perspectiva de género.

Por ello, en este trabajo hicimos tal distinción para precisar qué se entiende por los conceptos referidos en el párrafo anterior y para tener certeza en lo que deseamos transmitir. Además, tal información permite comprender el uso que actualmente reciben tales aproximaciones y los efectos prácticos de las mismas, ya que conviven en el mundo fáctico las tres escuelas de feminismo que ya describimos.

Después de haber realizado este apartado, a continuación analizaremos el tema de la paridad de género.

### III. Paridad de género

Dentro de la perspectiva de género se han logrado avances teóricos y prácticos encaminados a lograr la igualdad de género. Uno de los más consolidados es el referente a la paridad de género, puesto que, a través de la implementación de esta práctica, las mujeres han accedido a puestos de poder de los que tradicionalmente habían sido relegadas.

Esta práctica tiene su origen en las llamadas acciones afirmativas. Al respecto la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer,<sup>27</sup> (CEDAW, por sus siglas en inglés) señala en su artículo 4, lo siguiente:

---

27 Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, disponible en <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convenci%C3%B3n%20pdf.pdf?la=es>.

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

En este artículo encuentra su definición las acciones afirmativas, que son aquellas medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. La discusión acerca de la legitimidad o legalidad de tal definición, sobre todo en lo referente a la imposibilidad de considerar a tales acciones como discriminatorias, las dejamos para reflexionar en otro momento.

De esta manera, empezó una corriente a la que se denominó cuotas de género.

Se puede definir a las cuotas de género como:

... una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado. Es una medida de carácter compulsivo, que obliga a incorporar mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales, y transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política.<sup>28</sup>

[Por su parte] La idea central de los sistemas de cuotas es seleccionar mujeres para puestos en las instituciones de gobierno y garantizar que éstas no queden

28 BARREIRO Line y SOTO Clyde. *Cuota de género*. 2000 disponible en <http://iidh.ed.cr10/11/09/>, p. 1, citado en Fernández Poncela, Anna María. *Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina*. Argumentos (México, D.F.), 2001, 24(66), 247-274. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&tling=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&tling=es).

**El género en perspectiva.  
Reflexiones en torno a la paridad**

---

**Junio 2019**

marginadas de la vida política o tengan una presencia meramente decorativa [...] Hoy en día, los sistemas de cuotas buscan asegurar que las mujeres constituyan al menos una “minoría decisiva” del 30 al 40%. Las cuotas se pueden aplicar como una medida temporal, es decir, hasta que las barreras que impiden el acceso de las mujeres a la política sean eliminadas.<sup>29</sup>

Lo que supuso una serie de críticas en torno a esta figura, la principal de ellas consistía en considerar a las mujeres como sumadas o agregadas a espacios públicos, pero sin la participación efectiva que se requiere para lograr la igualdad. Es decir, solo se agregaban mujeres a dichos espacios, pero sin lograr cambios sustanciales en las formas de realizar las actividades, ni en los contenidos sustanciales.

Sin embargo, las cuotas de género iniciaron el camino hacia la paridad de género, de esta forma diversos países comenzaron a aplicar lo que se denominó en principio de paridad de género. Esta nueva concepción, surgida en el ámbito político, especifica la composición paritaria, en términos del sexo/género, de diversas instancias y órganos de toma de decisión, inicialmente estableció la obligación de integrar las listas electorales de forma igualitaria 50% mujeres y 50% hombres, después se extendió a la integración de diversos órganos públicos de gobierno.

Como afirma un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal),<sup>30</sup> la paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres, sino que constituye una expresión más amplia de la universalidad. Esta implica el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas plenas y una nueva práctica de ciudadanía orientada a fortalecer las democracias modernas. En síntesis, las cuotas son medidas temporales que se mantienen hasta lograr el objetivo principal, que no es otro que la consecución de la igualdad política entre hombres y mujeres.

---

<sup>29</sup> DRUDE, Dahlerup, *El uso de cuotas para incrementar la representación política femenina*, en Mujeres en el parlamento: más allá de los números, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, disponible en [www.idea.int/publications](http://www.idea.int/publications), 2002, p. 160. Citado en Fernández Poncela, Anna María. *Las cuotas...* Op. Cit.

<sup>30</sup> Cepal. 2011. Informe anual 2011. Observatorio de Igualdad de Género. *El salto de la autonomía de los márgenes al centro*. Santiago de Chile, en ALBAINE, L., *Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad*. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 52, mayo, 2015, pp. 145-162. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador

La paridad, por el contrario, es una medida definitiva, que reformula la concepción del poder político, redefiniéndolo como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres.

Es muy importante la distinción que hace la CEPAL en torno a las cuotas de género, en tanto acciones afirmativas y por lo tanto de carácter temporal, y la paridad de género, en tanto acción definitiva que debe instalarse permanentemente en la vida política de los países, aunque debemos señalar, que esta paridad de género no necesariamente resolverá los problemas por los cuales surgió, lo que abordaremos en el apartado de las reflexiones finales.

En este orden de ideas Fernández citando a Cobo, señala lo siguiente:

Cobo define la paridad política como un proceso estratégico contra el monopolio masculino del poder político, en busca de un reparto equitativo de éste entre hombres y mujeres; a la vez promueve una transformación en las relaciones de género en todos los ámbitos de la vida pública y privada. En este sentido, es posible afirmar que la paridad política transforma la dinámica democrática a través de una nueva propuesta de contrato sexual orientado a equiparar roles y funciones para ambos sexos tanto en el ámbito público como privado. Por tal motivo es que se ha acuñado no solo el concepto de paridad política sino también el de democracia paritaria, entendida como una propuesta para revertir la desigualdad en el acceso a los procesos de toma de decisión entre varones y mujeres a través de transformaciones reales que vayan más allá del reconocimiento formal de derechos que —en la práctica— no logran ser ejercidos por las mujeres en igualdad de condiciones que por los hombres.<sup>31</sup>

Como vemos la paridad de género ha producido un efecto democratizador, al menos en el número de lugares que se ocupan, según el género, en los espacios públicos de toma de decisiones, lo que ha dado lugar a conceptos más amplios como el de democracia paritaria, que desde luego, plantea la integración igualitaria 50/50 entre mujeres y hombres en todos los espacios de los países donde transita la democracia.

31 COBO BEDÍA, Rosa. 2002. "Democracia paritaria y sujeto político feminista". Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 36: 29-44, en Fernández Poncela, Anna María. *Las cuotas... Op. Cit.*

## IV. Marco jurídico

Una vez que hemos agotado la explicación teórica de los temas de este trabajo, procederemos a señalar cuál es su marco jurídico, tanto nacional como internacional.

Como ya hemos señalado la masculinización de la vida política provocó que las reglas institucionales de competencia y de participación política, no tuvieran un efecto igualitario entre hombres y mujeres, siendo la desigual representación de mujeres en cargos de elección popular su mejor ejemplo.<sup>32</sup>

En este contexto de desigualdad, tuvieron su origen las luchas feministas por el reconocimiento de todos sus derechos, pasando por los económicos, civiles, sociales, laborales, culturales y políticos. Esta última generación de derechos humanos, ha cobrado especial relevancia en el México actual, puesto que hemos pasado de la asignación de las llamadas cuotas de género, a tener formado el Congreso de la Unión mediante el principio de paridad.

Ahora bien, el reconocimiento de tales derechos no hubiera sido posible de no contar con instrumentos jurídicos internacionales en esta materia, así desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas quedó prohibida la discriminación en función del sexo, y posteriormente en la Carta de las Naciones Unidas quedó consagrado el principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres en junio de 1945.<sup>33</sup>

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, se reafirma el principio de igualdad y no discriminación en función del sexo, y establece el derecho de las personas a participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones políticas y acceder a las funciones de los asuntos públicos.<sup>34</sup>

32 MOREIRA, Constanza. ¿Democracia restringida en Paraguay? La participación política de las mujeres (1985-2000), en varios autores, *Seducción y desilusión en la política latinoamericana*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2001.

33 Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

34 Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Mientras que en la Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres de 1954, se propone poner en práctica el principio de igualdad de derechos de mujeres y hombres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas.<sup>35</sup>

Además en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Sociales del mismo año, los Estados partes se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos en su territorio y sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dichos instrumentos, sin distinción alguna de raza, idioma, sexo, nacionalidad, religión, lengua, opinión política, entre otras.<sup>36</sup>

Por otra parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), establece una serie de disposiciones que los Estados deben observar a partir de las siguientes obligaciones:

- a)** Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b)** Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c)** Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

<sup>35</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ Jesús, compilador, *Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos. ONU-OEA, Tomo II, pp. 1157.*

<sup>36</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op. Cit.*

**Junio 2019**

- d)** Abstenerse de incurrir en todo acto a práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
  
- e)** Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
  
- f)** Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
  
- g)** Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.<sup>37</sup>

Asimismo, el 25 agosto de 2006 el Comité de la CEDAW recomendó en la observación 11 de las “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México”,<sup>38</sup> que se pongan en marcha mecanismos de coordinación y seguimiento destinados a lograr la armonización y aplicación efectivas de los programas y políticas relativos a la igualdad de género, así como la aplicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a nivel federal, estatal y municipal.

Además México forma parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belem do Pará).<sup>39</sup> Esta Convención plasma en su artículo 4 el derecho de las mujeres a la igualdad de protección ante la ley y a la igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones, por lo cual el Estado mexicano se comprometió a tomar las medidas necesarias, entre ellas las de carácter legislativo, para

37 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ambito-internacional/cedaw>

38 Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CEDAW\\_2006.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CEDAW_2006.pdf)

39 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención Belem do

modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar practicas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer o la violación de sus derechos.

Durante las últimas seis décadas, la comunidad internacional ha contraído fuertes compromisos referidos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, tanto desde una perspectiva global, como en el nivel interno de cada uno de los Estados que la componen, como se constata en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2000, cuando se señala como uno de estos objetivos, la igualdad entre los géneros.

En agosto de 2015, la referida ONU presentó el documento “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”,<sup>40</sup> que busca erradicar la pobreza, combatir las desigualdades y promover la prosperidad, mediante 169 metas y 17 objetivos. En dicha Agenda se señala como objetivo 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, con lo que queda constatado el interés mundial por lograr la igualdad de la mujer y el hombre.

Por lo que respecta a nuestra zona geográfica y tal como se señala en la exposición de motivos de la Norma Marco para la Democracia Paritaria,<sup>41</sup> América Latina ha sido pionera en establecer acuerdos y un marco normativo para la aceleración de políticas públicas que promuevan los derechos de las mujeres y la igualdad de género, donde se destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Para), y las Conferencias Regionales de la Mujer en América Latina y el Caribe, Quito (2007), Brasilia (2010), Republica

---

Pará). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

40 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Organización de las Naciones Unidas. 2015, disponible en <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Agenda-2030-esp.pdf>.

41 Norma Marco para la Democracia Paritaria, disponible en: [http://www.parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf](http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf)

**Junio 2019**

Dominicana (2014), así como la Conferencia de Población y Desarrollo de Montevideo (2013), que han contribuido a lograr avances normativos muy significativos plasmados en los llamados Consensos regionales. El Consenso de Quito supuso un gran avance en la región al reconocer que:

“(...) la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”.<sup>42</sup>

De esta forma tiene su origen la referida Norma Marco para la Democracia Paritaria, que exige reformas en tres grandes capítulos:<sup>43</sup>

**I.-** En primer lugar, la Norma Marco identifica como elemento vertebrador del cambio un modelo de Estado inclusivo que debe asumir su responsabilidad con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y generar todas las garantías necesarias para que mujeres y hombres disfruten de las mismas oportunidades y condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil. Atendiendo a la diversidad de los seres humanos y a la discriminación histórica de las mujeres, se dirige a los Estados el exhorto de remover, mediante la adopción de medidas especiales, todos aquellos elementos que se traducen en flagrante desigualdad de hecho a pesar del reconocimiento formal del principio de igualdad.

**II.-** El segundo eje vertebrador es la paridad en todos los poderes del Estado, legislativo, judicial y ejecutivo, en toda la estructura del Estado, así como su paulatino traslado a toda

---

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> *Op. Cit. Pág. 6 y 7.*

la sociedad. La paridad constituye una meta de los Estados inclusivos como reconocimiento expreso del hecho de que la humanidad está integrada por una representación 50/50 de mujeres y hombres.

**III.-** El tercer eje, es una verdadera transformación hacia un modelo paritario en las relaciones y dinámica del poder de los partidos y organizaciones políticas. Los partidos políticos, movimientos políticos y las candidaturas independientes son instrumentos determinantes de un sistema democrático para promover transformaciones en la sociedad, así como para garantizar la paridad representativa y la efectiva consolidación del principio de igualdad sustantiva.

Deben establecer condiciones en sus tres dimensiones, organizacional, electoral y programática, pero también en la financiera, para que el entorno político deje de ser el cuello de botella del empoderamiento político de las mujeres y pase a ser la plataforma que lo impulse y defienda.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo primero:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

**Junio 2019**

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De igual manera el artículo cuarto de nuestra carta magna consagra en su primer párrafo el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.<sup>44</sup>

Además, establece como principios rectores del ejercicio de la función electoral la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad y la objetividad. Asimismo, y por tratarse de derechos humanos, a estos principios se deben sumar los principios siguientes: pro persona, no discriminación, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

## **V. Reformas en torno a la paridad de género**

En virtud de lo anterior y en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que la Constitución será Ley Suprema de la Unión, junto con las Leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen 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, el Estado mexicano se ha dado a la tarea de incorporar los contenidos de dichos instrumentos internacionales en su legislación nacional.<sup>45</sup>

---

44 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf).

45 Especialmente a partir del reconocimiento de la obligatoriedad de los tratados internacionales, con la reforma en derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la reforma político-electoral de 2014, con la que se garantizó que los congresos locales y el Congreso de la Unión se integrarán bajo el principio de paridad.

Más recientemente se aprobó una reforma constitucional en materia de paridad de género, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2019, y que a continuación transcribimos:

DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

“LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y PREVIA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO,

DECLARA

SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 Y 115; DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PARIDAD ENTRE GÉNEROS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman: la fracción VII del apartado A del artículo 2; el párrafo primero del artículo 4; el párrafo primero y la fracción II del artículo 35; los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 41; el artículo 52; los párrafos primero y segundo del artículo 53; los párrafos primero y

**El género en perspectiva.  
Reflexiones en torno a la paridad**

---

**Junio 2019**

segundo del artículo 56; el tercer párrafo del artículo 94; el párrafo primero de la fracción I del artículo 115. Se adicionan: un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes al artículo 41; un párrafo octavo, recorriendo los subsecuentes, al artículo 94, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2° . ...

...

...

...

...

A. ...

I. ... a VI. ...

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

...

VIII. ...

B. ...

Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I. ...

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. ... a VIII. ...

Artículo 41. ...

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas

**Junio 2019**

la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

...

II. ... a VI. ...

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola

circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

...

Artículo 94. ...

...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno o en Salas.

...

...

...

...

La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.

...

...

...

...

...

...

Artículo 115. ...

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Con esta importante reforma constitucional, se elegirán observando el principio de paridad de género, los siguientes órganos y/o cargos:

1. Los ayuntamientos de los municipios con población indígena.
2. Todos los cargos de elección popular.
3. Los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas.
4. Organismos autónomos.
5. Candidaturas de los partidos políticos.
6. Los órganos jurisdiccionales.
7. Regidurías y sindicaturas.

Llevando al país a una posible paridad democrática, donde ambos géneros estén plenamente representados en todos los espacios públicos.

## VI. Reflexiones finales

Cuando iniciaban las cuotas de género, de las que ya hemos hablado en este trabajo, fueron ampliamente criticadas por un amplio sector de la población, incluso desde la misma academia. Para Fernández,<sup>46</sup> las principales observaciones eran las siguientes:

- Era cuestionable la idoneidad de los sujetos discriminados, ya que podría haber otros grupos en una situación similar, políticamente subrepresentados, y podía tener lugar –incluso– una discriminación mayor hacia los mismos.

---

<sup>46</sup> FERNÁNDEZ PONCELA, Anna María. *Las cuotas...* Op. Cit.

- Su práctica resultaba en contra del principio de igualdad de oportunidades, siendo discriminatorio, e incluso, antidemocrático.
- Se minusvaloran los méritos, capacidades y preparación de las personas, es decir, no se valora la meritocracia.
- Se soslaya la libre competencia entre contendientes y de elección por parte de los partidos y de la ciudadanía.
- Podría tratarse de una medida de imagen o de lo políticamente correcto.

Los argumentos a favor, según la autora en cita, eran los siguientes:

- Evitan la discriminación y fomentan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Es un derecho político de las mujeres la representación formal tendiente a la equidad.
- Es una necesidad que la experiencia de las mujeres también esté en la vida pública.
- Visibilizan la discriminación de género y mantienen el tema en la agenda política del país.
- Es parte de la ampliación y profundización, así como la calidad de la democracia misma.<sup>47</sup>

Como podemos observar, los argumentos a favor y en contra presentados respecto de las cuotas de género eran diametralmente opuestos. Desde luego que tales cuotas de género eran concebidas por una parte de la población como discriminatorias, al menos para aquellos que tenían aspiraciones para los puestos que, a partir

---

<sup>47</sup> *Idem.*

**Junio 2019**

de aquellas, debían conformarse –ahora- con tal integración de género. Es decir, en el ámbito de la subjetividad, la designación por medio de las cuotas de género resultaba discriminatoria, en virtud de ello, se adoptó la definición de acción afirmativa, de la que ya hemos hablado en este trabajo. Tal definición contenida en la CEDAW señala que son “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” destacando que tales acciones no se considerarán discriminatorias en la forma definida en dicha Convención, es decir, señalan una excepción, con el objetivo de eliminar normas que provoquen o mantengan la desigualdad de género.

Con la paridad de género, el panorama cambió, y aunque también se presentaron resistencias, el término tuvo una mejor aceptación y puesta en práctica, lo que provocó las reformas legislativas de las que hablamos en el apartado precedente.

En el sentido práctico de la incorporación de las mujeres a los puestos de la vida pública, esta no debe detenerse en la vida pública-política, sino que tiene que alcanzar dicha paridad en toda la vida social del país, por ejemplo, se debe impulsar que las mujeres ocupen puestos directivos en la iniciativa privada, en oficios donde su participación es minoritaria. Al mismo tiempo, deben propiciarse desde todas las políticas públicas, incluida la de creación legislativa, que los hombres participen paritariamente en la vida privada, ya que es solo mediante el reparto equitativo de toda la vida social que el mundo alcanzará la pretendida igualdad.

Ahora bien, dentro del Congreso de la Unión, no es suficiente su integración paritaria de manera general, es necesario y fundamental que dichas mujeres ocupen de manera paritaria los espacios de decisión dentro de dicha Cámara, ya que la paridad también implica garantizar la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en puestos de poder político y toma de decisiones al interior del referido Congreso, por ello, deben observar tal conformación

los órganos de gobierno, comisiones, comités y demás órganos administrativos.

A propósito de la paridad de género, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados,<sup>48</sup> señala que:

Avanzar hacia la paridad implica considerar que, más que un concepto cuantitativo, se trata de la expresión de la redistribución del poder en todas las esferas de la vida. Este es el motivo por el cual su implementación supone una transformación radical de las instituciones y de la vida social que, en última instancia, apela al reconocimiento pleno de la conjunción entre la vida pública y la vida privada.

Por último, es necesario señalar que la paridad solo se refiere a un cambio cuantitativo, ya que, como hemos visto, el principio de paridad señala la integración de mujeres y hombres 50/50, es decir, se limita a señalar la integración igualitaria de los géneros, aunque en la cita anterior el CEAMEG señala que se trata de una redistribución del poder en todas las esferas de la vida, el cambio sigue siendo cuantitativo, en torno al poder, pero cuantitativo.

En este sentido debemos señalar que el principio de paridad de género, no resolverá las desigualdades existentes entre mujeres y hombres por sí solo, puesto que no garantiza un ejercicio diferente del poder, solo supone un cambio en la titularidad del mismo. Por lo que si no se reconstruye, su ejercicio será el mismo, provocando desigualdades y discriminación.

Por ello se precisa un cambio cualitativo en la forma de ejercer el poder, en la forma de hacer política, para que la paridad no se quede en las mujeres que pueden acceder a esos puestos, sino que su representación se extienda a todas las mujeres del país.

La paridad alcanza a las mujeres, pero no a todas las mujeres, del mismo modo que el poder masculino alcanza a los hombres, pero

48 MEDINA ESPINO, Adriana, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, CEAMEG, 2010, Cámara de Diputados, P. 133.

no a todos los hombres. Por ello es necesario que a la paridad cuantitativa se le acompañe una paridad cualitativa, para que no pase lo que enunció Foucault en su célebre cita:

“...el gran juego de la historia, es quien se amparará de las reglas, quien ocupará las plazas de aquellos que las utilizan, y utilizarlas contra aquellos que las habían impuesto; quien introduciéndose en el complejo aparato, lo hará funcionar de tal modo que los dominadores se encontrarán dominados por sus propias reglas”.<sup>49</sup>

## VII. Referencias bibliográficas

AMORÓS Celia. *Mujer: participación, cultura política y estado*. Buenos Aires. 1990, pág.

ARISTÓTELES, *Ética nicomaquea*. Colección Sepan cuantos, ed. Porrúa, S. A. Decimotercera edición, 1992.

BEAUVOIR, Simone, *Le deuxième sexe*. Ed. Gallimard, Francia 1949, citado en Hierro, G. Epistemología, ética y género, UNAM, México, 2000.

Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

Cepal. 2011. Informe anual 2011. Observatorio de Igualdad de Género. El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Santiago de Chile, en Albaine, L., Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 52, mayo, 2015, pp. 145-162. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.

---

49 FOUCAULT, M. *Microfísica del poder*. Ed. La piqueta, Madrid, 1980, p. 86.

COBO BEDÍA, Rosa. 2002. *“Democracia paritaria y sujeto político feminista”*. Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 36: 29-44, en Fernández Poncela, Anna María. Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina. Argumentos (México, D.F.), 2001, 24(66), 247-274. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187\\_57952011000200010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187_57952011000200010&lng=es&tlng=es).

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Rodríguez y Rodríguez Jesús, compilador, *Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos*. ONU-OEA, Tomo II, pp. 1157.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención Belem do Pará). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ambito-internacional/cedaw>

Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

DRUDE DAHLERUP, *El uso de cuotas para incrementar la representación política femenina*, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral Asistanse, disponible en [www.idea.int/publications](http://www.idea.int/publications), 2002, p. 160. Citado en Fernández Poncela, Anna María. Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina. Argumentos (México, D.F.), 2001, 24(66), 247-274. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187\\_57952011000200010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187_57952011000200010&lng=es&tlng=es).

FERNÁNDEZ PONCELA, Anna María. *Las cuotas de género y la*

Junio 2019

*representación política femenina en México y América Latina. Argumentos* (México, D.F.), 2001, 24(66), 247-274. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018757952011000200010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018757952011000200010&lng=es&tlng=es).

FOUCAULT, M. *Microfísica del poder*. Ed. La piqueta, Madrid, 1980, p. 86.

GILLIGAN, Carol. *In a Different Voice*. Harvard Education Review. Año 1977 No. 47. pp. 35 -50.

GOMARIZ, E. *Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas*. Revista Isis internacional, ediciones de las mujeres, núm. 17. 1992.

HIERRO, G. *Epistemología, ética y género, en Género y epistemología. Mujeres y disciplinas*. Santiago de Chile, Universidad de Chile/Facultad de Ciencias Sociales/Programa Interdisciplinario de Estudios de Género, 1998.

----- *La educación formal e informal y la situación femenina*. Citado en Hierro, G. La mujer y el desarrollo. La mujer y la cultura. Antología, SEP, 1981.

LINE BARREIRO y CLYDE SOTO, *Cuota de género*, 2000 disponible en <http://iidh.ed.cr10/11/09>, p. 1, citado en Fernández Poncela, Anna María. Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina. Argumentos (México, D.F.), 2001, 24(66), 247-274. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018757952011000200010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018757952011000200010&lng=es&tlng=es).

MEDINA ESPINO Adriana, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, CEAMEG, 2010, Cámara de Diputados.

MONEY, J. *Desarrollo de la sexualidad humana*. Madrid, Ed. Morata, 1995.

MOREIRA, Constanza. *¿Democracia restringida en Paraguay? La participación política de las mujeres (1985-2000), en varios autores, Seducción y desilusión en la política latinoamericana*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2001.

Norma Marco para la Democracia Paritaria, disponible en: [http://www.parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf](http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf).

PÉREZ TRINIDAD, Saúl, *Empoderamiento femenino. ¿Factor de protección o factor de riesgo de la violencia doméstica?*, Tesis de maestría. UNAM. México, 2007.

ROBLES, M. (coord.) *Estudios de género*. Universidad Nacional Autónoma de México. FES Iztacala, 2005.

SCOTT, Joan, *El género: una categoría útil para el análisis histórico*, en Lamas, Marta (coord.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, ed., Miguel Ángel Porrúa-Programa Universitario de Estudios de Género-UNAM.

STOLLER, R. Sex and Gender. Nueva York, Ed. Jason Aronson. 1968, en Burin Mabel y Meler Irene "Género: Una herramienta teórica para el estudio de la subjetividad masculina, en Burin Mabel y Meler Irene, Varones, género y subjetividad masculina. Paidós. Buenos Aires. 2000.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Organización de las Naciones Unidas. 2015, disponible en <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Agenda-2030-esp.pdf>.

WITTGENSTEIN, On Certainty. Oxford Basil Blackwell, 1969, citado en Berumen, A. Apuntes de filosofía del derecho. 1998.

# LA DUPLICIDAD DE PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

---

Francisco Javier Rodríguez Carvajal

## *Sumario:*

*I.- Introducción.*

*II.- Programas sociales federales.*

*III.- Programas sociales duplicados.*

*IV.- Conclusiones.*

*V.- Bibliografía*

**Q**uórum **126**  
**Legislativo**

## I. Introducción

En julio de 2018, en varios periódicos de circulación nacional publicaron notas periodísticas que señalan que en el documento Consideraciones para el proceso presupuestario 2019.

“Hay al menos 58 programas sociales federales que están duplicados o triplicados. Sólo en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano hay tres que son similares: acceso al financiamiento para soluciones habitacionales, consolidación de reservas urbanas y apoyo a la vivienda. Todos ellos tienen el mismo fin: el mejoramiento de la vivienda rural y urbana de personas de escasos recursos económicos”...<sup>1</sup>

Por ello nos dimos a la tarea de verificar si en los programas sociales federales de 2019 continúan esas duplicidades.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en el año 2018, en sus bases de datos, tienen registrados 6,489 programas y acciones federales de desarrollo social de los cuales 150 son federales, 2,528 estatales y 3,811 municipales, ante este cumulo de programas la presente investigación tiene por objeto detectar si existe alguna duplicidad en los programas federales del ejercicio 2019.

En la sección número II presentaremos la relación de los 146 programas federales y en el punto III analizamos los programas 2018 contra los de 2019 que por sus características podrían estar duplicados.

---

<sup>1</sup> ENCISO L., Angélica, *Detecta Coneval 58 programas sociales duplicados o triplicados*, Periódico La Jornada Viernes 20 de julio de 2018, p. 35, [13 de diciembre de 2018], Disponible en internet: <https://www.jornada.com.mx/2018/07/20/sociedad/035n1soc>

## II. Programas sociales federales

La Ley General de Desarrollo Social tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, además de regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

Cabe señalar que los programas y acciones federales de desarrollo social se clasifican de acuerdo a su modalidad o clave presupuestal, se consideran como programas los de modalidad S, los que cuentan con reglas de operación y como modalidad U, otros programas de subsidios.

Asimismo, se consideran Acciones, los programas presupuestarios de modalidad E que son de prestación de servicios públicos y modalidad B los de provisión de bienes públicos.

En el año 2018 existían 150 programas sociales a nivel federal, con la entrada de la administración del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, en el año 2019 operarán 146 programas sociales, los cuales ejercerán un presupuesto de 1,036,786.58 millones de pesos.<sup>2</sup>

Los 146 programas sociales federales son operados por 15 instituciones federales: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Secretaría de Bienestar,

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. *Listado de Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos (modalidad S, U, E y B), con presupuesto original y listado de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social*. [15 de enero de 2019]. Disponible en internet <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

**La Duplicidad de programas  
sociales en México**

---

**Junio 2019**

Secretaría de Cultura, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (AGROASEMEX), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Salud y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

De las 15 instituciones que manejan programas federales, cinco de ellas operan el 61% de los programas: Secretaría de Educación Pública, 30 programas; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 22 programas; Secretaría de Salud, 14 programas; Secretaría de Bienestar, 12 programas y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 11 programas.

<b>Programas sociales federales por institución</b>	
<b>Institución</b>	<b>No. de Programas</b>
Secretaría de Educación Pública	30
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	22
Secretaría de Salud	14
Secretaría de Bienestar	12
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	11
Secretaría de Cultura	8
Secretaría de Economía	8
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	7
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	6
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	6
Instituto Mexicano del Seguro Social	6
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	4
Secretaría de Educación Pública - Secretaría de Cultura	3

Secretaría de Trabajo y Previsión Social	3
Instituto Mexicano del Seguro Social-PROSPERA	1
Instituto Nacional de las mujeres	1
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano - Secretaría de Educación Pública - Secretaría de Salud - Secretaría de Cultura	1
Secretaría de Educación Pública - Secretaría de Salud - Secretaría de Bienestar	1
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (AGROASEMEX)	1
Secretaría de Trabajo y Previsión Social - Secretaría de Educación Pública	1
<b>Total general</b>	<b>146</b>

Fuente: elaborado con información del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

Los 146 programas sociales federales para el año 2019, están distribuidos por institución de la siguiente manera:

### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (AGROASEMEX)**

1. S265-Programa de aseguramiento agropecuario.

### **Secretaría de Educación Pública**

- 1.B3-Producción y distribución de libros y materiales educativos.
- 2.E3-Evaluaciones de la calidad de la educación.
- 3.E5-Formación y certificación para el trabajo.
- 4.E7-Servicios de Educación Media Superior.
- 5.E13-Producción y transmisión de materiales educativos.
- 6.E16-Producción y distribución de libros y materiales culturales.
- 7.E17-Atención al deporte.
- 8.E21-Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

Junio 2019

9. E28-Normalización y certificación en competencias laborales.
10. E32-Políticas de igualdad de género en el sector educativo.
11. E39-Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones.
12. E47-Programa de infraestructura física educativa.
13. E64-Educación para Adultos (INEA).
14. E66-Educación Inicial y Básica Comunitaria.
15. E67-Sistema de Información y Gestión Educativa.
16. S221-Escuelas de Tiempo Completo.
17. S244-Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.
18. S247-Programa para el Desarrollo Profesional Docente.
19. S267-Fortalecimiento de la Calidad Educativa.
20. S269-Programa de Cultura Física y Deporte.
21. S270-Programa Nacional de Inglés.
22. S271-Programa Nacional de Convivencia Escolar.
23. U6-Subsidios para organismos descentralizados estatales.
24. U31-Expansión de la Educación Inicial.
25. U40-Carrera Docente en UPES.
26. U79-Expansión de la Educación Media Superior y Superior.
27. U80-Apoyos a centros y organizaciones de educación.
28. U82-Programa de la Reforma Educativa.
29. U83-Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
30. U84-Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez.

### **Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural**

1. E1-Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria.
2. E3-Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector.
3. E6-Generación de Proyectos de Investigación.

4. S52-Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
5. S53-Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.
6. S240-Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.
7. S257-Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria.
8. S259-Programa de Fomento a la Agricultura.
9. S260-Programa de Fomento Ganadero.
10. S261-Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola.
11. S263-Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.
12. U2-Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades.
13. U4-Sistema Nacional de Investigación Agrícola.
14. U9-Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios.
15. U17-Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.
16. U20-Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.
17. U21-Crédito Ganadero a la Palabra.
18. U22-Fertilizantes.
19. U23-Producción para el Bienestar.
20. U24-Desarrollo Rural.
21. U25-Agromercados Sociales y Sustentables.
22. B4-Adquisición de leche nacional.

## Secretaría de Salud

1. E10-Formación y capacitación de recursos humanos para la salud.

Junio 2019

2. E22-Investigación y desarrollo tecnológico en salud.
3. E23-Atención a la Salud.
4. E25-Prevención y atención contra las adicciones.
5. E36-Programa de vacunación.
6. E40-Servicios de asistencia social integral.
7. E41-Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
8. S39-Programa de Atención a Personas con Discapacidad.
9. S200-Fortalecimiento a la atención médica.
10. S201-Seguro Médico Siglo XXI.
11. S202-Calidad en la Atención Médica.
12. U5-Seguro Popular.
13. U8-Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes.
14. U9-Vigilancia epidemiológica.

### **Secretaría de Bienestar**

1. E16-Articulación de políticas públicas integrales de juventud.
2. S17-Programa de Fomento a la Economía Social.
3. S57-Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART).
4. S61-Programa 3 x 1 para Migrantes.
5. S70-Programa de Coinversión Social.
6. S155-Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).
7. S174-Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
8. S176-Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.
9. S241-Seguro de vida para jefas de familia.

10. U9-Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.
11. U10-Sembrando vida.
12. E3-Servicios a grupos con necesidades especiales.

### **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

1. E5-Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable.
2. E9-Investigación científica y tecnológica.
3. E14-Protección Forestal.
4. E15-Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde.
5. S46-Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible.
6. S74-Agua Potable, Drenaje y Tratamiento.
7. S217-Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola.
8. S219-Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable.
9. U20-Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre.
10. U25-Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo.
11. U35-Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas.

### **Secretaría de Cultura**

1. E12-Protección y conservación del Patrimonio Cultural.
2. E13-Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos.
3. E16-Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales.
4. E21-Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica.

Junio 2019

5. E22-Servicios Cinematográficos.
6. E42-Servicios educativos, culturales y artísticos.
7. E43-Cultura Comunitaria.
8. S268-Programa de Apoyos a la Cultura.

### **Secretaría de Economía**

1. B2-Generación y difusión de información para el consumidor.
2. E5-Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor.
3. S20-Fondo Nacional Emprendedor.
4. S21-Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM).
5. S151-Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación.
6. S220-Programa para la Productividad y Competitividad Industrial.
7. U4-Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera.
8. U6-Programa de Microcréditos para el Bienestar.

### **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

1. E15-Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud.
2. E18-Suministro de Claves de Medicamentos.
3. E36-Equidad de Género.
4. E42-Atención a Personas con Discapacidad.
5. E43-Prevención y Control de Enfermedades.
6. E44-Atención a la Salud.
7. E45-Prestaciones Sociales.

### **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

1. E3-Investigación científica, desarrollo e innovación.
2. S190-Becas de posgrado y apoyos a la calidad.
3. S191-Sistema nacional de investigadores.
4. S192-Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.
5. S278-Fomento regional de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.
6. U3-Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas.

### **Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

1. E3-Ordenamiento y regulación de la propiedad rural.
2. S177-Programa de vivienda social.
3. S213-Programa para regularizar asentamientos humanos.
4. S273-Programa de mejoramiento urbano (PMU).
5. S282-Programa de fomento a la planeación urbana, metropolitana y el ordenamiento territorial (PUMOT).
6. U3-Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros.

### **Instituto Mexicano del Seguro Social**

1. E1-Prevención y control de enfermedades.
2. E3-Atención a la salud en el trabajo.
3. E4-Investigación y desarrollo tecnológico en salud.
4. E7-Servicios de guardería.
5. E11-Atención a la salud.
6. E12-Prestaciones sociales.

Junio 2019

### **Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**

1. S179-Programa de infraestructura indígena.
2. S249-Programa para el mejoramiento de la producción y la productividad indígena.
3. U11-Programa de derechos indígenas.
4. S178-Programa de apoyo a la educación indígena.

### **Secretaría de Educación Pública - Secretaría de Cultura**

1. E10-Servicios de educación superior y posgrado.
2. E11-Desarrollo cultural.
3. S243-Programa nacional de becas.

### **Secretaría de Trabajo y Previsión Social**

1. E3-Ejecución de los programas y acciones de la política laboral.
2. E4-Capacitación para incrementar la productividad.
3. S43-Programa de apoyo al empleo (PAE).

### **Instituto Mexicano del Seguro Social-PROSPERA**

1. S38-Programa IMSS-PROSPERA.

### **Instituto Nacional de las Mujeres**

1. S10-Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género.

**Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano - Secretaría de Educación Pública - Secretaría de Salud - Secretaría de Cultura**

1. U281-Programa nacional de reconstrucción

**Secretaría de Educación Pública - Secretaría de Salud - Secretaría de Bienestar**

1. S72-PROSPERA Programa de inclusión social.

**Secretaría de Trabajo y Previsión Social - Secretaría de Educación Pública**

1. U280-Jóvenes Construyendo el futuro.

### **III.- Programas sociales duplicados**

En junio de 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó el documento Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019,<sup>3</sup> y en uno de sus apartados se reporta que en los 150 Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018, se encontraron 35 programas que tienen similitud del 100 por ciento con uno o más programas y 23 programas que tienen similitud de 98 por ciento con uno o más programas.

A partir del análisis de similitudes de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018 y con el listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019, realizaremos un análisis comparado para verificar si en los programas 2019 existen duplicidad de programas.

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019*, [20 de febrero de 2019]. Disponible en internet: <https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2019.pdf>

Junio 2019

De acuerdo al documento del CONEVAL en 2018 la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, tenía tres programas con similitudes los cuales estaban dirigidos a la población rural y urbana con pocos recursos para tener acceso a una vivienda:

**S177** Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales.

**S255** Consolidación de Reservas Urbanas.

**S274** Programa de Apoyo a la Vivienda.

En los programas y acciones 2019, ya solo se encuentra un programa y desaparecieron los programas S255 Consolidación de Reservas Urbanas y S274 Programa de Apoyo a la Vivienda.

La Secretaría de Educación Pública en el ejercicio 2018 también tenía tres programas con similitudes el U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales, U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación y el U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES, los cuales transfieren recursos a centros educativos para el pago de gasto corriente y pasivos, para el ejercicio 2019, el U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES ya no se incluyó en los programas de subsidios.

Dos programas más con similitudes son el S191 Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT y el U040 Carrera Docente en UPES de SEP en cuanto a la similitud de sus objetivos sobre la formación de capital humano, uno está dirigidos a beneficiarios con doctorado en el S191 y el U040 con grado de maestría, no obstante, esta diferencia, algunos de los beneficiarios podrían ser candidatos en ambos programas.

Hay tres programas que tienen los mismos objetivos, el dar financiamiento para investigación científica y para la producción de

revistas, el E015 Investigación y desarrollo tecnológico en salud en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el E004 Investigación y desarrollo tecnológico en salud en el Instituto Mexicano del Seguro Social y el E022 Investigación y desarrollo tecnológico en salud de la Secretaría de Salud, estos tres programas subsisten en el presupuesto 2019 aunque tienen el mismo objetivo, atienden a beneficiarios únicamente de sus respectivas dependencias.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación actualmente llamada Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural,<sup>4</sup> en 2018 tenía los programas S257 de Productividad y Competitividad Agroalimentaria y S262 de Apoyos a la Comercialización, ambos eran similares en sus objetivos y su población objeto, en 2019, solo subsiste el S257 Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria.

El programa S265 de aseguramiento agropecuario de AGROASEMEX tiene similitudes en cuanto a sus objetivos y población beneficiaria con el programa S260 Programa de Fomento Ganadero de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, sin embargo, las diferencias en sus componentes hace que estos dos programas no se encuentren duplicados.

El S265 Programa de aseguramiento agropecuario de AGROASEMEX tiene por objeto contribuir al desarrollo del seguro y administración integral de riesgos del sector agropecuario a través de la reducción del costo de las primas o cuotas que pagan los productores agropecuarios, así como apoyar la capacidad operativa y administrativa de los Fondos, Organismos Integradores y Organismos Integradores Nacionales.<sup>5</sup> Y el S260 Programa de Fomento Ganadero de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural se destina para capitalización productiva pecuaria, estrategias

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>5</sup> Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite las Reglas de Operación del Programa de Aseguramiento Agropecuario, publicado en 29 de febrero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

integrales para la cadena productiva, investigación, innovación y desarrollo tecnológico pecuarios y para sustentabilidad pecuaria.<sup>6</sup>

También en la misma Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural hay tres programas que contienen similitudes: el S257 Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, el S260 Programa de Fomento Ganadero y el S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola. Para el ejercicio 2019 los programas S257 Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria se fusiona con el Programa de Fomento a la Agricultura.<sup>7</sup>

El S260 Programa de Fomento Ganadero y el S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, son muy similares en cuanto a sus componentes sin embargo en cuanto a sus objetivos son diferentes, el de fomento ganadero tiene por objetivo contribuir a aumentar la productividad de las Unidades Económicas Pecuarias mediante la inversión en el sector pecuario y el S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola busca lograr que el sector pesquero y acuícola incremente su productividad en un marco de sustentabilidad, buscando reducir las brechas de desigualdad social.

En el reporte del CONEVAL también se indica que hay similitudes entre los programas S259 Programa de Fomento a la Agricultura y S260 Programa de Fomento Ganadero, si bien las similitudes se encuentran entre sus componentes sus objetivos son diferentes, el de fomento ganadero tiene por objetivo contribuir a aumentar la productividad de las Unidades Económicas Pecuarias mediante la inversión en el sector pecuario y el de fomento a la Agricultura es Impulsar el desarrollo sostenible de las Unidades Económicas Rurales Agrícolas de pequeños y medianos productores agrícolas,

---

<sup>6</sup> Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019, [11 de marzo de 2019], Disponible en internet: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443609/Programa\\_de\\_Fomento\\_Ganadero\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443609/Programa_de_Fomento_Ganadero_2019.pdf)

<sup>7</sup> Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019, [11 de marzo de 2019], Disponible en internet: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551590&fecha=28%2F02%2F2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551590&fecha=28%2F02%2F2019)

mediante incentivos que promuevan su capacidad productiva y económica, utilizando los recursos, suelo y agua, de manera sustentable y facilitando su integración a las cadenas productivas y comerciales.

En los programas del ejercicio 2018 se reportaban similitudes en los programas S260 Programa de Fomento Ganadero, S262 Programa de Apoyos a la Comercialización y S266 Programa de Apoyos a Pequeños Productores, para el ejercicio 2019 los programas S262 Programa de Apoyos a la Comercialización y S266 Programa de Apoyos a Pequeños Productores ya no se incluyen.

De igual forma en 2018 los programas S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, S262 Programa de Apoyos a la Comercialización y U013 Vinculación Productiva tenían similitudes y en el ejercicio 2019 solo aparece el S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola.

Por otra parte, en el sector salud existen varios programas con similitudes como el E044 Atención a la Salud y el E011 Atención a la Salud, estos dos programas aunque tienen nombres iguales sus componentes y sus propósitos son distintos así como sus beneficiarios, el E044 corresponde al ISSSTE y el E011 al IMSS.

La Secretaría de Economía tiene tres programas con similitudes, el S151 Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación, el S220 Programa para la Productividad y Competitividad Industrial y el U004 Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera. Los tres programas se dirigen a dar estímulos económicos para acceso a instrumentos tecnológicos, sin embargo el S151 apoya la creación de centros de innovación tecnológica, el S220 busca incrementar la productividad a través de capacitación certificaciones entre otros y el U004 tiene por objeto incrementar los flujos internacionales de inversión.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019, [20 de febrero de 2019]. Disponible en internet: <https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2019.pdf>

Junio 2019

La acción E025 Prevención y atención contra las adicciones de la Secretaría de Salud y la E043 Prevención y Control de Enfermedades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado presentan similitudes en sus componentes, no obstante tienen diferente población beneficiaria.

La Secretaría de Desarrollo Social en 2018 operaba los programas S053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. y el S052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. los cuales presentaban similitudes, sin embargo sus objetivos son diferentes, el programa a cargo de DICONSA tiene por objetivo específico facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna, para mejorar la seguridad alimentaria de la población en localidades de alta o muy alta marginación con cobertura de tienda DICONSA,<sup>9</sup> y el que está a cargo de Liconsa su objetivo es mejorar el acceso a la alimentación de las personas integrantes de los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada, de calidad y bajo precio, en 2019 estos dos programas pasaron a formar parte de la Secretaría Agricultura y Desarrollo Rural.<sup>10</sup>

También se reporta que en los programas U 005 Seguro Popular y S200 Fortalecimiento a la atención médica de la Secretaría de Salud existen similitudes, no obstante, podemos señalar que el seguro popular tiene por objetivo ser un esquema de aseguramiento público para población que no tienen servicios de seguridad social y se realiza en unidades médicas de primer y segundo nivel y el programa de fortalecimiento a la atención médica también presta servicios de atención primaria a la salud, en regiones donde la población tiene dificultades para acceder a los servicios de salud, y los servicios de salud se realizan por medio de unidades móviles.

9 Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), para el ejercicio fiscal 2019, [15 de marzo de 2019], Disponible en internet: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443604/Programa\\_de\\_Abasto\\_Rural\\_a\\_cargo\\_de\\_Diconsa\\_\\_S.A.\\_de\\_C.V.\\_DICONSA\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443604/Programa_de_Abasto_Rural_a_cargo_de_Diconsa__S.A._de_C.V._DICONSA_.pdf)

10 Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (Liconsa), para el ejercicio fiscal 2019, [15 de marzo de 2019], Disponible en internet: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443606/Programa\\_de\\_Abasto\\_Social\\_de\\_Leche\\_a\\_cargo\\_de\\_Liconsa\\_\\_S.A.\\_de\\_C.V.\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443606/Programa_de_Abasto_Social_de_Leche_a_cargo_de_Liconsa__S.A._de_C.V._2019.pdf)

El reporte indica que los programas E011 Desarrollo Cultural operado por la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultural y el E012 Protección y conservación del Patrimonio Cultural a cargo de la Secretaría de Educación Pública presentan similitudes, sin embargo sus objetivos son diferentes el E011 busca que la población tenga acceso a manifestaciones artísticas y al patrimonio cultural y el E012 se dedica a acciones de conservación del patrimonio cultural.

De igual manera el programa E011 Desarrollo Cultural operado por la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultural tiene similitud con el programa de la Secretaría de Cultura, E013 Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos, ambos programas en sus objetivos se encuentra el de difusión y promoción de la cultura, la diferencia de los programas radica en que el primero realiza la difusión por medios masivos de comunicación y el segundo lo realiza por medio de los organismos del sector educativo: Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. y Radio Educación.

Otra similitud entre programas es en el E021 Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica de la Secretaría de Cultura y el E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Educación Pública, en ambos programas se maneja la misma modalidad presupuestal, tienen por objeto contribuir a impulsar la educación científica y tecnológica, la diferencia radica en que el de la Secretaría de Cultura es en materia de arqueología y antropología, la institución responsable del programa es el Instituto Nacional de Antropología e Historia y los beneficiarios son investigadores del propio instituto. Y el de la Secretaría de Educación Pública es para proyectos de investigación que se vinculan con la generación del conocimiento y con los diversos sectores para resolver los problemas nacionales, operado por las unidades administrativas de SEMS, DGETI, UPN, UAM, UNAM, IPN, CETI, CINVESTAV, COFAA, COLMEX, TECNM y UAAAN.

**Junio 2019**

En el mismo supuesto de similitudes se encuentran el programa E007 Servicios de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública y el E010 Servicios de Educación Superior y Posgrado operado en conjunto entre la Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Cultura, el objetivo de ambos programas es fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, la diferencia radica en la población beneficiaria, en el programa E007 se atiende jóvenes de nivel bachillerato general, tecnológico y profesional técnico y el E010 su población objetivo es la matriculada en educación superior y posgrado con servicios educativos.

El informe del CONEVAL indica que hay seis programas que tienen similitudes, cinco de la Secretaría de Educación Pública: U082 Programa de la Reforma Educativa, E047 Programa de infraestructura física educativa, U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales, U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación y U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES y uno del Consejo Nacional de Población: S236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica, en el ejercicio 2019 ya no aplican los programas Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica y el de Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES.

De los cuatro programas que continúan en el ejercicio 2019, el U082 Programa de la Reforma Educativa y E047 Programa de infraestructura física educativa los dos reciben apoyos para infraestructura, el U082 realiza mediante la transferencia de subsidios federales, a las Comunidades Escolares de las Escuelas Públicas de Educación Básica y el E047 lo hace por medio del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa para mejorar la infraestructura física educativa.

Los dos programas restantes el U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales entrega subsidios federales para el sostenimiento del funcionamiento de las ODES a través del gasto

corriente (pago de nóminas del personal docente y administrativo) y gasto de operación. Y el U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación otorga el subsidio anual que permite solventar gastos inherentes a la operación y prestación de servicios educativos.

Por último en 2018 el informe de CONEVAL señala algunos programas con similitudes en sus objetivos y componentes, sin embargo, en 2019 varios programas ya no aparecen por lo cual ya no tienen similitud con otros programas en 2019, en ese supuesto se encuentran los siguientes programas:

En la Secretaría de Desarrollo Social el S279 Comedores Comunitarios y el S052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. tenían similitudes en 2018, en 2019 ahora Secretaría de Bienestar, el S279 de comedores comunitarios ya no está operando.

De igual forma en 2018 en la Secretaría de Desarrollo Social el S155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) y el U008 Subsidios a programas para jóvenes tenían similitudes y en 2019 solo subsiste el S155.

El S236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el E047 Programa de infraestructura física educativa de la Secretaría de Educación Pública se encuentran en la misma situación, para el ejercicio 2019 solo aplica el E047 Programa de infraestructura física educativa.

En la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, el S240 Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, tenía similitudes con el S248 Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos de la Secretaría de Turismo y con el S254 Programa de Prevención de Riesgos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de los tres programas en

2019 solo permanece el S240 Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

En la Secretaría de Educación los programas S270 Programa Nacional de Inglés y el U077 Programa de Inclusión Digital tenían similitudes, en 2019 ya solo opera el programa S270.

En el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología los programas E003 Investigación científica, desarrollo e innovación y S278 Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación tienen similitudes en sus objetivos, sin embargo uno se aplica en el sistema nacional y otro en los sistemas locales y sus indicadores son diferentes.<sup>11</sup>

## IV. Conclusiones

En el ejercicio fiscal 2019, el Gobierno Federal tiene en operación 146 programas sociales, cuatro menos que en el año 2018, se eliminaron del presupuesto 2019 los siguientes programas:

- U010 Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo,
- S262 Programa de Apoyos a la Comercialización.
- U013 Vinculación Productiva.
- S071 Programa de Empleo Temporal.
- E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias.
- U077 Programa de Inclusión Digital.

---

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Matriz de Indicadores para Resultados*, [18 de marzo de 2019], Disponible en internet: <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/evaluacion-de-programas-conacyt>

- U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES.
- S272 Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad.
- S251 Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad Diferente”.
- U012 Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud
- S254 Programa de Prevención de Riesgos.
- S255 Consolidación de Reservas Urbanas.
- S274 Programa de Apoyo a la Vivienda.
- S279 Comedores Comunitarios.
- S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.
- U008 Subsidios a programas para jóvenes.
- S248 Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos.
- S236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica

De los programas 2018 para el ejercicio 2019 se re-sectorizaron los siguientes programas:

- B004 Adquisición de leche nacional.
- S052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
- S053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)

De 2018 a 2019 los siguientes programas cambiaron de nombre:

- S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural cambió a Programa

Junio 2019

Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM).

- U031 Programa de Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil cambió a Expansión de la Educación inicial.
- S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales cambió a Programa de Vivienda Social.
- S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares cambió a Programa para Regularizar Asentamientos Humanos.
- S273 Programa de Infraestructura cambió a Programa de Mejoramiento Urbano.
- Programa IMSS-PROSPERA' cambio a 'Programa IMSS-BIENESTAR'.
- S176 Pensión para Adultos Mayores cambió a Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

En el Presupuesto de Egresos 2019 se incluyeron nuevos programas:

- U020 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.
- U021 Crédito Ganadero a la Palabra.
- U022 Fertilizantes.
- U023 Producción para el Bienestar.
- U025 Agromercados Sociales y Sustentables.
- U006 Programa de Microcréditos para el Bienestar.
- U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
- U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez.

- U280 Jóvenes Construyendo el Futuro.
- S282 Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT).
- U280 Programa Nacional de Reconstrucción.
- U009 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.
- U010 Sembrando vida.
- E043 Cultura Comunitaria.

También en 2019 el programa S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social será sustituido por el programa Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez.

Cabe señalar que después de realizar la revisión de los programas registrados en el Presupuesto de Egresos 2019, encontramos que no hay programas sociales duplicados, en algunos casos lo que existe es que hay programas y acciones sociales que tienen similitudes en sus objetivos, en sus componentes o en la población beneficiaria, por señalar un caso, los programas de becas, los cuales tienen objetivos y componentes similares, pero las usuarios o beneficiarios son distintos en cada tipo de beca, lo cual hace la diferencia y no significa que dicho programa este duplicado.

## V. Bibliografía

Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite las Reglas de Operación del Programa de Aseguramiento Agropecuario, publicado en 29 de febrero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Junio 2019

Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019, publicado el 28 de febrero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019, publicado el 28 de febrero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), para el ejercicio fiscal 2019, publicado el 1 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (Liconsa), para el ejercicio fiscal 2019, publicado el 1 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

ENCISO L, ANGÉLICA, Detecta Coneval 58 programas sociales duplicados o triplicados, Periódico La Jornada Viernes 20 de julio de 2018, p. 35. [13 de diciembre de 2018], Disponible en internet: <https://www.jornada.com.mx/2018/07/20/sociedad/035n1soc>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Listado de Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos (modalidad S, U, E y B), con presupuesto original y listado de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social, Disponible en internet <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019, Disponible en internet: <https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2019.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Análisis de los programas sociales PEF 2018 y 2019, Disponible en internet: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS\\_PEF\\_2018\\_2019.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf)

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Matriz de Indicadores para Resultados, Disponible en internet: <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/evaluacion-de-programas-conacyt>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 publicado el 28 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Gobernación 2019 catálogo de programas federales para municipios 2019, Disponible en internet: <https://www.gob.mx/inafed/documentos/catalogo-de-programas-federales>

# LA SEGURIDAD PÚBLICA EN SU FASE DE LA PREVENCIÓN ESPECIAL. LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RESPETO EN LA EJECUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD

---

Guadalupe Leticia García García<sup>1</sup>

## *Sumario:*

*I. Nota introductoria.*

*II. Los derechos humanos en el marco legal penitenciario.*

*III. La concesión de prisiones como medida gubernamental para abatir la sobrepoblación penitenciaria.*

*IV. La concesión de prisiones y el respeto a los derechos humanos.*

*V. Duración de la pena de prisión: la prisión vitalicia como la mayor transgresión de los derechos humanos en el sistema penitenciario.*

*VI. Conclusiones.*

*VII. Referencias bibliográficas.*

---

<sup>1</sup> Profesora de Carrera Nivel "C" adscrita al Posgrado en Derecho de la FES Acatlán de la UNAM. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2.

**Q**uórum **126**  
**Legislativo**

Junio 2019

## I. Nota introductoria

Después del atentado de las torres gemelas en Nueva York, en una conversación con el ilustre Criminólogo Rafael Ruiz Harrell, surgió la pregunta de si era posible, de algún modo, lograr la seguridad de la ciudadanía. Nos referíamos a la seguridad pública, y él me comentó que sí, que puede brindarse seguridad al ciudadano en la misma medida en que sus derechos humanos sean afectados.

El ejemplo era, si hubiera toque de queda a las nueve de la noche, se estaría coartando su derecho del libre tránsito, pero se evitaría que fuera víctima de algún delito durante la noche; si se implementaban retenes en todas las carreteras del país, se violaría el derecho a no ser molestado en su persona, familia, posesiones, etc., pero se detectaría, a las personas que estuvieran en posesión de armas. Si la vigilancia se lleva a los extremos, por ejemplo en los aeropuertos (se recuerda el caso en Estados Unidos donde se pidió a una familia entera desnudarse para verificar que no portaba armas o explosivos), el país estará más seguro. La seguridad pública, entonces, era algo incompatible con los derechos, a mayor seguridad lograda, menos derechos que pudieran ejercerse.

Ahora bien, cuando hablamos de los fines de la seguridad pública, tal como lo menciona el artículo segundo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, éstos son “salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos...”

En el mismo sentido, el artículo en comento indica que la seguridad pública “...comprende la prevención especial<sup>2</sup> y general<sup>3</sup> de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo...”

Esto es, la Ley habla de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, y la referencia es general: de todas las personas, no se indica que se esté hablando sólo de aquellas que no sean delincuentes, y al mencionar la prevención especial positiva, hace que la prisión sea un espacio donde quien cometió un delito se reinsera a la sociedad, pero no por ello deja de ser “persona”.

Y nuevamente aparece la incompatibilidad. ¿por qué respetar los derechos de alguien que no respetó los derechos de la víctima? Este planteamiento, desde siempre, ha “cosificado” al preso. Al ingresar a un centro de reclusión el indiciado deja de ser persona para convertirse en cosa o en animal.

Han pasado muchos años, sin embargo no dejan de lastimarnos las frases proselitistas de nuestros candidatos, que nuestra historia ha registrado. Recordemos este dato:

Diario Reforma, 16 de junio de 1999.

“...En el anuncio de radio y televisión que hace unos días salió al aire, (Arturo) Montiel señala la injusticia de que los ciudadanos deban vivir encerrados en sus casas por la inseguridad. En la última toma de televisión aparece el candidato a color y en primer plano, contrastando con el fondo en blanco y negro donde aparecen ‘delincuentes’

<sup>2</sup> La prevención especial es dirigida al delincuente. Es decir cuando la Prevención General (dirigida a la sociedad) ha fracasado, se hace uso de la prevención especial para que la persona que cometió el delito no lo cometa nuevamente.

Prevención especial positiva: Prevención de los delitos mediante el logro de la reinserción social del individuo (pena privativa de libertad)

Prevención especial negativa: Prevención de los delitos por medio de la segregación o neutralización del delincuente (cárceles de máxima seguridad)

<sup>3</sup> La prevención general es dirigida a la sociedad.

Prevención general positiva: Prevención de los delitos a través de la generación de mayor confianza en el Derecho y en la aplicación de las leyes.

Prevención general negativa: Prevención de los delitos a través de la intimidación (por la aplicación de la pena).

**Junio 2019**

encerrados en una celda. 'Los derechos humanos son de los humanos, no de las ratas', sentencia mientras señala a los actores y les cierra una reja...”

Lo que comentó Ruiz Harrell al respecto, fue: la tesis no puede ser más simple: “Los derechos humanos son para los humanos, no para las ratas”.

La simpleza de la tesis no evita dos aclaraciones: la afirmación forma parte de la campaña de Arturo Montiel, candidato al gobierno del Estado de México, y las “ratas”, a juzgar por la propaganda televisiva, son unos detenidos que están tras las rejas.

La afirmación, al menos en este caso, es también una promesa y un programa de trabajo: para abatir la criminalidad es necesario tratar con dureza al delincuente y -ya que son “ratas”-, olvidarse de tonterías como las garantías constitucionales que protegen a todo acusado.

La tesis descansa en un argumento igualmente sencillo: si quienes delinquen violan los derechos de sus víctimas ¿por qué habría de reconocerles derechos a ellos?

Ni la tesis ni el argumento presentan ninguna novedad ...Lo novedoso es que ahora la defiende uno de los candidatos al gobierno de un Estado. Novedoso y profundamente inquietante ...La advertencia final es obvia: negarle a cualquier ser humano sus derechos humanos -sea o no delincuente-, es negárselos a todos los seres humanos.<sup>4</sup>

Posteriormente, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la sociedad en general se ha expresado en el sentido de que esta institución se dedica únicamente a defender a los delincuentes. Nos llega esta imagen porque son precisamente los derechos de ellos los que más frecuentemente se violan. Al “cosificar” al delincuente, nosotros mismos hacemos la distinción de que “ellos son los malos”.

<sup>4</sup> RUIZ HARRELL, Rafael, La Ciudad y El Crimen, ¿Ratas o Ciudadanos?, Diario Reforma, 21 de junio de 1999.

Esto es, como se comentaba al inicio de esta nota, la disminución de derechos al implementar las medidas de seguridad pública, se justifica para el gobernado para evitar que pueda ser víctima de la delincuencia: se disminuye sus derechos y se aumenta el control estatal. Pero la seguridad pública, para el logro de su objetivo preventivo, también contempla la ejecución de la pena de prisión (prevención especial), sin embargo, en este punto ni siquiera puede hablarse de derechos humanos, el delincuente, como ya dijimos pareciera que deja de ser “humano” por lo que no existe ningún derecho por respetar. En este rubro la única justificación que encontramos es la máxima expresión del ejercicio de poder estatal.

En este trabajo se hablará solamente de la prevención especial como parte de la seguridad pública y del respeto a los derechos humanos de los sentenciados a pena privativa de libertad, así como de las acciones del Estado que en el ámbito penitenciario, han buscado el logro de dicha seguridad, salvaguardando la integridad y los derechos de todas las personas.

## **II. Los derechos humanos en el marco legal penitenciario.**

Teóricamente la pena es concebida como la pérdida de algún bien jurídicamente tutelado. En la pena capital la pérdida es la vida, en una pena pecuniaria, se perderá el patrimonio, en una pena infamante se perderá la fama, en una pena corporal (donde el bien jurídico tutelado es la integridad física, se infligirá dolor a nuestro cuerpo (azotes, golpes, etc.) o se perderá por mutilación, probablemente, alguna parte del cuerpo. La pregunta que debemos contestar es ¿qué bien jurídicamente tutelado se pierde con la pena privativa de libertad? Sabemos que debiera ser únicamente la libertad

Junio 2019

deambulatoria, y queda en el aire de lo que pasa con bienes que son derechos en sí mismos, la integridad física, el maltrato, el hacinamiento, la corrupción, las amenazas, la intimidación, ser víctima del autogobierno, las condiciones materiales de vida y la vida misma.

En junio de 2016, se abroga la ley que tuvo vigencia a nivel federal durante 45 años (Ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados) y se inicia una nueva etapa con la Ley Nacional de Ejecución Penal. El texto de esta última, puede darnos una idea del cambio que, por lo menos en el ámbito legislativo, se ha establecido en cuanto al respeto a los derechos humanos del recluso.

Haciendo referencia a la Ley Nacional de Ejecución Penal, la fracción XXIV del Artículo tercero define lo que actualmente debe entenderse por “Sistema Penitenciario”, indicando que éste es el “...conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”.

Y considera en su Artículo 4º., como principios rectores del Sistema Penitenciario, los siguientes: Dignidad, Igualdad, Legalidad, Debido Proceso, Transparencia, Confidencialidad, Publicidad, Proporcionalidad y Reinserción Social, indicando que este último principio consiste en la “Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”.

Y como parte adjetiva de los anteriores enunciados, en el Artículo 73 menciona a los encargados de la “Observancia de los derechos humanos”:

“Durante los procedimientos de ejecución penal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De igual forma, se deberán de establecer programas específicos de derechos humanos tendientes a sensibilizar y concientizar a las personas privadas de la libertad de su importancia en la sociedad.”

Los artículos transcritos de esta innovadora Ley en cuanto al respeto de los derechos humanos de los reclusos es digna de elogio. Pero también reviste una importantísima medida de política criminal en su Artículo Décimo transitorio, el cual, entendemos que se emitió con el objetivo de despresurizar las prisiones del país, esto en atención al reclamo de que la sobrepoblación hace imposible el respeto a los derechos humanos de los reclusos. A continuación transcribimos el numeral mencionado:

“Décimo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, podrán acceder, de manera inmediata y sin tener que satisfacer los requisitos establecidos en las fracciones IV y VII del artículo 141 de la presente Ley, al beneficio de libertad anticipada todas las personas que hayan sido sentenciadas con penas privativas de la libertad por la comisión de los siguientes delitos:

I. La comisión del delito de robo cuyo valor de lo robado no exceda de 80 veces la Unidad de Medida y Actualización<sup>5</sup>, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, o

II. La comisión del delito de posesión sin fines de comercio o suministro, de Cannabis Sativa, Indica o Marihuana, contemplado en el artículo 477 de la Ley General de Salud, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, ni la concurrencia de más delitos.

<sup>5</sup> Unidad de Medida y Actualización (UMA), Equivalente diario en 2016, \$73.04 y en 2017 \$75.49. Ochenta veces esta unidad equivaldría en 2017 a \$6,039.20

**Junio 2019**

Para tal efecto, la autoridad jurisdiccional requerirá a la Autoridad Penitenciaria el informe sobre el cumplimiento de los requisitos a que alude el párrafo anterior.”

El establecimiento de los juicios orales (2008) pretendió incidir en la sobrepoblación penitenciaria, y el mismo objetivo se percibe en el Artículo Décimo Transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Finalmente este objetivo se logró, analicemos los siguientes datos, en los que, después de cinco años de mantener una población de más de cuarenta mil internos, ésta inicia un descenso que se considera (al mes de abril de 2017), aún no concluye.

Fecha	Población penitenciaria Ciudad de México
Diciembre de 2009	40,102
Diciembre de 2010	40,259
Diciembre de 2011	41,011
Diciembre de 2012	41,389
Diciembre de 2013	40,486
Diciembre de 2014	39,250
Diciembre de 2015	36,109
Diciembre de 2016	30,979
Julio de 2017	28,964

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, disponible en <http://www.reclusorios.cdmx>

Esta medida ayudará a disminuir los obstáculos que generalmente se aducen para no respetar los derechos humanos de los reclusos.

### **III. La concesión de prisiones como medida gubernamental para abatir la sobrepoblación penitenciaria**

En el año 2009 la Secretaría de Seguridad Pública reportó: Diario La Jornada, 3 de junio 2009: Habrá inversión privada para edificar 12 penales federales...

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal prepara la construcción de 12 penales federales con participación de la iniciativa privada...<sup>6</sup>

En el mismo año de 2009, las declaraciones de Patricio Patiño Arias, subsecretario del Sistema Penitenciario Nacional de la Secretaría de Seguridad Pública, disiparon varias interrogantes:

(Se requiere) "la construcción de 12 nuevos penales, que levantarán empresas privadas confiables y solventes... Cada una de estas prisiones tendrá un costo aproximado de dos mil millones de pesos y capacidad para albergar a dos mil internos..." A la pregunta de si se sometería la asignación a licitación pública, contestó que "No, será por adjudicación directa, ya que se trata de un asunto de seguridad nacional que está contemplado en nuestra legislación"<sup>7</sup>.

En todo el mundo, la construcción de cárceles debe ajustarse a ciertos estándares de seguridad... las empresas construyen, luego nos dan en arrendamiento el inmueble, y después de unos 15 o 20 años, ésta pasa a ser propiedad del gobierno federal... es un esquema semejante al de la compra a crédito de un automóvil, uno va pagando las mensualidades durante cierto tiempo y al final se hace propietario del vehículo... lo que definitivamente no es concesionable es la seguridad. Esa es una responsabilidad única del Estado..."<sup>8</sup>

6 Gustavo CASTILLO, Enrique MÉNDEZ y Claudia HERRERA, Habrá inversión privada para edificar 12 penales federales, Diario La Jornada 3 de junio 2009.

7 Ley de Asociaciones Público Privadas. Artículo 64. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adjudicar proyectos de asociación público-privada, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando: I.- ... II.- Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante concurso ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública...

8 VERA, Rodrigo, Arrendamiento Penitenciario, Revista Proceso 1704, 28 de junio de 2009, p. 46

Junio 2019

## 1. La Concesión de Prisiones como parte de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012 y sus Resultados.

En el anterior sexenio se trabajó sobre la “Estrategia Penitenciaria 2008-2012” de la entonces Secretaría de Seguridad Pública y en específico de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal.

Este documento, en su página 33 menciona tres líneas de acción, siendo la tercera la “Construcción de nueva infraestructura...” que a la letra indica:

La vertiente de construcción de la Estrategia Penitenciaria considera:

**-Línea de acción 1:** Construcción de 2 centros federales con módulos especiales para secuestradores y uno de súper máxima seguridad (Guasave, Sin. y Papantla, Ver.).

**-Línea de acción 2:** Impulsar la construcción de Centros Penitenciarios Productivos de Baja Seguridad estatales.

**-Línea de acción 3:** Alianzas de participación público privada...

Respecto de las alianzas de participación público privadas, el organismo da la siguiente explicación:

Los esquemas de participación público privados contribuirán a que el sistema penitenciario mexicano genere nuevos espacios para la reclusión con una óptica diferente, que incorpore experiencias internacionales de diseño, construcción y operación en función de la demanda de servicios, para lograr: la homologación y la estandarización de la infraestructura; el mejoramiento del entorno laboral del personal; el aumento en la eficiencia de los servicios

penitenciarios a través de operadores únicos; el incremento de la tecnología de los sistemas de seguridad; la operación alineada a los requerimientos de seguridad y de reinserción social con indicadores de medición; el saneamiento de la calidad de vida de los internos y del personal penitenciario; el abatimiento de los índices de corrupción y el desarrollo de una nueva imagen institucional<sup>9</sup>.

Los resultados de dicha estrategia se dieron a conocer en el documento titulado “Resultados de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012, Memoria Documental de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal de la Secretaría de Seguridad Pública”, en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012:

Los resultados reportados en relación a la construcción de nueva infraestructura fueron en el siguiente sentido:

*...En este rubro se buscó contar con instalaciones penitenciarias seguras, humanas, eficientes y autosustentables, a través de las siguientes acciones:*

*...Construir dos centros federales con módulos especiales para secuestradores y uno de súper máxima seguridad.*

*...Promover entre las entidades federativas la construcción de centros penitenciarios productivos para sentenciados de mediano o bajo riesgo.*

*...Crear alianzas de participación público privada para cubrir los costos de construcción y operación de la nueva infraestructura penitenciaria que se requiere, mediante esquemas mixtos de financiamiento, en los que algunas obras se realizarán con recursos fiscales y otras mediante alianzas público privadas, como Contratos de Prestación de Servicios (CPS) o el arrendamiento financiero<sup>10</sup>.*

<sup>9</sup> Estrategia Penitenciaria 2008-2012, Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, pp. 36-37

<sup>10</sup> Resultados de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012, Memoria Documental de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal de la Secretaría de Seguridad Pública, en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012, p. 7

Junio 2019

## 2. Alianzas para la Reinserción Social

Como objetivo de las alianzas para la reinserción social se estableció: “Fomentar alianzas con la iniciativa privada, con otras instituciones gubernamentales, con los tres órdenes de gobierno y con los distintos sectores de la sociedad, sean éstos de carácter económico, político o social, a fin de aprovechar las fortalezas, especialidades y experiencias de cada actor para generar las sinergias que permitan la implementación de la estrategia a nivel nacional”.<sup>11</sup>

En el capítulo VII, punto 6, se establece lo concerniente a “Convenios y/o Contratos firmados”, y en su inciso 8 menciona lo relativo a los Contratos de Prestación de Servicios (CPS) con empresarios privados para la construcción de infraestructura penitenciaria...<sup>12</sup>

En diciembre de 2006, el Sistema Penitenciario Federal se integraba por solamente 6 Centros Federales de Reclusión (CEFERESOS) que albergaban un total de 3,164 internos. Para agosto de 2012 se contaba con 13 centros donde se custodiaba a 20,219 internos y de acuerdo a la Memoria Documental de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, la meta era contar con 22 centros en los que se albergaría a más de 45,000 internos<sup>13</sup>.

Este logro se alcanza por el trabajo realizado en tres vertientes. La primera relativa a la modernización y ampliación de la infraestructura existente en el sistema federal, que permitió contar con 11,200 espacios adicionales; destacan las obras realizadas en el CEFERESO N° 4 Noroeste (Nayarit) y en el actual Complejo Penitenciario Islas Marías. La segunda por la transferencia y rehabilitación con estándares federales de 7 centros estatales de reclusión que significaron 8,200 espacios más. Y la tercera mediante la construcción de 8 centros bajo la modalidad de

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 8

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 79

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 84

Contratos de Prestación de Servicios, que permitirán contar con 20 mil espacios adicionales<sup>14</sup>.

Esto es, con la figura del Contrato de Prestación de Servicios se construyeron 8 centros penitenciarios adicionales. Bajo este esquema, el Gobierno Federal es responsable de la administración y de la seguridad de las instalaciones, mientras la entidad privada se encarga de proveer y operar servicios como la alimentación, la lavandería, el mantenimiento, el equipamiento, la jardinería y la limpieza, la sanitización y la actualización tecnológica y de equipos.

Es importante mencionar que la ejecución de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012 significó un incremento sustancial en el presupuesto asignado: Entre 2006 y 2012, el presupuesto del Sistema Penitenciario Federal aumentó de 1 mil 109 millones de pesos en 2006 a 13 mil 457 millones pesos en 2012<sup>15</sup>.

### **3. Fundamento Legal de la Concesión de Prisiones: Ley de Asociaciones Público Privadas y los Contratos de Prestación de Servicios (CPS) con empresarios privados.**

Ahora bien, hablando de la seguridad pública, de la cual es garante el Estado, tenemos conceptos legales que nos ilustrarán respecto de los objetivos que ésta tiene. En la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Artículo 2: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 85

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 95-96

**Junio 2019**

En esta ley se percibe a la Seguridad Pública como sistema, es decir, siguiendo la teoría de sistemas de Luhman, formada por subsistemas que abarcan el sistema penal, desde la persecución e investigación del delito, hasta la ejecución de la pena de prisión. Le asigna a la seguridad pública su característica de “función” a cargo de la Federación, es decir, dicha “función” no es concesionable.

Muestra como fines:

- Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, y
- Preservar las libertades, el orden y la paz públicos
- Para los efectos de este trabajo, lo interesante es que entre los elementos que comprende, los primeros son:
  - La prevención especial y
  - La prevención general de los delitos

Sin embargo, a pesar de ser una “función” del Estado que no podría ser concesionada, el 16 de enero de 2012, en el sexenio del presidente Felipe Calderón se publicó la Ley de Asociaciones Público Privadas que permitió que bajo el proyecto de asociación público privada se estableciera una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y del sector privado para la prestación de servicios al sector público o al usuario final con el objetivo de que aumentaran el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

Concretamente su Artículo segundo establece:

Artículo 2. Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público...

De acuerdo a esta ley, los plazos de los contratos no excederán 40 años (Art. 98)<sup>16</sup>, a la terminación del contrato, los inmuebles, bienes y derechos de carácter público incorporados a la infraestructura o indispensables para la prestación del servicio, pasarán al control de la dependencia contratante (Art. 123)<sup>17</sup> y dichos contratos se otorgarán por adjudicación directa, cuando el concurso público pueda poner en riesgo la Seguridad nacional o la Seguridad pública.

## 4. Los beneficiarios de los contratos de “concesión”.

Tres años más tarde, en el año 2012, se conoció finalmente a qué empresas de la iniciativa privada se están otorgando los contratos, desde luego, por asignación directa:

“...El 3 de octubre del año pasado, Felipe Calderón, celebró en la Bolsa de Valores el financiamiento y operación privada de varias prisiones que se construyen en su administración....

...Estas concesiones para construir y operar por al menos 20 años, cárceles, se asignaron de manera directa a las siguientes empresas: ICA, Tradeco, GIA, Homex, Prodemex y Arendal. La operación incluye la provisión de servicios, alimentos, limpia, etcétera, excluyendo el resguardo y manejo de reos.

En la página de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, no están los contratos de concesión a través del portal de transparencia, por lo tanto, no hay claridad sobre los términos de la concesión.

Sin embargo, considerando que el modelo que se usó es del de Asociaciones Público Privadas (APPs) similar al modelo inglés, el gobierno debe asumir parte del riesgo de la inversión garantizando

<sup>16</sup> Ley de Asociaciones Público Privadas. Artículo 98. Los plazos de los contratos, con sus prórrogas, no deberán exceder, en su conjunto, de cuarenta años salvo lo dispuesto por el artículo 87, fracción II, de la Ley

<sup>17</sup> Ley de Asociaciones Público Privadas. Artículo 123. A la terminación del contrato, los inmuebles, bienes y derechos de carácter público, incorporados a la infraestructura o indispensables para la prestación del servicio, pasarán al control y administración de la dependencia o entidad contratante. Los demás bienes necesarios para la prestación del servicio quedarán sujetos al régimen de dominio público de la Federación, dependencia o entidad contratante, en los términos pactados en el contrato.

**Junio 2019**

una tasa de ocupación de la cárcel concesionada (en el caso inglés 90%). Es decir, si por algún motivo hubieren menos reos (como por ejemplo un cambio en la legislación que redujera el encarcelamiento de reos no sentenciados, -mismo que en México es del 43% del total de reos-) el gobierno tendría que pagar la cuota como si las celdas estuvieran ocupadas.

En una entrevista, el Presidente de Homex, Eustaquio de Nicolás, da más pistas en este sentido:

Los analistas no han entendido el tema de flujo de efectivo por la operación de las cárceles. La empresa recibirá por sus servicios de mantenimiento y construcción más de 2,000 millones de pesos anuales, durante dos décadas.

La primera objeción es si alguien debe enriquecerse con el castigo. El tema no es sólo ético, una vez que hay intereses que se benefician directamente de generar utilidades, a partir del incremento en la demanda, entonces se pierden los objetivos que tiene el encarcelamiento ya sea proteger a la sociedad o “reinsertar” a quienes cometen crímenes.

La segunda objeción es de si el discurso de reducir costos, el cual se traduce más bien en el incremento de utilidades para algunos, no resulta en una peor situación para los reos y violaciones a los derechos humanos. Los gobiernos pagan una cantidad fija por cada reo, y las empresas sólo pueden subir sus ganancias una vez que tienen la concesión, reduciendo el costo del mantenimiento de cada reo.

La tercera objeción es que sólo el Estado tiene la legitimidad para castigar a las y los ciudadanos, y no puede ceder tal responsabilidad a particulares. La privatización de cárceles viola varios preceptos constitucionales: la soberanía del Estado como el único autorizado en la violación de la libertad de quienes cometen crímenes; la dignidad de las personas que son encarceladas pues

la persecución de objetivos con fines de lucro, va en contra de los objetivos penales.

El complemento de la información anterior la tenemos en la siguiente nota:

“Con el respaldo del Gobierno, la Iniciativa Privada ya incursiona en la construcción y administración de cárceles en México, pues descubrió que el sistema penitenciario nacional, con una población de más de 238 mil reclusos, es un importantísimo “nicho de negocios” del que puede sacar jugosas ganancias...

Los Hank ya tienen bajo su mando el Centro de Reclusión Estatal de Ciudad Valles, San Luis Potosí, al que le invirtieron mil 200 millones de pesos en asociación con la constructora Ingenieros Civiles Asociados (ICA), de la familia Quintana. Los Hank también financiaron dos centros de máxima y mediana seguridad en el Distrito Federal, con 500 millones de pesos para cada uno.

Carlos Slim no quiere quedarse atrás en el negocio carcelario. Acaba de firmar un acuerdo para participar en la construcción de dos centros penitenciarios: uno en Morelos y otro en Chiapas. Esta participación la tenía la desarrolladora de vivienda Homex, que decidió vendérsela a Grupo Financiero Inbursa e Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL), ambas de Carlos Slim.

En un comunicado enviado a la Bolsa Mexicana de Valores, Homex informó que con esta venta estima recibir recursos por alrededor de 4 mil millones de pesos. Mientras que Gerardo de Nicolás, director general de la desarrolladora, indicó que esos recursos ‘serán aprovechados para fortalecer nuestra posición financiera y acelerar nuestras operaciones en la división de vivienda’.

El dueño del periódico Excélsior y de los hospitales Ángeles, Olegario Vázquez Raña, también incursionó en el negocio de las prisiones por conducto de su empresa Promotora y Desarrolladora

Junio 2019

Mexicana (Prodemex), que construye penales en Durango y Michoacán. Prodemex también hizo importantes obras viales en el Estado de México cuando Enrique Peña Nieto gobernaba esa entidad... Prodemex construye penales en Durango y Michoacán. Por su parte ICA –que dirige Alonso Quintana- ya construyó el Centro Federal de Readaptación Social Número 11, en Sonora, regido por el esquema empresarial de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

Algunas compañías más que intervienen en el negocio son Tradeco, Arendal, L Nacional y La Peninsular, entre otras. Construyen prisiones federales y estatales en el Distrito Federal, Coahuila, Chiapas, Durango, Morelos, Guanajuato, Sonora, Michoacán...

Y Pedro Aspe Armella –mentor del Grupo Atlacomulco y quien fue secretario de Hacienda en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari- se encarga de diseñar proyectos de inversión carcelaria a través de su empresa Protego Asesores”.<sup>18</sup>

## IV. La concesión de prisiones y el respeto a los derechos humanos

Un primer acercamiento a este tema, que desde luego no es determinante y se presentó en el año 2013:

La percepción de las autoridades es en el sentido de que este tipo de penales CPS son la panacea para los problemas que hasta hoy ha presentado el sistema penitenciario mexicano. En este sentido se publica la opinión del titular de la Comisión Nacional de Seguridad:

---

<sup>18</sup> El Diario, Ciudad Juárez Chihuahua, Disputan magnates jugoso negocio de cárceles privadas, en [http://diario.mx/Nacional/2013-05-11\\_ea7912cb/disputan-magnates-jugoso-negocio-de-carceles-privadas/](http://diario.mx/Nacional/2013-05-11_ea7912cb/disputan-magnates-jugoso-negocio-de-carceles-privadas/) y Vera, Rodrigo, Los reos, negocio rentable, en Revista PROCESO No. 1927, 6 de octubre de 2013, pp. 12 a 15.

Mondragón y Kalb en marzo pasado (2013), reveló que a la iniciativa privada se le encargó la construcción de ocho cárceles, dos ya estaban terminadas y seis en construcción. Elogió así las ventajas de la prisión privada: “Las fallas son tan poco sensibles que no se conocen. En ningún caso hay autogobierno, ni manejo interno de estupefacientes, ni violaciones a los derechos humanos”.<sup>19</sup>

Ahora bien, es necesario confrontar dicha opinión con lo que está pasando en la realidad, aunque como ya se comentó es posible que esto se deba al “inicio de operaciones” o nueva incursión en estos ámbitos de los empresarios de la iniciativa privada.

Hablando únicamente del penal de Hermosillo, Son., se ha publicado en la prensa local, la información proporcionada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el siguiente sentido:

Una investigación hecha por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en dicho penal (inaugurado el 2 de octubre de 2012), señala que el costo diario para la atención de un reo en este lugar es de 1,670 pesos.

“...El tercer visitador general de la CNDH Guillermo Andrés Aguirre Aguilar asegura que, en contraste, el costo (diario) de la manutención de un interno en una cárcel estatal es de 150 pesos y el de una federal es de 390 pesos. ‘Estos nuevos penales son costosos e impagables. Los elevados costos de su manutención son injustificables e inaceptables debido a las deficiencias que presentan’, agrega el encargado de supervisar los centros penitenciarios el país por parte de este organismo...

...Pese a los elevados costos, personal de esta Comisión atestiguó, en una visita al Cefereso Número 11 de Hermosillo, Sonora, deficiencias incluso más graves que las encontradas en otras cárceles de la República Mexicana, sin capital privado: traslado irregular de los reos, incomunicación, encierro prolongado en celdas, inexistencia de clasificación de reos, deficiente alimentación, servicios de salud de mala calidad, falta de capacitación para el trabajo, actividades deportivas, culturales y recreativas, así como personal insuficiente... En sólo cuatro meses

---

<sup>19</sup> *Idem.*

**Junio 2019**

este organismo (CNDH) recibió 47 quejas de internos... (los internos) deberían estar reclusos en la misma localidad donde se están llevando sus juicios... Además el organismo constató que los internos permanecen encerrados en sus celdas la mayor parte del tiempo sin tener alguna actividad que pueda ayudar con el objetivo de lograr su reinserción social... “Es inadmisibles que se pretenda avalar las condiciones de encierro permanente en las estancias por carencia de personal... Otros internos se quejaron por la deficiente alimentación que reciben y la inadecuada atención médica, situaciones que la CNDH constató al visitar esta prisión”<sup>20</sup>.

Al respecto, Patricia Patiño, responsable de la unidad de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Seguridad, admitió las deficiencias pero las están atendiendo... “Explicó que las deficiencias en materia de salud se están resolviendo, ofreciendo atención en el servicio privado de sanidad a quien así lo requiere y aclaró que la alimentación es establecida por nutriólogos”<sup>21</sup>.

En este sentido, la CNDH expidió la Recomendación No. 35/2013 “SOBRE EL CASO DE INTERNOS DEL CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL No. 11 “CPS SONORA”, EN HERMOSILLO, SONORA, del 25 de septiembre de 2013, en la que se detallan las violaciones antes expuestas y se deja registro de las recomendaciones a este Centro Federal de Readaptación Social.

La transparencia en este tema, es nula. Barrón Cruz, investigador del INACIPE, responde a un reportero de la Revista Proceso:

—¿Cuántas prisiones están actualmente en manos de la iniciativa privada? ¿Qué empresas las manejan?

—¡No lo sabemos! Toda esa información la tenía en el sexenio pasado la hoy extinta Secretaría de Seguridad Pública federal, y hoy la tiene la Comisión Nacional de Seguridad, dependiente de la Secretaría de

---

<sup>20</sup> Detecta CNDH fallas en Cefereso de Hermosillo, Primera Plana Digital, 2 de octubre de 2013, en <http://www.primeraplanadigital.com.mx/?p=87073>.

<sup>21</sup> *Idem*.

Gobernación. Pero esa información se maneja confidencialmente. No la dan a conocer...”<sup>22</sup>

La poca información de la que se dispone, generalmente publicada por las redes ante lo que suponemos la censura de la prensa escrita, muestra textos como el siguiente:

PENAL INFRAHUMANO Y PELIGROSO<sup>23</sup>.- Muy pronto, el Cefereso 11 agarraría fama de ser “el hotel más caro” de Sonora. Sus costos de manutención van entre 300 y 500 pesos por semana (para sobrevivir) y pagos hasta por lo inimaginable. Todo ello a cargo de los familiares de los reos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) corroboraría eso, y más, un año después (octubre de 2013), calificando de “condiciones inhumanas y peligrosas” las que ahí padecen los internos, peores incluso que las que se padecen en penales administrados por el gobierno.

La investigación del tercer visitador general, Guillermo Andrés Aguirre Aguilar, arrojaría que el Cefereso 11 mostraba deficiencias como éstas:

“Traslado irregular de reos, incomunicación, encierro prolongado en celdas, inexistencia de clasificación de reos, deficiente alimentación, servicios de salud de mala calidad, falta de capacitación para el trabajo, falta de actividades deportivas, culturales y recreativas; personal insuficiente”.

Algunas de las quejas que recibió y constató la CNDH fueron acerca de la incomunicación que padecían los reos: ni sus familiares ni abogados, pudieron visitarlos y que los internos permanecen encerrados en sus celdas la mayor parte del tiempo. Y ya no digamos una deficiente alimentación e inadecuada atención médica.

<sup>22</sup> VERA, Rodrigo. Privatización carcelaria, los reos negocio rentable, Revista Digital Proceso, 5 de octubre de 2013, disponible en <http://www.proceso.com.mx/354593/privatizacion-carcelaria-los-reos-negocio-rentable>

<sup>23</sup> ANAYA, Martha, En el Cefereso 11 de Sonora, Página web 24 horas, julio 2 de 2014, disponible en <http://www.24-horas.mx/en-el-cefereso-11-de-sonora/>

Junio 2019

La Comisión dirigió una recomendación al comisionado Nacional de Seguridad para que antes de efectuar un traslado, se garantice que la persona sujeta a prisión preventiva tenga la posibilidad de defenderse en el proceso que se sigue en su contra...<sup>24</sup>

Además de la Recomendación antes mencionada (2013), la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió posteriormente las 9/2015 y 47/2015, en el mismo sentido: el respeto a los derechos humanos de los internos.

## **V. Duración de la pena de prisión: la prisión vitalicia como la mayor transgresión de los derechos humanos en el sistema penitenciario.**

Si abordamos el tema de la proporcionalidad de la pena, surgen preguntas de cuánto es el tiempo suficiente para que, según la perspectiva que tengamos, un interno se reinserte a la sociedad, pague el daño causado o sufra el castigo por lo que hizo.

Al hablar de otros países, podemos referirnos a aquéllos donde el tiempo mínimo en prisión antes de obtener beneficios de libertad anticipada varía, de 21 años en Italia, de 18 años en Francia, de 15 años en Alemania o de 6 años en Sri Lanka; o bien a España, donde en la reforma de 2003 al Código Penal de 1995, la pena máxima fue ampliada a 40 años en dos casos específicos (concurso de delitos y terrorismo), y compararlos con México, donde la reforma de 2014 a la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de Secuestro, cuya duración máxima es de 140 años.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, Racionalización de la Pena de Prisión, Pronunciamiento, consultado el 13 de julio de 2017, pp. 32 y 39, disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamento\\_20160331.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamento_20160331.pdf)

En nuestro país, el tiempo de duración de la pena de prisión, varía según la entidad federativa de la que se hable, la pena máxima para el Estado de Zacatecas es de 30 años, mientras que en el Distrito Federal, Durango San Luis Potosí, Tlaxcala, según sus respectivos Códigos, es de 70 años; en Chiapas, la pena máxima de prisión es de 110 años, en Oaxaca, de 210. Hay, sin embargo, cinco entidades que contemplan en sus Códigos Penales la prisión de por vida: Chihuahua, Estado de México, Puebla, Quintana Roo y Veracruz.<sup>26</sup>

Esto es, a pesar de lo establecido en los Artículos Constitucionales lo. 18 y 22, en cuanto al respeto a la integridad de la persona, el fin de la reinserción, la no aplicación de penas inusitadas, las personas sentenciadas a prisión vitalicia no cuentan con derechos humanos que puedan reclamar.

## 1. Fundamento legal de la prisión vitalicia.

En el 2001 se publicó en el Semanario Judicial de la Federación el criterio jurisprudencial que estableció la prisión vitalicia como una pena inusitada, y por tanto inconstitucional, ya que se consideró que la prisión vitalicia se oponía al fin último de la pena:

**PRISIÓN VITALICIA.** CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.

Si por pena inusitada, en su acepción constitucional, se entiende aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines punitivos; ha de concluirse que la prisión vitalicia o cadena perpetua es inusitada y, por tanto, prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente que se trata de una pena inusitada, por tanto, es inconstitucional.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 21-24

<sup>27</sup> Tesis: P./J.127/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001, p. 15.

Junio 2019

Posteriormente y atendiendo las posturas de un Derecho Penal máximo, se publica en el Semanario Judicial de la Federación en 2006, la tesis aislada que establece que la prisión vitalicia no es una pena inusitada ni trascendental:

**PRISIÓN VITALICIA.** NO ES UNA PENA INUSITADA Y TRASCENDENTAL, POR LO QUE NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De la interpretación armónica de los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la pena de prisión es una medida aflictiva para el delincuente, pero necesaria para la coexistencia pacífica y armónica de los miembros de la sociedad, y tiene el carácter de preventiva, al inhibir la proliferación de conductas antisociales, al tiempo que restablece el orden jurídico que se ve perturbado por la comisión de delitos. Asimismo, la pena forma parte de la defensa social y debe responder proporcionalmente a la gravedad del ilícito cometido, independientemente de que su finalidad sea, también, la readaptación social del delincuente...<sup>28</sup>

Tomando en consideración la legislación que ha sido emitida hasta el año de 2016, la tesis anterior, dio cabida al establecimiento de la pena de prisión vitalicia en los Códigos Penales de las entidades federativas de Chihuahua, Puebla, Veracruz, Quintana Roo y Estado de México.

## **2. La prisión vitalicia, resultado del reclamo social y del proselitismo: el caso del Estado de México.**

Como hemos podido advertir de lo expuesto en las páginas anteriores, el incremento de penas responde a cuestiones generalmente sociales, pero en el caso de esta entidad federativa ha sido también el resultado de proselitismo político.

---

<sup>28</sup> Tesis: P./J.1/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, Febrero de 2006, p. 6.

El actual gobernador del Estado de México, durante su campaña prometió que, de llegar al puesto, establecería en el Código Penal de la entidad la prisión de por vida<sup>29</sup>. Al tomar posesión del gobierno del Estado el 15 de septiembre de 2011 y casi inmediatamente (20 de diciembre de 2011) el ordenamiento jurídico mencionado fue reformado.

En este sentido, los artículos que mostraron un fuerte impacto en dicha reforma fueron:

<b>Código Penal para el Estado de México Reformas de diciembre 2011</b>		
Art. 23	Penal de Prisión	La prisión consiste en la privación de la libertad la que podrá ser de tres meses a vitalicia, entendiéndose por ésta una duración igual a la vida del sentenciado, y se cumplirá en los términos y con las modalidades previstas en las leyes de la materia.
Art. 94	Prescripción	... Serán imprescriptibles los delitos que establezcan como pena máxima. la prisión vitalicia...
Art. 242	Homicidio	<p>...II. Al responsable de homicidio calificado, se le impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia...</p> <p>III. Al responsable de homicidio cometido en contra de su cónyuge, concubina, concubinario, ascendientes, descendientes consanguíneos en línea recta o hermanos, teniendo conocimiento el inculpaado del parentesco, se le impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia...</p> <p>IV. Al responsable del homicidio de dos o más personas, en el mismo o en distintos hechos, se le impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia...</p>

<sup>29</sup> Cabe mencionar que además del Estado de México, la pena de prisión vitalicia se regula en las entidades federativas de Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Veracruz.

**Junio 2019**

Art. 266	Extorsión	...Se impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia... cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias... (ejecutado con violencia, contra un servidor público o que el sujeto activo pertenezca a algún grupo delictuoso, etc.)
Art. 274	Violación	<p>Artículo 274.- Son circunstancias que modifican el delito de violación:</p> <p>I. Cuando en la comisión del delito de violación participen dos o más personas se impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia...</p> <p>IV. Cuando por razón del delito de violación se causare la muerte, se impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia...</p>
Art. 281	Feminicidio	... En los casos a que se refiere este artículo, la penalidad será de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia...
Art. 290	Agravantes Robo	<p>...</p> <p>V. Cuando por motivo del delito de robo se causare la muerte, se impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia...</p>

El mandatario estatal realizó las reformas mencionadas como acto “preventivo” de las conductas delictuosas involucradas, pero principalmente, según sus declaraciones, porque así lo pidió la sociedad. Si el incremento de la pena redundara por decreto en la disminución del delito, esto estaría justificado, sin embargo, la incidencia delictiva ha seguido a la alza y la prisión vitalicia no puede ser considerada siquiera como elemento de la prevención general negativa (prevención del delito por temor a la pena), ya que como veremos en las siguientes líneas, el nivel de impunidad prevalece.

Las reformas que se citaron fueron realizadas en el mes de diciembre de 2011, por lo que es necesario conocer cuál era la incidencia delictiva de 2012 a 2014, es decir, cómo impactaron estas reformas en la sociedad.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública 2015, la situación general en este rubro, se presenta de la siguiente forma:

Año	Delitos por cada 100,000 habitantes	Delitos por cada 100,000 habitantes
	Estado De México	Media Nacional
2010	32,958	30,535
2011	40,416	29,200
2012	56,752	35,139
2013	93,003	41,563
2014	83,566	41,655

Así mismo, en 2014, coincidiendo con la información antes mencionada, en el comportamiento de los delitos, según los datos que presenta la Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública 2015, podemos visualizar el que corresponde a uno de los delitos en los cuales la pena fue elevada a prisión vitalicia. Estamos hablando del delito de extorsión, del que es posible comparar el porcentaje que ocupa en la realización de otras conductas delictivas:

DELITOS COMETIDOS EN EL AÑO 2014	
Robo en calle o transporte público	45.7%
Extorsión	21.3%
Amenazas verbales	9.3%
Robo total o parcial de vehículo	7.7%

Junio 2019

Fraude	7.1%
Lesiones	4.1%
Robo en casa habitación	2.9%
Robo en forma distinta a las anteriores	1.0%
Otros delitos	0.9%

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública 2015

Si realmente la prevención funcionara, el porcentaje de este tipo de delitos se reflejaría en un número menor. Lamentablemente, como es sabido, la más importante de las medidas aplicadas para combatir la incidencia delictiva a través de la historia, es el endurecimiento del Derecho Penal, principalmente incrementando la duración de la pena privativa de libertad, la cual actualmente ha llegado al límite: se justifica la prisión vitalicia ante la sociedad y se “cosifica” al delincuente, a quien no se aplicará ningún derecho humano.

### 3. ¿Qué es la prisión vitalicia?

Para contestar esta pregunta es necesario acudir a la información divulgada escasamente por los medios, en este caso electrónicos, ya que se carece de otras fuentes. Ésta, sin embargo, es bastante ilustrativa, a pesar de haber sido publicada hace ya algunos años:

Periódico Virtual Zócalo-Saltillo, 16 de octubre de 2012,  
Revista Visión Saltillo, Por Redacción<sup>30</sup>

Presos para siempre en México:

**¿Qué es la prisión vitalicia?.-** Un modelo único que ayudará a abatir los delitos de alto impacto, como secuestros, extorsiones y asesinatos múltiples, argumentan sus creadoras, las autoridades de Chihuahua. Una bodega de seres humanos sin ninguna esperanza de libertad, replican los críticos. El hecho es que pronto se echará a andar un penal con una

<sup>30</sup> Presos para siempre en México, Revista Visión Saltillo, Redacción 16 de octubre de 2012, Sitio Web Zócalo, consultado el 5 de junio de 2014, disponible en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/presos-para-siempre-en-mexico>

característica sui generis: quien entre ahí sólo podrá salir muerto. Ya no habrá segunda oportunidad. Es la primera cárcel de cadena perpetua en México.

Las condiciones serán algo no visto antes en el país: los 501 internos vivirán para siempre en una celda de dos metros de ancho por tres metros de largo. Lo único que los acompañará será una cama, una taza de baño, una regadera y una pequeña mesa, donde comerán solos cada uno de sus días restantes.

No podrán hablar con nadie y al único objeto o libro al que podrán tener acceso es a una Biblia. Pasarán 22 horas al día en soledad. Las rejas de sus celdas se abrirán dos horas diarias para ir a un balcón enrejado, llamado "asoleadero". Pero estarán impedidos de salir a caminar o a practicar ejercicio alguno porque en su prisión no habrá áreas verdes ni espacios comunes.

No habrá jamás visita conyugal y cada 15 días tendrán derecho a una visita, de una hora, pero exclusivamente de familiares directos: nada de amigos o parientes en menor grado.

"Con ellos ya no podemos trabajar en reinserción porque ya no van a regresar a la sociedad", dice el fiscal Eduardo Guerrero. Quien cruce su umbral ya no volverá al mundo...<sup>31</sup>

Tampoco habrá oportunidad de usar sus manos para bordar, tejer o intentar cualquier otra manualidad...

Las autoridades de justicia de Chihuahua han decidido que no tiene derecho a nada de eso, que no puede readaptarse y que ya no habrá modo, en un hipotético futuro inexistente, de cruzar el umbral para regresar al mundo...

Porque allá, a lo lejos, avanza rápidamente la construcción de esas 502 celdas, hileras de cuartos gélidos, minúsculos, en sombras, donde habitará gente como ella: presos condenados a vivir en una cárcel hasta que mueran... hombres y mujeres presos, serán distribuidos en las 502

---

<sup>31</sup> *Idem.*

Junio 2019

celdas de un modelo de reclusión único en México, denominado “área de alta seguridad para prisión vitalicia”, que se construye dentro del Cereso 1 de Chihuahua. Es un modelo con un reglamento rígido y un sistema de ultra seguridad, más estricto que el de cualquier otro reclusorio del país, incluidos los de máxima seguridad, explica Eduardo Guerrero Durán, director de la Fiscalía Especializada en Ejecución de Penas y Medidas Judiciales de Chihuahua.

“Es un penal dentro del mismo penal, totalmente aislado, con bardas, torres de seguridad, comida especial y personal exclusivo para esa área. Tiene un centro de monitoreo y medidas de seguridad especiales”, detalla el funcionario en entrevista.

El área de prisión vitalicia se encuentra en construcción... se efectuarán algunas demoliciones y se construirán 501 celdas distribuidas en seis edificios –de tres niveles cada uno–, denominados módulos. En la planta baja y en el segundo nivel se localizarán 188 celdas, respectivamente; en el tercero habrá 125.

Cada uno de los módulos termina en los extremos con los llamados “asoleaderos”. En la planta baja habrá un área de detención, custodia, monitoreo, cocina y locutorios. El costo inicial de este penal vitalicio será de 228 millones de pesos... Y, “por el momento”, no habrá posibilidad de que realicen algún trabajo o actividades educativas.

“Todo se va controlar desde el centro de mando: el abrir y cerrar de las puertas, cortar el agua, apagar la luz”, cuenta el fiscal.

–¿Se les permitirá tener algún objeto en sus celdas?

–Nada más la Biblia.

–¿Ningún otro libro o revista?

–Nada –acota el fiscal y gira abruptamente la cabeza.

–¿Pero la prisión vitalicia no es demasiado severa?

“Eso había que preguntárselo a las familias de algún secuestrado o alguien que perdió 30 años de trabajo porque lo estaban extorsionando. Yo no sería la persona indicada para responder”.

“Vivimos momentos difíciles y en tiempos extraordinarios se requieren decisiones extraordinarias”, alegó el gobernador Duarte...

El primer sentenciado a prisión vitalicia fue Alfredo Cruz Guzmán, de 18 años, originario de Chiapas e integrante de una banda de secuestradores, cuyo juicio se realizó con base en un “procedimiento especial abreviado” que duró apenas dos semanas.

La condena fue considerada por el Supremo Tribunal de Justicia del estado como “un hecho relevante en la historia de la procuración y administración de justicia” de Chihuahua...

Las autoridades de Chihuahua —encabezadas por el fiscal Eduardo Guerrero y el gobernador César Duarte— han asegurado que medidas como la prisión vitalicia han contribuido a reducir los índices delictivos.

“La gente le tiene miedo ya a la parte de los penales porque en Chihuahua están bajo el control del Gobierno, no con autogobierno”, afirma el fiscal.

Sin embargo, las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) difundidas en agosto pasado no les dan del todo la razón. Aunque tuvo una ligera reducción en comparación con 2010, Chihuahua mostró el mayor índice de homicidios en 2011, al registrar 131 por cada 100 mil habitantes.

Estas cifras no fueron del agrado del gobernador César Duarte. El 21 de agosto aseguró que las cifras no reflejaban la realidad. “Hay una reducción sensible de más de 70% de los homicidios: entre julio de 2010 y julio 2012 hay 500 homicidios menos”, replicó a los reporteros.

Esta disminución, destacó, se debió a la agilización de los procesos penales, a los juicios orales y sobre todo al endurecimiento de las penas, con “sanciones ejemplares” como la cadena perpetua, “una herramienta

Junio 2019

que ha permitido que el combate al secuestro y a la extorsión agravada tenga efectos mayores”...

Los abogados de algunos presos consideran a este encarcelamiento como un castigo cruel debido a la carencia del estímulo, la actividad y la luz natural. Argumentan que los psiquiatras han identificado una condición conocida como Síndrome de SHU, similar al desorden postraumático, incluyendo alucinaciones, depresión, ansiedad, ira y deseo de suicidio.

#### 4. Referencia histórica.

No se puede pasar por alto remarcar las similitudes que existen entre la descripción hecha en el punto anterior y la referencia histórica que tenemos del antecedente, el Sistema Celular de Philadelphia, con el cual, según algunos autores se da nacimiento formal a la pena privativa de libertad. Para ello, consideraremos algunos párrafos del análisis que presenta García García en su libro

Historia de la Pena y Sistema Penitenciario mexicano<sup>32</sup>:

Curiosamente, a pesar de los siglos transcurridos, la idea básica usada en la forma de compurgar la prisión vitalicia, es la misma que la del sistema celular de Philadelphia, en su modelo inicial<sup>33</sup>. Se verifica, una violación permanente de los Derechos Fundamentales de las personas, porque como exacerbación de la “institución total”, logra la despersonalización del individuo.

En 1790 se inauguró un conjunto de celdas en la cárcel de Walnut Street en Filadelfia, que sentó las bases del famoso sistema penitenciario de Filadelfia.

Según las citas de Marcó del Pont, en 1798 se describen dichas celdas en la siguiente forma:

---

32 GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 121-125

33 En el modelo inicial, no era incluido el trabajo del recluso, sino que se le imponía una ociosidad absoluta.

En cada celda hay una pequeña ventanilla, situada en la parte superior, fuera del alcance del convicto y protegida por doble reja de hierro...” “No se permite al criminal, encerrado en la celda, el uso de un banco, una mesa, una cama o cualquier otro mueble u objeto necesario para soportar la vida sin riesgo de perder la salud...” “Ninguna comunicación es posible entre los presos en las diferentes celdas porque los muros son tan espesos que vuelven ininteligibles aún las voces más sonoras. Para evitar que el criminal vea cualquier persona, se le ponen a su alcance las provisiones una sola vez por día...”<sup>34</sup>

Se presenta entonces, la aplicación de una doble pena: la privativa de libertad y la tortura.

El sistema celular puro, esto es, en sus inicios, concibe el trabajo como contrario al recogimiento y al arrepentimiento. La forma de purgar la sentencia es a través del aislamiento del sentenciado en una celda con silencio obligatorio, lo cual debía favorecer la meditación y la oración.

Se daba por hecho la transformación del individuo a través de la meditación y la penitencia. El prisionero tenía que lograr su purificación aislado del mundo exterior, a través de la reflexión. Se busca la reconciliación de los penados con Dios y con ellos mismos, por lo que la única lectura lícita y permitida es la Biblia.

El recluso sólo ve el rostro del vigilante y no oye ninguna voz humana. Está enterrado en vida. Abandona su celda sólo para dar un breve paseo en pequeños patios, lo cual debía hacerse en silencio (como modalidad en Inglaterra y Francia, los internos llevaban una careta durante el paseo, para que efectivamente, no vieran ningún rostro).

Al individuo se le rompía hasta el más mínimo esquema de vida en sociedad que pudiera haber tenido; se le aislaba en espacios muy

<sup>34</sup> MARCÓ DEL PONT, Luis, Penología y Sistema Carcelario, Penología, Tomo I, Buenos Aires, Depalma, 1974, pp. 61-62

Junio 2019

reducidos, se terminaba con cualquier tipo de relación humana pretendiendo su regeneración y reintegración posterior al mundo del cual había sido separado.

Se habla de la pena privativa de libertad “sin ningún otro castigo”.<sup>35</sup> Las manifestaciones de este sistema, contienen un amplio sentido retributivo. A través de los siguientes aspectos, la sociedad “cobra” al delincuente el hecho de traspasar las normas a través de: la extralimitación de la libertad de tránsito; la nulificación de la facultad del habla; la inutilización del sentido del oído; la negación de cualquier relación o contacto humano; la prohibición de realizar cualquier tipo de actividad, llámese trabajo o no; aislamiento de la sociedad; obligación de realizar la lectura de sólo determinado libro (Biblia); debilitamiento físico por la falta de alimentación y ejercicio; debilitamiento mental por la falta de objetivos reales a los cuales dirigir los pensamientos, etc. Y con estos elementos, el cambio del individuo debía ser espontáneo.

El fin se alcanzaba, pero el cambio logrado no era de individuo malo en bueno, sino de cuerdo en loco, de vivo en muerto.

Posteriormente, hubo que introducir el trabajo (en aislamiento) como único elemento que podía evitar la locura y el atrofiamiento de los sentidos.

A un castigo se suman múltiples castigos más que de forma lenta van causando la locura y la muerte de los internos.

Enrique Ferri llamó a la celda la “aberración del siglo XIX”<sup>36</sup>, Dostoiewski presenta como resultado del encierro y la continua soledad, a una momia disecada y medio loca como modelo de arrepentimiento y enmienda<sup>37</sup>; y finalmente, Charles Dickens

---

35 Desde su inicio, la privación de la libertad se presenta acompañada siempre de castigos adicionales; de hecho, hasta nuestros días no se concibe su aplicación aislada.

36 BERNAL, Beatriz, Dos aspectos de la legislación carcelaria novohispana en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis et al., Memoria del II Congreso de Historia del derecho mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 133

37 NEUMAN, Elías, Prisión Abierta, Argentina, Depalma, 1984, p. 104

menciona: “Habría sido mejor que le hubieran colgado, antes de ponerle en ese estado y devolverle<sup>38</sup> luego así a un mundo con el que ya no tiene nada en común...”<sup>39</sup>.

Se abandonó el trabajo forzado en los caminos por no respetar la dignidad humana y se avanza supuestamente con este sistema en el cual despedazan cualquier calidad humana, quitan al hombre su esencia.

Hentig reseña: “Ocho presos retenidos permanentemente en prisión celular, con excepción de dos, salieron todos en el transcurso de dos años, muertos, locos o indultados”<sup>40</sup>.

## VI. Conclusiones

El fin declarado para la pena privativa de libertad es constitucionalmente la reinserción social. Sin embargo, con todo este proceder velado de la concesión de prisiones, y del cual se carece de una información oficial que explique las bases en que se está actuando, se pone en duda el fin que nuestras autoridades están persiguiendo con la ejecución de la pena privativa de libertad: ¿Es la reinserción del individuo sentenciado?, o se trata de un fin económico para beneficiar a unos cuantos. La práctica nos muestra que es este último, y desde luego, el respeto a los derechos humanos de los internos pasa a un segundo término.

Las medidas gubernamentales, por un lado, han relajado un poco el uso de la prisión con la aplicación de los juicios orales y el Artículo décimo transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, sin embargo, por otro, han hecho uso de la represión total al aceptar que en algunas entidades federativas se aplique la prisión

<sup>38</sup> Adviértase que en el Caso del Sistema Celular de Philadelphia, la pena de prisión era temporal, no de por vida.

<sup>39</sup> HENTIG, Hans Von, La Pena, Formas modernas de aparición, Tomo II, Madrid, Espasa Calpe, 1968, p. 226

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 227

Junio 2019

vitalicia. Los sentenciados a la prisión de por vida, se enfrentan a la pérdida de todo derecho, y la sociedad entera a un retroceso en la aplicación de las penas.

Un artículo de la Revista Nexos, en el cual no se menciona al autor, concluye, respecto de la Prisión Vitalicia, lo expresado por el Ministro Genaro Góngora Pimentel, quien fue parte de la minoría que se opuso a tal regulación, en su voto particular:

“La hora del garrote ha llegado... mediante la amenaza de penas inhumanas, como la prisión vitalicia o perpetua, el Estado trata de justificar su fracaso en la prevención del delito, por su ineficiente política social, que no fue capaz de retraer o resolver los factores del crimen; todas las injusticias, todas las pasiones desbordadas por una desigualdad social como pocas veces se ha visto en la historia”.<sup>41</sup>

La oposición del logro de la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos no debiera tener aplicación en la ejecución de la pena de prisión, sin embargo, los internos, además de perder su libertad deambulatoria, pierden cualquier derecho que hubieran podido tener como ciudadanos libres, empezando por su dignidad de ser humano.

## VII. Referencias bibliográficas

BERNAL, Beatriz, *Dos aspectos de la legislación carcelaria novohispana en Soberanes Fernández*, José Luis et al., Memoria del II Congreso de Historia del derecho mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010

---

41 Prisión Vitalicia, Página web Revista Nexos, 1 de junio 2007, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=12246>

HENTIG, Hans Von, *La Pena, Formas modernas de aparición*, Tomo II, Madrid, Espasa Calpe, 1968

MARCÓ DEL PONT, Luis, *Penología y Sistema Carcelario, Penología*, Tomo I, Buenos Aires, Depalma, 1974

NEUMAN, Elías, *Prisión Abierta*, Argentina, Depalma, 1984

### **HEMEROGRAFÍA**

CASTILLO, Gustavo, MÉNDEZ, Enrique y HERRERA, Claudia, *Habrá inversión privada para edificar 12 penales federales*, Diario La Jornada 3 de junio 2009.

RUIZ HARRELL, Rafael, *La Ciudad y El Crimen, ¿Ratas o Ciudadanos?*, Diario Reforma, 21 de junio de 1999.

VERA, Rodrigo, *Arrendamiento Penitenciario*, Revista Proceso 1704, 28 de junio de 2009

- - - - - , *Los reos, negocio rentable*, en Revista PROCESO No. 1927, 6 de octubre de 2013

### **HEMEROGRAFÍA EN LÍNEA**

ANAYA, Martha, En el Cefereso 11 de Sonora, Página web 24 horas, julio 2 de 2014, disponible en <http://www.24-horas.mx/en-el-cefereso-11-de-sonora/>

Disputan magnates jugoso negocio de cárceles privadas, El Diario, Ciudad Juárez Chihuahua, disponible en [http://diario.mx/Nacional/2013-05-11\\_ea7912cb/disputan-magnates-jugoso-negocio-de-cárceles-privadas/](http://diario.mx/Nacional/2013-05-11_ea7912cb/disputan-magnates-jugoso-negocio-de-cárceles-privadas/)

Detecta CNDH fallas en Cefereso de Hermosillo, Primera Plana Digital, 2 de octubre de 2013, en <http://www.primeraplanadigital.com.mx/?p=87073>.

Junio 2019

Presos para siempre en México, Revista Visión Saltillo, Redacción 16 de octubre de 2012, Sitio Web Zócalo, consultado el 5 de junio de 2014, disponible en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/presos-para-siempre-en-mexico>

Prisión Vitalicia, Página web Revista Nexos, 1 de junio 2007, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=12246>

VERA, Rodrigo, Privatización carcelaria, los reos negocio rentable, Revista Digital Proceso, 5 de octubre de 2013, disponible en <http://www.proceso.com.mx/354593/privatizacion-carcelaria-los-reos-negocio-rentable>

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley Nacional de Ejecución Penal  
Ley de Asociaciones Público Privadas  
Código Penal del Estado de México  
Códigos Penales de las entidades federativas de la República Mexicana

## JURISPRUDENCIAS

Tesis: P./J.127/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001  
Tesis: P./J.1/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, Febrero de 2006

## INFORMES OFICIALES

Estrategia Penitenciaria 2008-2012, Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal

Memoria Documental de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal de la Secretaría de Seguridad Pública, en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012

## **OTROS**

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Racionalización de la Pena de Prisión, Pronunciamiento, consultado el 13 de julio de 2017, disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20160331.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160331.pdf)

Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos No. 35/2013

Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos No. 9/2015

Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos No. 47/2015

# LA FIGURA DE REFUGIADO EN TÉRMINOS DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO, EN MÉXICO

---

Juan Manuel Escuadra Diaz

## *Sumario:*

*I. Introducción.*

*II. Aspectos teóricos de la figura de refugiado.*

*III. México y la migración internacional.*

*IV. La figura de refugiado conforme a la Ley de Migración.*

*V. Análisis de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.*

*VI. Procedimiento vigente para adquirir la calidad de refugiado en México.*

*VII. Conclusiones.*

*VIII. Bibliografía.*

**Q**uórum **126**  
**Legislativo**

Junio 2019

## I. Introducción

La entrada de centroamericanos a nuestro país durante los recientes años ha mostrado elementos inéditos en el flujo migratorio ordinario, al presentar ingresos masivos de personas organizados o no, que pretenden transitar por territorio nacional, para permanecer en territorio nacional o como vía de acceso a los Estados Unidos de América, bajo el argumento de buscar mejores condiciones de vida y seguridad para sí y sus familias, ante las dificultades económicas, sociales, políticas, de seguridad y hasta naturales derivadas de eventos de la naturaleza, lo cual genera flujos de personas en busca de seguridad y estabilidad, aunque ello implique trasladarse en condiciones deplorables a otras naciones con o sin ayuda internacional y si es necesario en calidad de refugiados o asilados, como se puede apreciar cada vez con mayor frecuencia con los migrantes centroamericanos, caribeños y hasta africanos que integran las caravanas que ingresan por la frontera sur de nuestro país, por lo que un análisis del marco legal vigente, resulta oportuno para conocer el entramado jurídico con que se cuenta para enfrentar y resolver la problemática que ello genera y en su caso, valorar si jurídicamente sería necesario llevar a cabo adecuaciones legislativas en la materia.

De acuerdo con datos de la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al mes de junio de 2018, se estima que 68,5 millones de personas en todo el mundo se han visto obligadas a huir de sus hogares, de entre las cuales, casi 25,4 millones de personas tienen el carácter de refugiadas y de los que 19.9 millones se encuentran bajo el mandato de la citada Agencia.<sup>1</sup>

La tendencia mundial en la migración internacional indica que las personas refugiadas viajan inmersas dentro de los movimientos migratorios que afectan distintas regiones en el mundo.

---

<sup>1</sup> AGENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). Datos básicos, disponible en: <https://www.acnur.org/es-mx/datos-basicos.html>

A diferencia de un gran porcentaje de personas que emigran de sus países, las personas refugiadas huyen para salvaguardar su vida ante el temor de ser perseguidos, amenazados o violentados por agentes estatales y no estatales, por razones de raza, nacionalidad, religión, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social y donde las autoridades estatales no pueden o no les interesa brindarles protección.

En instrumentos internacionales como la Declaración de Cartagena de 1984, reconocen como refugiadas, a aquellas personas que han huido de su país de origen o residencia, porque su vida, seguridad o libertad son amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público,<sup>2</sup> problemática que ha existido a lo largo de la historia universal y que durante las últimas décadas se ha acrecentado convirtiéndose en un problema internacional.

A **México** se le considera un país de acogida, en razón de haberse caracterizado por recibir en distintas épocas, población extranjera solicitante de protección humanitaria. La tradición mexicana de brindar auxilio a quienes se han visto forzados a abandonar sus países de origen, tiene una larga historia que se ha nutriendo de hechos lamentables vividos en otras naciones a virtud de persecuciones, conflictos armados, violencia política y social y hasta eventos de la naturaleza, y ante los cuales, los mexicanos han demostrado solidaridad y disponibilidad para auxiliar a los que así lo necesita.

No obstante ello, hubo tiempos en los que no se contaba con los instrumentos jurídicos adecuados para el reconocimiento de la población solicitante de la condición de refugiado, ni con las acciones específicas para la integración de éstos a la sociedad mexicana. En lugar de ello, prevalecía la voluntad política de los gobernantes, que aprovechando las coyunturas y los intereses

<sup>2</sup> COBO Salvador y FUERTE Pilar, *Refugiados en México. Perfiles sociodemográficos e integración social*, México ACNUR/ Secretaría de Gobernación/ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados/ Instituto Nacional de Migración, 2012, p. 11.

**Junio 2019**

políticos del momento, facilitaban o dificultaban la llegada de grupos de personas que buscaban refugio, encontrando en su camino a nuestro país como la opción salvadora.

En 2011 se aprobó en México la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que en congruencia con otras disposiciones constitucionales y legales, tienen como tarea brindar alternativas basadas en políticas humanitarias, a individuos que se ven obligados a abandonar sus lugares de origen en busca de condiciones de seguridad, a la par de mejores condiciones de vida.

El presente trabajo, se desarrolla en cinco apartados y tiene por objeto ofrecer al lector un panorama general pero suficiente, de la institución del refugio, como acto humanitario en el que se ven inmersos grupos poblacionales que resultan vulnerables ante la inseguridad, violencia y hasta por eventos de la naturaleza, presente en sus lugares de origen o residencia.

En el primer apartado se efectúa un análisis teórico de lo que se entiende por las figuras de migración, asilo y refugio, para enseguida esbozar las particularidades más notables que cada una de ellas tiene, tanto en una visión doctrinaria como convencional.

En el apartado segundo, se refiere la situación que guarda México en el orden internacional ante las figuras de asilo y refugio, relacionando los instrumentos que han sido signados en dichas materias, para estar en posibilidades de comprender de mejor manera, el panorama jurídico que rige en nuestro país.

En un tercer apartado, se analiza la Ley de Migración, para identificar la forma en que se regula la figura de refugiado, para tener un punto de referencia en relación con el diverso ordenamiento legal que regula el asilo, el refugio y la protección complementaria, como es la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, la cual se aborda para su análisis en el cuarto apartado

de nuestro documento, precisándose en el apartado final, el procedimiento que ha de llevarse a cabo para solicitar y en su caso obtener el reconocimiento de la condición de Refugiado en nuestro país.

## **II. Aspectos teóricos de la figura migratoria de refugiado**

La migración, es y ha sido en México, un tema de permanente actualidad que ha dejado huella en distintos momentos de la historia nacional, ya por la casi permanente salida de nacionales al vecino país del norte o ya por la eventual llegada de extranjeros a territorio nacional, en busca de protección ante sucesos violentos, políticos, sociales e incluso naturales, donde la población civil se ha visto comprometida por actos abusivos de grupos criminales o por excesos de las autoridades de sus países de origen, o por cataclismos de la naturaleza que propician el desplazamiento masivo de personas, en busca de seguridad o mejores condiciones de vida, incluso lejos de sus lugares de origen.

En razón de lo anterior, para comprender de mejor manera el tema central de nuestro estudio, es oportuno efectuar un breve repaso referencial de la migración en México, especialmente en la relativa a recibir extranjeros como acto humanitario para brindarles refugio o asilo, lo cual ha posicionado a nuestro país como una nación amiga, caracterizada por abrir sus fronteras a extranjeros que se han visto en riesgo, por razones políticas o de violencia generalizada en sus lugares de origen, aunque para hablar de refugio o asilo, es conveniente primeramente entender que tales figuras derivan de la migración de grupos humanos en cualquier parte del mundo.

Sobre el particular y siguiendo a Víctor Hugo Morales Meléndez y Luis Ricardo López Figueroa, la migración, conforme a la definición generalmente aceptada, puede entenderse como:

...el movimiento poblacional que se realiza del campo a la ciudad y viceversa, o de un país a otro, provocado por cataclismos, guerras, violentos cambios sociales o persecuciones; o bien, motivado por razones de tipo económico o cualquier otra que induzca a los habitantes de un país o de una región a mudar su residencia.<sup>3</sup>

La movilidad poblacional en nuestro país, sin duda, ha sido un fenómeno que nos ha acompañado **prácticamente en todo momento, por lo que incluso**, atendiendo a las teorías sostenidas por la mayoría de historiadores del país, podría decirse que parte de esta nación surgió como producto de una migración, llevada a cabo desde Aztlán por los mexicas<sup>4</sup> por mandato de su dios del sol y la guerra Huitzilopochtli, que les ordenó abandonar el lugar en que residían para peregrinar en busca del lugar en que habrían de construir una nueva ciudad y conformar un gran imperio, hasta encontrar un **águila** posada sobre un nopal y devorando a una serpiente, lo que conforme a la interpretación que se ha dado a diversos códices, dio paso a la gran Tenochtitlan y con el paso de los siglos y múltiples hechos históricos al país de que somos parte.

Así pues, el acto de migrar, no es novedoso ya que la historia de la humanidad ha registrado grandes migraciones que si bien, han propiciado la creación de comunidades, poblaciones, ciudades, e incluso naciones, sus motivaciones han sido tan variadas como la búsqueda de alimentos, la necesidad de nuevos lugares de residencia ante desastres naturales; la búsqueda de empleos o mejores condiciones de vida (incluidas razones familiares, salud o estudio), o bien razones de seguridad ante persecuciones, violencia e inseguridad en general; aspectos que sin duda, resultan actuales, aunque diversos pasajes de la historia han dado registro de ellos,

---

3 MORALES MELÉNDEZ Víctor Hugo y LÓPEZ FIGUEROA Luis Ricardo, *La política de inmigración de México. Interés nacional e imagen internacional*, Revista Foro Internacional, publicación trimestral México, vol. XXXIX, núm. 1, (155), enero - marzo de 1999, p. 65 [25 - marzo - 2019], disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/153/showToc>

4 No se pasa por alto que existen corrientes doctrinarias que sostienen que la mencionada migración fue más de carácter mítica que real, visión que queda contrapuesta con las posturas de que el pueblo mexica salió de Aztlán, visión esta última, que se ha considerado más factible conforme a los códices interpretados por los estudiosos del tema y que para efectos de este trabajo, registran la primer gran migración vivida en el actual territorio nacional y que por no ser materia de este estudio, no se profundiza en su validez.

Ana María Chávez Galindo ha sostenido que a partir de los procesos de industrialización y urbanización propia del siglo XX, las transformaciones que experimentó la población condujeron entre otros aspectos, a importantes movimientos de población, tanto al interior del país como entre países, lo cual produjo una intensa migración de las zonas rurales a las concentraciones urbanas que se transformaron en grandes áreas metropolitanas y donde el común denominador de los migrantes, buscaba allegar para sí y sus familias, mejores condiciones laborales y de vida.<sup>5</sup>

Partiendo de la idea de que tanto la humanidad como la historia de nuestros antepasados tuvieron como característica la migración voluntaria y eventualmente forzada, que generaba el abandono de los lugares de nacimiento en busca de empleo o para evadirse de la violencia o los abusos de los grupos de poder, puede señalarse que los términos, migración (inmigración), refugio y asilo, entre otros, han sido utilizados de manera cotidiana en nuestro país, aunque no siempre se ha precisado la distinción que existe entre unos y otros.

En México la referencia a migración o inmigración de personas, se ha asociado generalmente a cuestiones económicas, lo que implica que si bien las personas sienten la necesidad de buscar mejores condiciones para obtener ingresos, la migración no puede ser considerada como forzada, sino voluntaria, en tanto que la figuras relativas al asilo o refugio, generalmente aparecen como una alternativa obligada ante actos de violencia o inseguridad.

Si bien nuestro país se ha caracterizado por una permanente movilidad migratoria en lo interno y hacia los Estados Unidos de América, en años recientes se ha presentado, cada vez con mayor frecuencia, el desplazamiento de personas ante los crecientes hechos de inseguridad y violencia que se viven en algunas entidades federativas, lo cual ha generado incluso, el abandono de

---

<sup>5</sup> Cfr. CHAVEZ GALINDO Ana María, La Migración Interna en México, en: VALDEZ Luz María (coord.), *Derechos de los mexicanos: Introducción al derecho demográfico*, México, UNAM/IIJ, 2009, p. 269.

comunidades urbanas y suburbanas en estados como Guerrero, Sinaloa, Chihuahua, Chiapas y Oaxaca, como se precisa en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).<sup>6</sup>

Sin embargo, llama la atención el cambio de rol que está teniendo México en materia migratoria en el ámbito internacional como país receptor de migrantes desplazados (en tránsito o como punto de destino), bajo el argumento de que huyen de la violencia imperante en sus lugares de origen o por las graves condiciones de vida que deben enfrentar por abusos gubernamentales o por violencia generalizada, lo que los orilla a buscar refugio en naciones amigas, como es el caso de México.

En razón de ello, en el presente apartado, es conveniente plantear la conceptualización que se hace tanto a nivel doctrinario como convencional de las figuras relacionadas con la protección de refugiados (asilo y refugio), para enseguida, describir algunas referencias de la tradición mexicana en la materia.

Víctor Hugo Morales y Luis Ricardo López, al estudiar el tema han sostenido que:

... la complejidad del fenómeno migratorio ha incorporado, en sus análisis, las categorías de refugiado y asilado, quienes se diferencian, en términos generales, por las causas que los motivan a salir de su propio país. La legislación mexicana vigente define a los refugiados como las personas que se ven obligadas a huir a otro país “para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen”. La causa de la migración de los asilados es exclusivamente ... la persecución política, aunque en la práctica internacional también se reconocen las motivaciones derivadas de la discriminación racial o del hostigamiento religioso.<sup>7</sup>

---

6 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018*, Ciudad de México: CONEVAL, 2018, disponible en: [https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Vivienda\\_2018.pdf](https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf)

7 MORALES MELÉNDEZ Víctor Hugo y LÓPEZ FIGUEROA Luis Ricardo, *Op. Cit.*, p. 66.

La distinción existente entre las dos figuras antes mencionadas, ha sido precisada por autores como **César Sepúlveda**, quien considera que asilo y refugio son conceptos distintos, aunque en un tiempo, significaron la misma cosa y por tanto, una y otra palabra se les consideraba como sinónimos, sin embargo, en estricto sentido, las fuentes del derecho de uno y otro son diversas, así como los métodos empleados para la protección de cada figura.

Sobre el particular, el autor en cuestión señala que:

El asilo territorial es una cuestión exclusiva de la soberanía y del dominio interno de los Estados, en tanto que el refugio tiene que ver con la comunidad internacional organizada ... la aceptación de una persona como asilado territorial no la transforma automáticamente en refugiado ... y a la inversa, la calificación de una persona como refugiado político no significa, ipso jure, que deba considerársele como asilado territorial. <sup>8</sup>

Cabe aquí apuntar que para César Sepúlveda, existen dos tipos de asilo, uno de carácter territorial y otro de tipo diplomático, actualizándose el primero cuando el extranjero a proteger ingresa al territorio del país receptor, en tanto que el diplomático se presenta cuando la protección se concede en la representación diplomática del país otorgante, aun cuando se encuentre en territorio del país del cual procede el asilado:

El asilo territorial a diferencia del asilo diplomático, se funda en la soberanía del Estado que recibe al asilado dentro de su territorio, en tanto que en el caso del asilo diplomático éste constituye una derogación a la soberanía del Estado del nacional asilado.<sup>9</sup>

Investigadores de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina, mencionan que el asilo es la forma de protección a los refugiados por excelencia, definiéndola como:

---

<sup>8</sup> SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, 23° Edición, México, Porrúa, 2002, p. 542.

<sup>9</sup> *Ibidem*. p. 569.

**La Figura de refugiado en términos de la ley de migración y la ley sobre refugiados y protección complementaria y asilo político, en México**

---

**Junio 2019**

... protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; es basada en el principio de la no devolución y caracterizada por el cumplimiento de los derechos internacionales reconocidos a los refugiados. Por lo general se otorga sin límite de tiempo.<sup>10</sup>

Por lo que hace al término refugiado, César Sepúlveda señala que:

...en términos generales, un refugiado es una persona que, habitante de un lugar o un país determinado, ha buscado abrigo en otra parte, sea en razón de una catástrofe natural, y que haya sido expulsado, o bien, que se pone a cubierto de acontecimientos de orden político para sustraerse al trato que las autoridades o grupos del país le infligen. Pero hasta ahora el derecho internacional de los refugiados sólo toma en cuenta al refugiado político ... Hasta ahora no existe en el derecho de gentes un sistema de protección para las personas que huyen de catástrofes naturales, o problemas económicos.<sup>11</sup>

Adicionalmente, el autor en cuestión considera que en el tema de los refugiados, un problema inicial se refiere a que no existe aún una buena definición de refugiado, pues el desplazamiento masivo de nacionales de un Estado que huyen a otro limítrofe o cercano ante la persecución de otros hombres, o sustrayéndose de la violencia imperante en una zona en busca de seguridad y alivio, se traduce en que la figura de refugiado se puede presentar si el desplazamiento ocurre en forma individual o colectiva.<sup>12</sup>

En tratándose de la figura de refugiado, para que el país receptor pueda otorgar la protección solicitada, es necesario que se presenten tres circunstancias a saber:

**a)** el interesado debe haber abandonado el país en donde tenía su domicilio permanente;

---

10 Cfr. FRANCO, Leonardo (coord.) *El Asilo y la Protección Internacional de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica "Asilo-Refugio"*. Informe de proceso, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús/ACNUR, 2001, p. 178, disponible en: [https://issuu.com/nicolaspinochetescobar/docs/el\\_asilo\\_y\\_la\\_proteccion\\_de\\_los\\_migrantes\\_en\\_america](https://issuu.com/nicolaspinochetescobar/docs/el_asilo_y_la_proteccion_de_los_migrantes_en_america)

11 SEPÚLVEDA, César, *Op. Cit.*, p.543.

12 *Ibidem* p. 541.

**b)** los acontecimientos que originan su condición de refugiado deben estar vinculados con las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos;

**c)** es necesario que la interrupción de esas relaciones haya sido impuesta al refugiado, por ejemplo, en caso de expulsión violenta o de minorías étnicas, o bien, que ello se funde en otros motivos diversos de conveniencia personal, si los refugiados toman la iniciativa.<sup>13</sup>

Marcelo F. Trucco señala que para comprender el significado del término refugio es conveniente revisar el origen etimológico de la palabra asilo, que deriva de *asylum*, que significa lugar seguro o protegido, lugar de refugio; asimismo, precisa que la voz griega *ásylos*, coincide con esta identificación al hablarnos del asilo como lugar de refugio, y más aún, el adjetivo *ásylos* lo presenta como sitio inviolable o libre de expoliación. Asimismo, sostiene que el uso indistinto con el que originariamente se han empleado los términos asilo y refugio, ha hecho que los mismos convivan en textos legales, reflejando en cierta medida la preocupación de la comunidad internacional por extender la protección de un Estado a toda víctima de persecución, independientemente de los procedimientos a través de los cuales la misma se lleva a cabo, incluso desviando su atención en las motivaciones de la persecución o bien la naturaleza transitoria o permanente de la aludida protección.<sup>14</sup>

Las características a tener en cuenta para distinguir las figuras asilo y refugio, según Marcelo Trucco, pueden describirse en los términos siguientes:

En primer lugar el asilo constituye la protección frente a una persecución que es actual y presente contra una persona. Es decir que deben advertirse elementos que permitan inferir la necesidad concreta de otorgar protección frente a la comproba-

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> TRUCCO F. Marcelo, *Asilos, refugios y derechos humanos. Una visión desde el derecho internacional*, Rosario Argentina, Universidad Abierta Interamericana, 2014, p. 5, disponible en: [https://www.uai.edu.ar/media/42501/ganadores-2014\\_asilos-refugios-y-derechos-humanos-una-vision%20desde-el-derecho-internacional.pdf](https://www.uai.edu.ar/media/42501/ganadores-2014_asilos-refugios-y-derechos-humanos-una-vision%20desde-el-derecho-internacional.pdf)

## La Figura de refugiado en términos de la ley de migración y la ley sobre refugiados y protección complementaria y asilo político, en México

---

Junio 2019

ción de hechos que ponen en peligro la libertad, vida o integridad física del solicitante. El refugio, en cambio, es menos riguroso, bastando para solicitarlo el temor fundado de persecución, obrando en este caso el refugio otorgado como medida incluso preventiva y de resguardo de los derechos y garantías fundamentales de la persona o grupo.

Otra diferencia se relaciona con las causas o motivos que pueden dar lugar a la protección. En el asilo, las causas que lo habilitan son más restrictivas. En un primero momento, la institución estaba reservada solo a aquellos perseguidos por delitos políticos. Con el Tratado de Montevideo de 1939, se amplió la posibilidad de concederlo también cuando mediaren razones políticas o en caso de una persona buscada por delitos conexos con delitos políticos que puedan atribuirse al perseguido<sup>6</sup>. En cambio en el refugio, las causales son más amplias, ya no se habla de delitos políticos, sino de persecución por opiniones políticas u otros motivos que trascienden las causas políticas y sean de orden racial, religioso o inspirado en la nacionalidad.

En tercer lugar, en el asilo no es condición necesaria que la persona cruce una frontera, ya que en el caso del asilo diplomático, la protección se brinda en el mismo territorio del solicitante. El refugio, por su parte, sí exige como primera condición el traspasar la frontera del país, buscando protección fuera de los límites territoriales.

La figura del asilo (en especial el diplomático) ha quedado reducida al ámbito latinoamericano, mientras que el refugio es de naturaleza universal. Esta última diferencia generó dificultades bajo determinados momentos históricos de América Latina, en particular después de la Segunda Guerra mundial, donde países de la región comenzaron a recibir masivos contingentes de refugiados, que perseguidos en sus países, emigraban en busca de protección, siendo la legislación regional vigente en aquel entonces de escaso desarrollo para ser aplicadas ante estas nuevas realidades.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibidem* p. 7.

### III. México y la migración internacional

A México se le ha considerado en el orden internacional, como un país con tradición de asilo, pues en diferentes momentos del siglo pasado e incluso en años recientes, ha abierto sus fronteras para acoger a civiles que han visto comprometida su vida por hechos de carácter político, militar, social e incluso como consecuencia de los índices de criminalidad imperantes en sus países de origen o residencia, como fueron los casos de los exiliados españoles durante el **régimen** franquista, la llegada de refugiados ante los sucesos militares, golpes de estado y persecuciones políticas ocurridas entre otras naciones en Nicaragua, Chile, Argentina, Guatemala, Haití y más recientemente, las caravanas de inmigrantes que han entrado al país por la frontera sur, huyendo de la violencia generalizada que se ha presentado en distintos países de Centroamérica, entre otros casos.

Al referirse al tema Alejandra Macías Delgadillo señala que:

... la protección de las personas perseguidas se puede delimitar en cuatro épocas: la de origen europeo de 1936-1952; la diáspora sudamericana de 1973-1978; el éxodo centroamericano de 1979 a 1986; y la determinación de la condición de refugiado de forma individual, que inició desde el año 2002.

En la primer etapa (1936 – 1952) provocada por la guerra civil española, se abrieron las puertas a los luchadores republicanos españoles, cuya aportación a la cultura, las artes y la ciencia fue de gran importancia para México.

Tiempo después, durante la Segunda Guerra mundial, llegaron grupos de refugiados, aunque en menor escala, provenientes de Polonia, Checoslovaquia, Alemania, entre otros, de quienes su integración también resultó altamente benéfica, al incorporarse básicamente a las áreas cultural y académica.

En la segunda etapa (1973 – 1978), otros grupos importantes de refugiados vinieron a México como resultado de los conflictos sudamericanos, los movimientos

## La Figura de refugiado en términos de la ley de migración y la ley sobre refugiados y protección complementaria y asilo político, en México

---

Junio 2019

militaristas, golpes de estado y un anticomunismo. “El principio se puede ubicar durante la agudización de la guerra civil en Nicaragua, que llevaría el derrocamiento del dictador Anastasio Somoza, lo que provocó la dispersión de aproximadamente 200 mil nicaragüenses por toda la región centroamericana”. En coincidencia con la caída de Somoza, el conflicto armado en El Salvador dio inicio a la enorme diáspora salvadoreña en cuya presencia en varios países llamó la atención de los gobiernos y de la opinión pública nacional e internacional.

Posteriormente, el arribo de los chilenos, quienes huyeron masivamente después de la brutal represión desencadenada por el golpe militar contra el gobierno de Salvador Allende en 1973, y en donde México fue el país de América Latina que representó un punto de destino para esta población perseguida.

La tercera época, la más significativa, fue la oleada de campesinos guatemaltecos que empezaron a huir de su país a finales de los años setenta y en forma masiva a partir de 1981.

Los guatemaltecos, en una cifra estimada en 46 mil personas, en su mayoría indígenas, arribaron a la frontera sur de México, estableciéndose de manera precaria a lo largo de 300 kilómetros en los Estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

Posteriormente, se repatriaron alrededor de 42,737 guatemaltecos, y en 1996, mediante un programa denominado de Estabilización Migratoria, se iniciaron las gestiones que permitieron obtener la nacionalidad mexicana a los guatemaltecos que decidieron radicar en este territorio o, en su defecto, se ofrecieron las herramientas migratorias para obtener la residencia...<sup>16</sup>

Adicionalmente, es de destacar las denominadas caravanas migratorias de centroamericanos que bajo el argumento de querer transitar hacia los Estados Unidos de América, han ingresado a territorio nacional y ante el volumen de personas y la cantidad de eventos suscitados, las autoridades gubernamentales se han constreñido a señalar que se les deben brindar las facilidades

---

<sup>16</sup> MACIAS DELGADILLO Alejandra. *Personas solicitantes de asilo y refugiadas. La figura en México*, México, Organización Sin Fronteras IAP, 2012, p. 12 disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Personas-solicitantes-de-asilo-y-refugiadas.-La-figura-en-Mexico.pdf>

necesarias para el ingreso, tránsito y en su caso, permanencia con pleno respeto de los derechos consagrados en la legislación vigente en el país, sin explicar que al margen de las disposiciones constitucionales y legales (que más adelante de este análisis se abordan), diversos instrumentos internacionales asumidos por México, consagran la obligación de permitir y proteger a dichos individuos por ser titulares de derechos humanos amparados por nuestro orden jurídico nacional, no siendo factible, por tanto, su rechazo, regreso forzado o expulsión, salvo que se trate del cumplimiento de una resolución legalmente emitida.

Lo anterior es así porque al margen de la tradición solidaria que ha caracterizado a los mexicanos, a raíz de los compromisos asumidos en el ámbito internacional por la suscripción de convenciones y acuerdos relacionados con la protección de derechos humanos y la reforma constitucional que se llevó a cabo en el año 2011, México ha quedado obligado a proteger los derechos humanos de todas aquellas personas que entran o se encuentran en territorio nacional, de manera que si bien, durante el siglo XX, México adoptó voluntariamente una política solidaria y proteccionista para con los extranjeros que requerían refugio, en la actualidad, ello responde más a una obligación derivada tanto del texto constitucional como de los compromisos internacionales adquiridos a través de la suscripción o adhesión de tratados, convenios y convenciones internacionales, que más adelante habremos de relacionar.

Víctor Hugo Morales Meléndez y Luis Ricardo López Figueroa, apuntan que en el orden internacional la cuestión de los refugiados fue considerada como una consecuencia de la Primera Guerra Mundial, con la creación de la denominada Oficina Nancen en 1921 (creada por la Sociedad de las Naciones Unidas) y su tránsito por diversas denominaciones y funciones, hasta convertirse desde 1951 en la oficina denominada Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) cuyos objetivos principales, se centraron en la protección de los derechos humanos de los refugiados y en la cooperación con los gobiernos involucrados

para la aplicación de los tratados y convenios internacionales en la materia.<sup>17</sup>

César Walter San Juan,<sup>18</sup> sostiene que para regular las figuras de asilo y refugio, la comunidad internacional ha expedido (al amparo de la ONU, la OEA y otros entes similares), diversos instrumentos y acuerdos en los que se han sentado bases para propiciar mejores condiciones de vida a los migrantes que entran a otro país como refugiados, entre los que se encuentran los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948);
- Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (conocida como Convención de Ginebra de 1951) y su Protocolo de 1967;
- Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889);
- Convención sobre Asilo (La Habana, 1928);
- Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933);
- Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo, 1939),
- Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1940);
- Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954);
- Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954).
- Declaración sobre Asilo Territorial de 1967 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas;
- Conferencia sobre Asilo Territorial celebrada en Ginebra en 1977;
- Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (Bogotá, Colombia, 1948);

---

<sup>17</sup> *cfr.* MORALES MELÉNDEZ Víctor Hugo y LÓPEZ FIGUEROA Luis Ricardo, *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>18</sup> WALTER SAN JUAN César, Informe General de la Investigación: El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos", en: Franco, Leonardo (coord.) *El asilo y la protección ... cit.*, p. 23.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica” (San José, Costa Rica, 1969).

Es de mencionar que México ha firmado y aprobado diversos instrumentos internacionales (vinculantes y no vinculantes), encaminados a la protección de personas requerientes de asilo o refugio, como fue el caso de la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, 1999, que precisaba:

... las causas que dan origen a los refugiados como la persecución, la violación de los derechos humanos, los conflictos armados internos e internacionales y las violaciones al derecho internacional humanitario siguen presentes en algunos países de la región. Además, las causas profundas que originan el desarraigo forzoso de personas como la pobreza extrema, la falta de oportunidades económicas y de participación política, los problemas demográficos y los recurrentes desastres naturales, subyacen en varios países de la región.<sup>19</sup>

En dicha Declaración se incluyeron recomendaciones encaminadas a que los firmantes adoptaran medidas políticas, administrativas y legislativas para garantizar la protección de derechos a los sujetos materia de asilo o refugio, además de incorporar los criterios de no rechazo en las fronteras y no devolución forzada de los refugiados/asilados. Asimismo se promovía la adopción y apego (por los Estados faltantes) a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967; la aprobación a nivel interno de la regulación necesaria para determinar la condición de refugiado y la protección de los derechos humanos de las personas en esa condición; entre otras.

La denominada Convención de Ginebra de 1951 (Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados) y su Protocolo, han representado, tal vez, el acuerdo internacional más significativo para asistir a la población que requiere de protección y refugio en un país distinto al de su residencia habitual, por razones políticas,

<sup>19</sup> Cfr. Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe, 1999, disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_de\\_Tlatelolco\\_1999.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Tlatelolco_1999.pdf)

**Junio 2019**

militares, sociales o de seguridad; dicho instrumento inició su vigencia en 1954 y debieron transcurrir casi cincuenta años para que México se adhiriera al mismo, el 17 de abril de 2000.

Otros instrumentos internacionales que contienen prescripciones relativas a asilo y refugio, signados por México son los siguientes:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”;
- Convención sobre Asilo;
- Convención sobre Asilo Diplomático
- Convención sobre Asilo Político
- Convención sobre Asilo Territorial;
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas;
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados;
- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”;
- Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Es de mencionar, que los tratados y convenios internacionales (signados y aprobados por México), han sido considerados desde 1917, como parte de nuestro orden jurídico nacional al reconocerles valor jurídico como ley suprema de la Unión, según quedó referido en el artículo 133, del texto aprobado por el Constituyente de Querétaro, que disponía:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República,

con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Tal artículo, con mínimos cambios de redacción,<sup>20</sup> sostiene la jerarquía normativa que prevalece en el país, en el sentido de que la Constitución (en primer término), seguida de las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el senado de la República, son la ley suprema al interior del país, como lo ha confirmado en tesis de jurisprudencia la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE, que a la letra señala:*

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local

<sup>20</sup> **Artículo 133.** *Esta 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. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.*

**Junio 2019**

correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.<sup>21</sup>

Frente a tal jerarquía normativa, en el plano internacional, las convenciones y acuerdos internacionales así como los tratados celebrados entre Estados, son los instrumentos normativos que rigen las relaciones que los vinculan, como se desprende de la denominada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, signada en Viena el 23 de mayo de 1969, con entrada en vigor internacional en el 27 de enero de 1980, en la que de su apartado declarativo se advierte que se apoya en tres principios fundamentales - libre consentimiento, - buena fe, y - la norma “pacta sunt servanda”.

Al respecto, Nuria González Martín y Sonia Rodríguez Jiménez, apuntan que:

...aborda las reglas generales relativas a la aplicación de todo instrumento internacional; es por ello que analiza el derecho de los tratados. La aplicación de este convenio, de conformidad con el artículo 3o., se diseña, en forma negativa, señalándose que no se aplica ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional, ni entre estos sujetos de derecho internacional ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito.<sup>22</sup>

La justificación de esta convención aparece en su preámbulo, en el cual se menciona la importancia cada vez mayor de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio para desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, teniendo como objetivo final que toda controversia relativa a los tratados sea resuelta por medios pacíficos, siguiendo los principios de justicia y derecho internacional.

---

21 SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO. PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. (Jurisprudencia), Novena Época, Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, Tesis: 1a./J. 80/2004, página: 264.

22 GONZÁLEZ MARTÍN Nuria y RODRÍGUEZ JIMÉNEZ Sonia. *Derecho Internacional privado. 200 años de Tratados Internacionales Ratificados por México*, UNAM/IIJ, México, 2014, p. 2.

En la citada Convención de Viena, el apartado relativo a la observancia de los tratados precisa dos aspectos trascendentes para asegurar su efectividad, como son la inclusión y definición del principio *pacta sunt servanda*; y el señalamiento de reglas para la observancia de los tratados, lo cual resulta ser el sustento para la obligatoriedad de su cumplimiento y su jerarquización normativa en el derecho interno de los Estados.

Ello es así, porque conforme al artículo 26 de la referida Convención, el principio *pacta sunt servanda* implica que *todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*, por lo que no puede ningún Estado que haya signado dicha Convención (o se haya adherido a ella), invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación ante el incumplimiento de cualquier compromiso internacional derivado de un Acuerdo, Convenio o Tratado internacional.

Así, puede entenderse por qué el cumplimiento de los tratados internacionales que nuestro país ha celebrado, resulta obligatorio especialmente tratándose de cuestiones vinculadas a derechos humanos, al grado de que en años relativamente recientes, se llevó a cabo una importante reforma constitucional que según Jorge Ulises Carmona Tinoco,<sup>23</sup> representa el cambio constitucional en materia de derechos humanos básicos más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos, dado que se hace prevalecer el principio pro homine o pro persona, que implica la interpretación más favorable a las personas por parte de las autoridades.

Ello es relevante porque es claro que la política migratoria ha cambiado a partir de los compromisos internacionales asumidos y en particular derivado de la reforma constitucional de 2011, en cuanto al trato hacia los migrantes en general y respecto de

<sup>23</sup> CARMONA TINOCO Jorge Ulises, La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales en: CARBONELL SÁNCHEZ Miguel y SALAZAR UGARTE Pedro (coords.) *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, México, UNAM/IIJ, 2011, p. 39.

Junio 2019

aquellos que solicitan se les reconozca la condición de refugiado o asilado, al consentir el ingreso, tránsito y permanencia en el territorio nacional, incluso de manera irregular.

En este punto es conveniente apuntar que el rechazo, detención y devolución de personas migrantes en condición de refugiado o asilado, está regulada en instrumentos internacionales como son los casos de la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 22, numerales 7 y 8);<sup>24</sup> la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (artículo 32, numerales 1 y 2);<sup>25</sup> entre otros, por lo cual, los países que han suscrito dichos instrumentos (entre los cuales está México), deben permitir el ingreso, tránsito y permanencia en su territorio, de cuantos migrantes le soliciten la protección internacional, al amparo de una solicitud de asilo, refugio o protección complementaria.

Nuestro país, ha incorporado tanto en la Ley de Migración como en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, disposiciones análogas para permitir el ingreso, la permanencia y el tránsito de aquellos extranjeros que a su llegada solicitan protección bajo el argumento de encontrarse en riesgo por la inseguridad imperante en sus lugares de residencia, por razones políticas, e incluso por razones humanitarias, sin demérito que una vez agotado el procedimiento administrativo establecido, se resuelva lo que a los intereses del país mejor convenga.

En abundamiento, es de apuntar que la instancia jurisdiccional de nuestro país ha emitido criterios jurisprudenciales y aislados, en relación a la forma en que debe efectuarse la valoración normativa nacional y convencional, para asegurar el respeto al orden jurídico y

---

24 Artículo 22. *Derecho de Circulación y de Residencia.*

777  
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero ...

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

25 ARTÍCULO 32. *Expulsión*

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongán a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

la preservación de los derechos humanos en que se ve involucrado algún extranjero, más allá de la situación que ostente.

**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.<sup>26</sup>**

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el citado diario, al establecer que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, modificó sustancialmente el contenido de los derechos protegidos constitucionalmente, incluido el de igualdad, el cual es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros. Consecuentemente, si bien es cierto que el concepto jurídico de igualdad desde un punto de vista abstracto se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo es que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado significativamente con el contenido de los tratados internacionales; un ejemplo de ello lo constituye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece criterios específicos para verificar si existe o no discriminación, los cuales complementan materialmente a los preceptos constitucionales. De ahí que, a partir de la citada reforma, cuando se alegue una violación al principio de igualdad jurídica, el juzgador no puede desdeñar el texto de los tratados internacionales que hacen referencia a la igualdad y a la prohibición de discriminación, sino que debe efectuar el escrutinio de constitucionalidad correspondiente teniendo como ámbito material de validez a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México, máxime cuando ese análisis ha sido solicitado por el quejoso.

<sup>26</sup> DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. (Jurisprudencia), Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Tesis: 1a./J. 124/2017 (10a.), Página: 156.

Junio 2019

**REFUGIADOS. LAS NORMAS RELATIVAS DE ORDEN INTERNO DEBEN OBSERVARSE E INTERPRETARSE EN CONJUNTO CON LAS INTERNACIONALES Y CON LOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS QUE TIENEN COMO FIN ÚLTIMO TUTELAR.<sup>27</sup>**

La temática de los refugiados es, por su propio origen, materia de amplia regulación en el orden internacional y en el derecho interno; esto es, se trata de un tópico en el que confluyen de modo importante normas jurídicas internacionales vigentes en México -con fundamento en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- que deben observarse por todas las autoridades mexicanas que, dado su contenido de derechos humanos, tienen rango constitucional y por su interrelación con las mexicanas que lo regulan específicamente, deben considerarse concomitantemente e interpretarse a la luz de los derechos humanos que tienen como fin último tutelar. Así, la vocación abierta hacia el derecho internacional de los derechos humanos que postula el artículo 1o., en conjunción con el diverso 133 señalados, torna indispensable tomar en consideración y hacer efectivo también el derecho internacional suscrito por México, en la especie, en materia de refugiados. En este sentido, es obligada, como primera referencia, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ambos ratificados por México. Estos instrumentos enmarcaron, como parte de la estructura de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, conocida por las siglas ACNUR, agencia que se encarga desde hace décadas de atender esta problemática (incluso, desde antes de la suscripción de los convenios referidos), la generación de cuantiosos documentos interpretativos que orientan la mejor aplicación y efectividad de dichos tratados en cada uno de los países miembros y firmantes, en aras del respeto al refugio, como un derecho de orden humanitario. Es obligada también la referencia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dada su importancia superlativa en Latinoamérica y la fuerza normativa que tiene en nuestro sistema jurídico, destacadamente, por la jurisdicción que ejerce sobre el Estado Mexicano la

---

<sup>27</sup> REFUGIADOS. LAS NORMAS RELATIVAS DE ORDEN INTERNO DEBEN OBSERVARSE E INTERPRETARSE EN CONJUNTO CON LAS INTERNACIONALES Y CON LOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS QUE TIENEN COMO FIN ÚLTIMO TUTELAR. (Tesis Aislada), Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III, Tesis: I.18o.A.4 CS (10a.), Página: 2770.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como los criterios jurisprudenciales que sobre la temática emite. También es necesaria la referencia a la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que abordó y trató de atender problemáticas regionales latinoamericanas, que no quedaban del todo cubiertas por la Convención de 1951 y su Protocolo, documento que aun cuando no es vinculante, resulta de importancia interpretativa, en tanto reflejó las preocupaciones y entendimientos de sus suscriptores, y porque fue punto de partida de muchos de los aspectos que quedaron incorporados expresamente a nivel nacional en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011 (actualmente Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político).

## **IV. Figura de refugiado conforme a la Ley de Migración**

Para estar en condiciones de analizar la forma en que se regula la figura de refugiado en la Ley de Migración vigente en México, ha de tenerse en cuenta que dicho ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, con lo que se derogó parcialmente la Ley General de Población, para establecer en el artículo 1º, que el objeto de dicho cuerpo normativo transita por regular lo relativo al ingreso y salida de territorio nacional tanto de nacionales como de no nacionales, así como la estancia, permanencia y tránsito de los extranjeros que arriban al país, a partir del respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos a que son afectos.

El ordenamiento vigente en materia migratoria respecto de extranjeros, reconoce como migrantes a las personas (individuos) que salen, transitan o llegan al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación, además de describir como situación migratoria a la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias previstas en la legislación aplicable.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Cfr. artículo 3º fracciones XVII y XXVIII de la Ley de Migración.

Junio 2019

Previo al análisis de la forma en que la Ley de Migración regula la figura de refugiado, es adecuado establecer que dicho cuerpo normativo se desarrolla en ocho Títulos, con un total de 162 artículos. En el Título Primero (Disposiciones Preliminares) se establecen los principios en que se debe sustentar la política migratoria, se alude a los conceptos utilizados en la ley, así como la instancia facultada para su aplicación y se determinan los supuestos de excepción a considerar en materia de inspección migratoria.

En el Título Segundo (integrado por 12 artículos), se desarrollan los derechos y obligaciones de los migrantes, precisando que el Estado debe garantizar el ejercicio de tales derechos y libertades a los extranjeros reconocidos tanto en la norma fundamental como en los tratados y convenios internacionales de los que sea parte nuestro país.

En el citado Título se describen como derechos de los migrantes, el acceso a servicios educativos, atención médica, así como a la autorización por parte de los jueces u oficiales del Registro Civil de intervenir en actos del estado civil, o la expedición de actas de nacimiento, conocimiento de hijos, matrimonio, divorcio o defunción. Se prevé el derecho de los migrantes que se encuentren en territorio nacional (independientemente de su situación migratoria) tanto a la preservación de la unidad familiar, como al reconocimiento de su personalidad jurídica y la procuración e impartición de justicia con pleno respeto al debido proceso.

Se prevén también, derechos que podrían catalogarse como procesales, al señalarse que en caso de que el migrante no hable o entienda el idioma español, se le deberá nombrar de oficio un traductor o intérprete, para facilitar su comunicación. Igual forma de proceder se prevé para los casos de personas sordas que no sepan leer o escribir.

Se dispone también, en el Título Segundo, que en caso de dictarse sentencia condenatoria a un migrante, independientemente de su situación migratoria, las autoridades judiciales deberán informarle de los tratados y convenios internacionales signados y aprobados por México, en materia de traslado de reos o cualquier otro que pudiera beneficiarlo.

Se faculta a la autoridad migratoria para retener la documentación utilizada por algún migrante para acreditar su identidad, cuando tenga dudas fundadas de que dichos documentos son apócrifos, informando lo conducente a las autoridades competentes para que resuelvan lo que resulte conducente.

Se precisan las obligaciones que deben cumplir los migrantes, durante su estancia en el país, entre las cuales, pueden señalarse las relativas a resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y situación migratoria; mostrar la citada documentación cuando así les sea requerido, así como también, proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por autoridades competentes, entre otras.<sup>29</sup>

En el Título Tercero de la ley en comento, se precisa la naturaleza del Instituto Nacional de Migración, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto la ejecución, control, y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional; además de estar encargado de instrumentar las políticas públicas que al efecto se determinen a través de los lineamientos que para el efecto emita la Secretaría de Gobernación.<sup>30</sup> Adicionalmente se relacionan las atribuciones conferidas al Instituto en materia migratoria.

Se precisa que la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, tienen el carácter de autoridad migratoria, y se incluye un Capítulo específico (II), para regular la profesionalización

<sup>29</sup> Cfr. artículo 16 de la Ley de Migración.

<sup>30</sup> Cfr. artículo 19 de la Ley de Migración.

Junio 2019

y certificación del personal migratorio, previendo la existencia de un Centro de Evaluación, acreditado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en términos de lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se determinan las instancias a las cuales se les atribuye el carácter de autoridades auxiliares en materia migratoria, como son la Secretaría de Turismo; la Procuraduría General de la República; el Instituto Nacional de las Mujeres; así como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), describiendo las atribuciones que en materia migratoria se les asigna a cada una de ellas.

En el **Título** Cuarto (compuesto por 35 artículos), se prevé lo relativo al movimiento internacional de personas y la estancia de extranjeros en el territorio nacional, estableciendo los requisitos de entrada y salida que se deben satisfacer, así como las modalidades de estancia (condición migratoria) con que pueden ingresar los extranjeros a territorio nacional.

De igual forma en este Título, se incluyen disposiciones expresas para garantizar a los mexicanos su salida y entrada a territorio nacional, así como las condiciones que deben ser observadas por estos, en cuanto a la forma de acreditar su nacionalidad, los lugares por los cuales tendrían que entrar o salir, además de precisar a qué están obligados los nacionales tanto para salir como para entrar a México.

Se determina que las denominadas condiciones de estancia (antes calidades migratorias) con las que los extranjeros pueden ingresar y en su caso permanecer en territorio nacional, se refieren a visitante; residente temporal, o residente permanente, las cuales pueden tener alguna de las modalidades (antes características migratorias) siguientes:

Visitante:

- Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas;
- Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas;
- Visitante regional;
- Visitante trabajador fronterizo;
- Visitante por razones humanitarias; y
- Visitante con fines de adopción.

Residente temporal (permanencia hasta por cuatro años).

- Residente temporal sin fines de lucro.
- Residente temporal con fines de lucro; y
- Residente temporal estudiante.

Residente permanente (permanencia indefinida).

En el citado Título cuarto, se dispone que los visitantes, con excepción de aquellos por razones humanitarias y de quienes tengan vínculo con mexicano o con extranjero con residencia regular en México, no tienen permitido cambiar de condición de estancia y por tanto al concluir el periodo de estancia autorizado, deben abandonar el territorio nacional y en su caso, volver a solicitar autorización para su reingreso.<sup>31</sup>

El otorgamiento de la condición de residente permanente, puede autorizarla la autoridad migratoria, cuando el o los extranjeros solicitante se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:<sup>32</sup>

- **Por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria o por la determinación de apátrida;**

<sup>31</sup> Cfr. artículo 53 de la Ley de Migración

<sup>32</sup> Cfr. artículo 54 de la Ley de Migración.

**Junio 2019**

- Por el derecho a la preservación de la unidad familiar;
- Que sean jubilados o pensionados que reciban ingresos del exterior;
- Por decisión del Instituto conforme al sistema de puntos que implemente;
- Porque hayan transcurrido cuatro años desde que el extranjero haya obtenido la condición de residente temporal;
- Por tener hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento; y
- Por ser ascendiente o descendiente en línea recta hasta el segundo grado de un mexicano por nacimiento.

Igualmente, en este Título, se precisan como causas de procedencia para la cancelación de una condición de residencia conferida a un extranjero por parte del Instituto Nacional de Migración, las siguientes:<sup>33</sup>

- Manifestación del extranjero de que su salida es definitiva;
- Autorización al extranjero de otra condición de estancia;
- Proporcionar información falsas o exhibir ante el Instituto documentación oficial apócrifa o legítima pero que haya sido obtenida en forma fraudulenta;
- Perder el extranjero su condición de estancia por otras causas establecidas en la ley
- Perder el extranjero la condición de refugiado o sujeto a protección complementaria;
- Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o disposiciones contenidas en tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte México.

---

<sup>33</sup> Cfr. artículo 64 de la Ley de Migración.

En el Título Quinto se desarrollan prescripciones encaminadas a la protección de los migrantes que transitan por el territorio nacional; los supuestos en que procedería la detención de migrantes en situación migratoria irregular; así como también se describen las medidas y acciones mínimas para garantizar los derechos de las personas migrantes, principalmente cuando se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

El Título Sexto de la ley (artículos 77 a 137) está destinado a describir el Procedimiento Administrativo Migratorio, en el cual se prevé, ha de prevalecer en todo momento el respeto a los derechos humanos, estando autorizados los extranjeros para solicitar copias certificadas de las promociones y documentos que presenten en el procedimiento, así como de las resoluciones que respecto de su presentación emita la autoridad migratoria.

Se incluye un Capítulo relativo al Control Migratorio, en el cual se apunta que son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines, facultado a la Policía Federal para actuar en auxilio y coordinación con el Instituto. Asimismo se autoriza al Instituto para llevar a cabo sus funciones de control migratorio en cualquier lugar del territorio nacional y se reconoce como función prioritaria apenas por debajo del servicio de sanidad, por lo cual, ningún pasajero o tripulante de transporte puede desembarcar antes de que el personal del Instituto Nacional de Migración efectúe las inspecciones correspondientes, ni tampoco ninguna nave puede salir (excepto las de carácter oficial), antes de que se efectúe la inspección de salida correspondiente.

Se precisa que todo extranjero que arribe en una aeronave, barco o transporte terrestre, cuya internación resulte rechazada por no cumplir con los requisitos migratorios de ingreso a territorio nacional deberá abandonar el país por cuenta de la empresa que lo transportó, sin perjuicio de las sanciones que correspondan de acuerdo con esta Ley.

Junio 2019

El Capítulo III del Título en comento, alude a la verificación migratoria que puede llevar a cabo el Instituto para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones que les impone la ley, disponiéndose que la facultad del instituto se ejercita de oficio por tratarse de cuestiones de interés público.<sup>34</sup>

De igual manera se establece que si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se debe poner al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria, para lo cual se incluyen disposiciones para regular lo relativo a la presentación de extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se desahoga el procedimiento administrativo en materia migratoria y se resuelve sobre la situación migratoria del extranjero, ya sea resolviendo su salida de territorio nacional o bien, regularizando el status migratorio del detenido.

En el citado procedimiento se faculta para que una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento de la Ley de Migración, el extranjero puede ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.<sup>35</sup>

En el Capítulo IV del Título Sexto de la Ley, se incorporan disposiciones encaminadas a consagrar derechos de los

---

<sup>34</sup> Cfr. artículo 92 de la Ley de Migración.

<sup>35</sup> Cfr. artículos 97 a 105 de la Ley de Migración.

migrantes alojados en estaciones migratorias, a efecto de asegurar a dichos individuos condiciones adecuadas asegurando el respeto a sus derechos humanos, por lo que se delimitan los requisitos que deben cumplir los inmuebles habilitados como estaciones migratorias, entre los cuales pueden citarse los siguientes:

- Prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica;
- Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día, asegurando a las personas con necesidades especiales (niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando), una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria.
- Mantener en lugares separados a hombres y mujeres, manteniendo a los niños preferentemente junto con su madre, padre o acompañante, excepto en los casos en que así convenga al interés superior del niño, niña o adolescente;
- Promover el derecho a la preservación de la unidad familiar;
- Evitar condiciones de hacinamiento;
- Contar con espacios de recreación deportiva y cultural;
- Permitir el acceso de representantes legales, o persona de su confianza y la asistencia consular, así como la visita de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables.

Igualmente se incluye un procedimiento especial para la atención de personas en situación de vulnerabilidad, particularmente respecto de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, con la intervención del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los Sistemas Estatales DIF (incluido el de la Ciudad de

Junio 2019

México), con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.

El retorno asistido y la deportación de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional, también se encuentra regulado en el Título Sexto que se comenta, por lo que además de establecer que el Instituto debe contar con mecanismos de retorno asistido y deportación para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros que no observen las disposiciones previstas en la ley migratoria y su Reglamento. Igualmente se describen los procedimientos y mecanismos a implementar para el retorno asistido, cuando se trate de niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas.

Se prevé de igual forma la manera en que se debe proceder en tratándose de resoluciones de deportación, destacando que en todos los casos , el Instituto debe proporcionar los medios de transporte necesarios para el traslado de los extranjeros a su país de origen o de residencia, así como alimentación y suministro de agua.

Finalmente, en este Título, se incluye un Capítulo para normar el procedimiento administrativo en materia de regulación migratoria, en el cual se fijan mecanismos y plazos para resolver sobre las solicitudes formuladas por los extranjeros que pretendan ingresar o permanecer en territorio nacional, incluida la regularización cuando así proceda y se prevé la posibilidad de que el Instituto otorgue permisos de salida y regreso por periodos determinados a los extranjeros que requieran trasladarse fuera del país y sus documentos se encuentren en trámite, salvo que el trámite haya sido rechazado y la determinación haya causado estado, en cuyo caso lo procedente sería una orden de salida definitiva.

El Título Séptimo de la Ley se desarrolla en tres Capítulos, referentes a: Disposiciones Generales relativas a las sanciones; De

las Causas para sancionar a los servidores públicos del Instituto; y De las sanciones a las personas físicas y morales.

En cuanto a las Disposiciones Generales se precisa que el Instituto debe tener en cuenta, para imponer las sanciones a que alude la ley, además de los límites señalados para cada infracción, con base en la gravedad de la misma y el grado de responsabilidad del infractor, las circunstancias socioeconómicas del infractor; las condiciones exteriores, los antecedentes del infractor y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; el monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, y el nivel jerárquico del infractor y su antigüedad en el servicio, tratándose de autoridades distintas al Instituto.<sup>36</sup>

Por lo que corresponde a las causas que pueden generar sanciones para los servidores públicos en materia migratoria, se dispone que habrán de ser conductas sancionables, el dar a conocer cualquier información de carácter confidencial o reservado, sin estar facultado para ello; retrasar de manera dolosa o negligente el trámite de asuntos; facilitar a los extranjeros sujetos al control migratorio los medios para evadir el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento; incurrir en violación de derechos humanos de los migrantes; entre otros, <sup>37</sup>

El **Título** Octavo - denominado -De los delitos en Materia Migratoria (artículos 159, 160, 161 y 162) -, describe las conductas que son tipificadas como delitos migratorios, entre las cuales se encuentran las conductas de tráfico, introducción, albergue o transporte de personas extranjeras sin documentación o autorización para estar en el país, sus agravantes y las obligaciones que en ello deben de cumplir el Ministerio Público de la Federación y el Instituto Nacional de Migración.

---

<sup>36</sup> Véase artículo 138 de la Ley de Migración.

<sup>37</sup> Véase artículo 140 de la Ley de Migración.

Junio 2019

Precisada la estructura general de la Ley de Migración, cabe referir, como ya se esbozó, que conforme el status bajo el cual pueden ingresar los extranjeros al país, recibe el nombre de condición migratoria, con alguna de las modalidades ya referidas, o bien, como refugiado, asilado político, apátrida o simplemente por razones humanitarias. Sobre el particular, en el artículo 42 de la Ley de Migración, se dispone que la Secretaría de Gobernación (a través del Instituto Nacional de Migración), puede autorizar el ingreso de extranjeros que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, asilado político, determinación de apátrida, por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias.

Por otra parte, en el artículo 52 del citado ordenamiento, se señala que *las condiciones de estancia* a que pueden acceder los extranjeros para permanecer en territorio nacional son: visitante; residente temporal o residente permanente, existiendo variantes en cada una de ellas.

Respecto de la condición de visitante, el ordenamiento que nos ocupa consagra como modalidades las siguientes:

- *Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.* En esta condición se faculta al extranjero para transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración en el país.
- *Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas;* dicha condición se concede a los extranjeros que cuentan con una oferta de empleo formal, con una invitación por parte de alguna autoridad o institución académica, artística, deportiva o cultural por la ha de recibir una remuneración territorio nacional; también en caso de que el extranjero pretenda desempeñar una actividad remunerada

por temporada estacional en virtud de acuerdos interinstitucionales celebrados con entidades extranjeras.

Este tipo de condición migratoria permite permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada.

- *Visitante para realizar trámites de adopción*; que autoriza al extranjero para ingresar, transitar y permanecer en territorio nacional, hasta en tanto se agoten los trámites jurisdiccionales y administrativos relacionados con un proceso de adopción precisando adicionalmente que este tipo de condición migratoria, solo puede concederse a ciudadanos de países con los que México haya signado un convenio internacional en la materia.
- *Visitante regional*; que solo se puede autorizar a extranjeros de los países que colindan con México y que únicamente pretenden ingresar a las regiones fronterizas, por lo que pueden entrar y salir cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de siete días. En este tipo de condición migratoria no se encuentra permitido que los extranjeros reciban remuneraciones o que realicen actividades remuneradas.<sup>38</sup>
- *Visitante trabajador fronterizo*, a través de la cual se autoriza a los extranjeros nacionales de los países colindantes con México, para ingresar y permanecer hasta por un año en territorio nacional en el lugar de residencia que se le autorice, quedando autorizado para trabajar en la actividad relacionada con la oferta de empleo con que cuente, teniendo permitido recibir remuneración por su trabajo. Esta condición migratoria sin limitación de ocasiones la entrada y salida del país.

<sup>38</sup> La propia Ley de Migración dispone que mediante disposiciones de carácter administrativo, la Secretaría está facultada para determinar la vigencia de las autorizaciones, así como los municipios y entidades federativas que conforman las regiones fronterizas, para efectos del otorgamiento de la condición de estancia de visitante regional.

Junio 2019

- *Visitante por razones humanitarias*; A través de esta condición se autoriza a los extranjeros que se encuentren en condición de vulnerabilidad bajo alguno de los supuestos siguientes:
  - a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional;
  - b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado;
  - c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria en México, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria.

También la Secretaría puede autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no queden ubicados en alguno de los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país.

En cuanto a la condición de residente temporal, la Ley de Migración precisa dos tipos: residente temporal y residente temporal estudiante;

- La condición de *residente temporal* (genérica), autoriza al extranjero para residir en territorio nacional hasta por cuatro años, facultado para trabajar y recibir remuneración, siempre que tales percepciones deriven de la oferta de trabajo que sea registrada ante el Instituto Nacional de Migración.

Esta condición faculta a los extranjeros para entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen, teniendo permitido también que conjuntamente con su petición de

internamiento o en momento distinto, solicite la internación de sus familiares directos [dependientes económicos hijos, padres, cónyuge o concubina (o)], a fin de preservar la unidad familiar y por el tiempo que dure el permiso del residente temporal;

- *Residente temporal estudiante*; es la condición migratoria mediante la cual se autoriza a aquel extranjero que habrá de llevar a cabo en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional ubicadas en territorio nacional, estudios académicos, proyectos de investigación o formación profesional. La autorización que en su caso se expide debe corresponder con el tiempo que han de durar los cursos o trabajos de investigación y hasta la obtención del certificado (constancia, diploma, título o grado académico correspondiente). En esta condición migratoria se faculta para entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee, permitiéndose, adicionalmente realizar actividades remuneradas cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación.
- Finalmente, el tercer tipo de condición migratoria que establece la ley es el relativo a *residente permanente*, que se caracteriza porque se autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar y para recibir remuneraciones por dichos servicios.

De lo anterior, es claro que los extranjeros solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, asilo político, determinación de apátrida o por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, si cumplen con los requisitos requeridos por la autoridad migratoria previstos en el artículo 37 de la Ley de Migración,<sup>39</sup> pueden recibir inicialmente, visa de visitante por razones humanitarias para que ingresen a territorio nacional y

<sup>39</sup> Artículo 37. Para internarse al país, los extranjeros deberán:

I. Presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos siguientes:

**Junio 2019**

permanezcan en él hasta en tanto se resuelve en definitiva, y si el fallo les resulta favorable, se les cambia la condición migratoria a residente permanente, con los beneficios que ello implica.

No es de pasar por alto que si bien la Ley de Migración señala lo que ha de entenderse por refugiado, asilado y apátrida, entre otros términos, en realidad adolece de claridad en la definición de los mismos, ya que remite a otros ordenamientos o instrumentos de carácter internacional, al establecerse lo siguiente:

Artículo 3°. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

...

...

Asilado: a todo extranjero que sea reconocido como tal en los términos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;

Apátrida: toda persona que no sea considerada como nacional por, ningún Estado, conforme a su legislación. La ley concederá igual trato a las personas que tienen una nacionalidad pero que no es efectiva.

a XXI. ...

XXII Refugiado: a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente;

XXIII a XXXI. ...

Por otra parte, en el artículo 54 de la Ley de Migración se establece en su párrafo final que las cuestiones relacionadas con el reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de la protección complementaria y la determinación de apátrida, se han de regir por lo dispuesto en los tratados y convenios

---

a) Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el derecho internacional vigente, y

b) Cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de esta Ley; o

c) Tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias.

II. Proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones.

III. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

a) *Nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano;*

b) *Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;*

c) *Titulares de un permiso de salida y regreso;*

d) *Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;*

e) *Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, y*

f) *Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.*

internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y demás leyes aplicables.

Conforme a tales descripciones, adquiere relevancia el conocimiento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (que ha de abordarse en un apartado diverso de este análisis) así como de aquellos tratados y acuerdos internacionales signados por nuestro país, en materia de refugiados (incluidos los referentes a asilo y derechos humanos), de los que en forma enunciativa se ha hecho referencia y que en un trabajo diverso habrán de estudiarse de manera específica.

## **V. Análisis de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**

En materia de regulación migratoria, como ya se ha apuntado, es de mencionar que en México además de contarse con prescripciones de orden constitucional y diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, asilo y refugio, en el plano de legislación secundaria, se cuenta con dos ordenamientos específicos en los que se regulan lo relativo a la identificación de las personas requirentes de protección internacional: una, la Ley de Migración de la que ya se ha efectuado un breve análisis; y la otra, de particular interés para nuestra investigación, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

En lo que respecta a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP), es de mencionar que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, bajo la denominación inicial de Ley de Refugiados y Protección Complementaria, iniciando su vigencia un día después de habersele dado publicidad, sin embargo, en fecha 30 de octubre de 2014, se efectuaron reformas al citado ordenamiento,

Junio 2019

destacando entre ellas la relativa a su denominación para incluir regulación referente al asilo político, asignándosele la denominación que hasta la fecha ostenta.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3° del ordenamiento materia de análisis, se precisa que el objeto de la ley tiene que ver con regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.

Para efectos de claridad normativa, la ley en cuestión precisa lo que ha de entenderse por asilo político, asilado, condición de refugiado y protección complementaria, en los términos siguientes:

**Artículo 2.** *Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

*I. Asilo Político: Protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial. En todo momento se entenderá por Asilo el Asilo Político.*

*II. Asilado: El extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley recibe la protección del Estado Mexicano.*

...

*VII. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

*VIII. Condición de Refugiado: Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal.*

...

Cabe apuntar que por así disponerlo la ley, en materia de refugio, protección complementaria y asilo político, deben prevalecer ciertos principios y criterios , que aparecen relacionados en el artículo 5, referentes a no devolución; no discriminación; interés superior del niño; unidad familiar; no sanción por ingreso irregular y confidencialidad.

Respecto a la no devolución, se dispone que ningún solicitante de refugio o persona que ostente la condición de **refugiado, puede ser objeto de rechazo o devolución** de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.<sup>40</sup>

Por lo que toca a la no discriminación, se dispone en la ley que la Secretaría de Gobernación, debe adoptar las medidas que estén a sus alcance para evitar cualquier tipo de discriminación en perjuicio de los solicitantes de la condición de refugio o asilo: los refugiados o los asilados políticos o quienes reciban protección complementaria, previéndose que para la adopción de dichas medidas la Secretaría deberá tener en cuenta las propuestas que al efecto realicen organismos internacionales, así como organizaciones de la sociedad civil.<sup>41</sup>

La protección de la organización y desarrollo de la familia para preservar la unidad familiar, así como el interés superior del niño, son dos principios que las autoridades migratorias deben garantizar,

<sup>40</sup> Cfr. Art. 6 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en México.

<sup>41</sup> Cfr. Art. 8 de la LRPCAP.

**Junio 2019**

en todo momento en tratándose de migrantes solicitantes de la condición de refugiado o asilado o que hayan obtenido alguna de dichas condiciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la ley que nos ocupa. Lo anterior encuentra sentido con la diversa disposición que prevé el reconocimiento de la condición de refugiado o asilado político por derivación, para los dependientes económicos (cónyuge, concubino, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado) del solicitante principal.<sup>42</sup>

Finalmente, entre los principios y criterios aludidos se encuentra el de confidencialidad, al establecerse que toda la información que sea aportada por los solicitantes de refugio o de Protección Complementaria, debe ser tratada con la más estricta confidencialidad, tanto por las autoridades migratorias como por cualquier otra que en ejercicio de sus atribuciones pudiera tener acceso a dicha información, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>43</sup>

Conforme al ordenamiento legal que nos ocupa, para solicitar y en su caso, obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, es indispensable que el extranjero se encuentre en territorio nacional o lo haga al ingresar a él, en tanto que la condición de asilado político, debe solicitarse en una representación diplomática del país del cual procede el migrante. Para la condición de refugiado ha de presentarse la solicitud ante la Secretaría de Gobernación (pudiendo hacerse vía el Instituto Nacional de Migración), mientras que la petición de asilo, debe ser planteada ante la representación diplomática o consular mexicana del país del cual procede el extranjero, por lo que puede señalarse que el trámite se realiza ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, conforme a lo previsto en el artículo 13 de la ley materia de análisis, para el reconocimiento de la condición de refugiado, el extranjero debe aportar elementos para acreditar que:

<sup>42</sup> Cfr. Arts. 9 y 12 de la LRPCAP.

<sup>43</sup> Cfr. Art. 10 de la LRPCAP.

- Tiene fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que por tales temores, se vio orillado a abandonar el país de origen o de residencia y a causa de dichos temores, no puede ni quiere acogerse a la protección de tal país.
- Ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
- Debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tiene fundados temores de ser objeto de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, considerando también, que su vida, seguridad o libertad se encuentran amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.<sup>44</sup>

La Secretaría de Gobernación, es la encargada de analizar y evaluar todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, las cuales se deben tramitar y resolver en forma individual, mediante la emisión, en cada caso, de resolución escrita, fundada y motivada, sin embargo, también se prevé la posibilidad de rechazo de las solicitudes cuando exista evidencia de que el extranjero interesado ha cometido algún delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, de los definidos en los instrumentos internacionales ratificados

---

44 Cfr. Art. 13 de la LRPCAP.

por México; que ha cometido fuera del territorio nacional un delito calificado como grave, o que ha cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Con independencia de las funciones asignadas a la Secretaría de Gobernación, ya descritas, para resolver las solicitudes planteadas por migrantes solicitantes de la condición de refugiados, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, dispone que a la citada Secretaría le compete lo siguiente:

Artículo 15. En materia de refugiados, le compete a la Secretaría lo siguiente:

I. Efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado a los extranjeros que, encontrándose en territorio nacional, así lo soliciten de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley. En todos los casos a que se refiere esta fracción la Secretaría recabará previamente la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de refugiados y solicitantes conforme al artículo 20 de esta Ley;

III. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes en términos del reglamento, promover soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados, durante su estancia en territorio nacional, de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley;

IV. Llevar un registro actualizado de los solicitantes y refugiados;

V. Orientar a los solicitantes y refugiados que se encuentren en territorio nacional sobre sus derechos y obligaciones;

VI. Formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas sobre refugiados;

VII. Establecer y difundir criterios que deban considerarse en la atención a solicitantes y refugiados;

VIII. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones, que participen en la atención a refugiados;

IX. Promover acciones para garantizar el derecho a solicitar la condición de refugiado;

X. Llevar a cabo los procedimientos de cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado;

XI. Atender a los solicitantes y refugiados con pleno respeto a sus derechos humanos;

XII. Organizar y participar en actividades de difusión sobre los derechos y las obligaciones de los refugiados;

XIII. Promover la difusión y promoción del derecho internacional de refugiados, y brindar capacitación a los funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en la materia;

XIV. Dictar las medidas necesarias durante los procedimientos de reconocimiento, cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado, y

XV. Las demás atribuciones que le confieran el reglamento de esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

Por otra parte, se prevé en la ley, que en caso de rechazo de la solicitud de refugio porque se determine que no se reúnen los requisitos para ser reconocido como refugiado, la Secretaría de Gobernación, debe valorar si el extranjero requiere de protección complementaria y en caso de considerarse necesaria, previa notificación que de la resolución de rechazo y **determinación de procedencia** de la protección complementaria, se haga al interesado, deberá expedir documento migratorio en tal sentido, para que pueda acreditar el extranjero su status migratorio en el país.

En lo que corresponde a la determinación de protección complementaria, en términos de lo dispuesto en el artículo 28 de la ley en comento, la Secretaría de Gobernación está facultada para otorgar protección al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado o no se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 13, por lo que para resolver lo conducente debe solicitar opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre las condiciones prevaletientes en el país de origen del solicitante; así como sobre la existencia de antecedentes jurídicos en su país de origen del solicitante, ya que no se puede otorgar protección complementaria al extranjero respecto del cual, existan motivos fundados para considerar que se encuentra en alguno de los supuestos por los que no sería concedido el reconocimiento de la condición de refugiado a que alude el artículo 27 de la citada Ley.

**Junio 2019**

Finalmente, es de referir que en la propia Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, se prevé el procedimiento que debe agotarse para solicitar y en su caso obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, recordando que el trámite es individual, aunque también se establece que en caso de presentarse ingresos masivos de personas a territorio nacional buscando refugio, asilo o protección complementaria y tal situación genere un incremento sustancial de solicitudes (de reconocimiento de la condición de refugiado), la Secretaría está facultada para fijar los lineamientos a seguir para atender las peticiones grupales en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual, para lo cual, si así lo estima pertinente la Secretaría puede emitir criterios y lineamientos para adecuar el procedimiento a seguir.<sup>45</sup>

Sergio Alejandro Rea Granados, sostiene que la ley en comento contempla disposiciones relativas al derecho de los migrantes a recibir información pertinente sobre el procedimiento para la identificación y otorgamiento de la condición de refugiado, la cual debe ser clara, oportuna y gratuita, lo cual aparentemente no se cumple con la debida puntualidad pues existen reportes que señalan que son muy pocos los migrantes que reciben tal información, panorama ante el cual, algunas organizaciones sociales como la denominada Sin Fronteras, argumentan que la actual legislación sobre refugiados no es clara en cuanto a los mecanismos que debe implementar la autoridad para identificar posibles solicitantes de la condición de refugiado y, por tal razón, dicho ordenamiento legal no garantiza materialmente el derecho a solicitar asilo en México y por lo cual, se requiere la existencia de mecanismos concretos que cumplan con la ley (en cuanto a brindar información clara y oportuna) para que las personas que así lo requieran conozcan los derechos que las leyes mexicanas les conceden y puedan en su caso, optar por ejercer el derecho a solicitar y recibir asilo sin limitación alguna, el cual no sólo está

---

<sup>45</sup> Cfr. Art. 26 de la LRPCAP.

garantizado por la Constitución mexicana, sino también por otros instrumentos internacionales en los que México es parte.<sup>46</sup>

## **VI. Procedimiento vigente para adquirir la calidad de refugiado en México**

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, describe el procedimiento que debe agotarse para el reconocimiento de la condición de refugiado, según se regula en el Título Cuarto, Capítulo I, del citado ordenamiento, mismo que consiste en lo siguiente:

1. El extranjero interesado en obtener el reconocimiento mencionado, debe presentar por escrito solicitud ante la Secretaría de Gobernación (a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y eventualmente el Instituto Nacional de Migración);<sup>47</sup>
2. El plazo de que dispone el extranjero interesado es de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al de su ingreso al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento.

En el supuesto previsto en el artículo 13, fracción III, el plazo para presentar la solicitud corre a partir del día siguiente al que tenga conocimiento de los hechos a los que alude dicha disposición.

<sup>46</sup> REA GRANADOS Sergio Alejandro. *Retos actuales en la implementación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en México: identificación, admisión y acceso al procedimiento de asilo*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, Volumen XVI Enero-Diciembre, 2016, pp. 373 – 400.

<sup>47</sup> En la descripción del procedimiento vigente para solicitar y en su caso adquirir el reconocimiento de la condición de refugiado, cualquier mención que se realice de la secretaria de Gobernación, debe entenderse que puede llevarse a cabo en forma directa o a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

**Junio 2019**

También se prevé que en caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, sería válido que la presente verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante, e incluso, si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante;

3. El solicitante debe aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos en los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos de los que disponga para sustentarla;
4. Desde la presentación de la solicitud hasta antes de que la Secretaría emita resolución, el solicitante está autorizado para aportar todos los elementos de prueba que estime convenientes para acreditar su dicho, así como las causas que lo impulsan a tramitar el reconocimiento solicitado;
5. La Secretaría de Gobernación está facultada para realizar las entrevistas que estime necesarias para allegarse de elementos para valorar y en su oportunidad resolver sobre la procedencia de la solicitud promovida por el extranjero interesado, teniendo en cuenta en todo momento, el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares que lo orillan a solicitar la condición de refugiado;
6. En la substanciación del procedimiento y especialmente durante el desarrollo de las entrevistas, cuando así resulte necesario, la Secretaría de Gobernación requerirá el apoyo de traductores o intérpretes, así como de los especialistas que se requieran para facilitar la comunicación con el solicitante, especialmente cuando no hable el idioma español, mismos que en todo momento quedan obligados

a preservar la confidencialidad de la información a que tengan acceso.

7. La ley previene de manera expresa el derecho que tienen los solicitantes para recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley, o cualquier otra que resulte procedente, así como también, para que se les expida a cada solicitante y a sus dependientes una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado;
8. La Secretaría de Gobernación está obligada a adoptar las medidas que resulten necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como a mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con cualquier tipo de discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia, según se dispone en el artículo 20 del ordenamiento en comento;
9. Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría de Gobernación debe valorar las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso, en especial en tratándose de niñas, niños y adolescentes respecto de los cuales debe tenerse en consideración su interés superior.

10. Cuando algún extranjero solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado encontrándose en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, sin importar la etapa de dicho procedimiento, o bien, carezca de documentación que acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, la Secretaría de Gobernación debe dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias para permitir su internación, permanencia y consecuentes no rechazo ni devolución al país del que procedan o en que se ponga en riesgo la vida o seguridad personal
11. Una vez interpuesta ante la Secretaría de Gobernación la solicitud correspondiente para el reconocimiento de la condición de refugiado, ninguna autoridad puede (bajo ninguna circunstancia) proporcionar información o notificar a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante, la existencia del trámite, salvo consentimiento expreso del solicitante.
12. Durante el procedimiento el solicitante por si o a través de su representante legal, está facultado para actuar en el procedimiento mediante la presentación de escritos para ofrecer de pruebas, interponer recursos y cuantas acciones estime pertinentes, en tanto estén permitidas por la ley, mismas que en su oportunidad deben ser valoradas por las instancias competentes para resolver lo procedente.
13. Una vez recabada la información necesaria y agotadas las entrevistas requeridas, la Secretaría de Gobernación debe proceder al análisis y valoración de los elementos existentes en el expediente, para estar en condiciones de resolver fundada y motivadamente sobre la procedencia o no del reconocimiento de la condición de refugiado, emitiendo resolución escrita.

14. Conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley materia de análisis, el procedimiento descrito debe sustanciarse en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles, contado a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud correspondiente, por lo cual la resolución de la autoridad debe emitirse antes del fenecimiento del plazo señalado, existiendo la posibilidad de ampliar el plazo, cuando el procedimiento enfrente dificultades que obstaculicen la tramitación del procedimiento antes descrito y donde la Secretaría de Gobernación cuente con imposibilidad para allegarse elementos de convicción. El plazo de ampliación puede ampliarse hasta por un plazo igual al previsto para la tramitación del procedimiento.
  
15. .La resolución que se emita, debe ser notificada por escrito en forma al solicitante de forma personal procurando que el extranjero interesado comprenda el sentido y alcances de la resolución.
  
16. En los casos de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría de Gobernación por conducto del Instituto Nacional de Migración debe expedir el documento migratorio correspondiente, que acredite su situación migratoria regular en el país en los términos de las disposiciones aplicables.

Si la resolución fuese en sentido negativo, el extranjero puede interponer recurso de revisión, dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación respectiva. De igual forma el extranjero puede interponer otros medios de defensa conforme así convenga a sus intereses.

Junio 2019

## VII. Conclusiones

**Primera.** México se ha caracterizado por una permanente movilidad migratoria en lo interno y hacia los Estados Unidos de América, pero en años recientes, el fenómeno ha tomado matices distintos al convertirse nuestro país en un destino de grupos migratorios como medio para acceder a la Unión Americana, o como lugar de destino, en virtud de amplios grupos migratorios que ingresan a territorio nacional careciendo de lo mínimo indispensable para alimentación y alojamiento, lo cual obliga a las autoridades mexicanas y a la propia sociedad civil a brindar apoyo durante su estancia en el país, misma que ha propiciado voltear a ver la regulación existente en materia de refugio y asilo.

**Segunda.** Algunos teóricos de derecho internacional sostienen que en algún tiempo las figuras de asilo y refugio se consideraron como una misma, ello a partir de las raíces etimológicas de dichos términos, sin embargo, existen particularidades que las diferencian, donde asilo solo puede solicitarse vía diplomática en el propio país donde se reside, mientras que el refugio es la figura por la cual se pide la protección de un Estado al cual se ingresa de manera legal o ilegal, solicitando a la autoridad migratoria o responsable de la seguridad interior, el reconocimiento de la condición de refugiado por tener el temor fundado de que su vida o seguridad corran peligro en el territorio del cual procede.

**Tercera.** México ha signado diversos instrumentos internacionales encaminados a proteger los derechos humanos de las personas, nacionales o extranjeras, a través de figuras como el asilo, el refugio y la protección complementaria, lo cual aunado a las prescripciones constitucionales y legales contenidas en la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, componen un marco normativo suficiente para regular las figuras citadas.

**Cuarta.** Teniendo en consideración el nuevo rol que está enfrentando México en el panorama internacional como país de destino de amplios grupos de migrantes que buscan refugio, resulta necesario afinar y perfeccionar las políticas públicas en materia migratoria para asegurar la protección de los derechos humanos de quienes ingresan al país en forma individual o en grandes grupos, tanto para la tramitación de los procedimientos administrativos conducentes, como en su caso, para brindar condiciones y oportunidades de vida previstos en los instrumentos internacionales adoptados por nuestro país.

**Quinta.** En lo relativo a la regulación de las figuras de asilo, refugio y protección complementaria, México cuenta con un marco regulatorio que cumple con los estándares internacionales derivado de los instrumentos asumidos por el país, por lo cual, puede afirmarse que si bien, la regulación existente es perfectible, lo conducente sería, reforzar y hacer más eficientes los mecanismos de control, registro y resolución de las peticiones de asilo y refugio que se formulan, así como la búsqueda de mejores e innovadoras prácticas para enfrentar el nuevo rol que enfrenta México en el ámbito internacional.

## VIII. Bibliografía

AGENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), *Datos básicos*, disponible en: <https://www.acnur.org/es-mx/datos-basicos.html>

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales en Carbonell Sánchez Miguel y Salazar Ugarte Pedro (coords.) *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, México, UNAM/IIJ, 2011.

Junio 2019

CHAVEZ GALINDO, Ana María, La Migración Interna en México, en Valdez Luz María (coord.), *Derechos de los mexicanos: Introducción al derecho demográfico*, México, UNAM/IIJ, 2009.

COBO, Salvador y FUERTE, Pilar, *Refugiados en México. Perfiles sociodemográficos e integración social*, México, ACNUR/ Secretaría de Gobernación/ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados/ Instituto Nacional de Migración, 2012.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018*, Ciudad de México: CONEVAL, 2018, disponible en: [https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Vivienda\\_2018.pdf](https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf)

FRANCO, Leonardo (coord.) *El Asilo y la Protección Internacional de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica "Asilo-Refugio". Informe de proceso*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús/ACNUR, 2001, disponible en: [https://issuu.com/nicolaspinochetescobar/docs/el\\_asilo\\_y\\_la\\_proteccion\\_de\\_los\\_migrantes\\_en\\_america](https://issuu.com/nicolaspinochetescobar/docs/el_asilo_y_la_proteccion_de_los_migrantes_en_america)

----- *El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San José, C.R, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, EDITORAMA, 2004, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Sonia, *Derecho Internacional privado. 200 años de Tratados Internacionales Ratificados por México*, México, UNAM/IIJ, 2014.

MACIAS DELGADILLO, Alejandra, *Personas solicitantes de asilo y refugiadas. La figura en México*, México, Organización Sin Fronteras IAP, 2012, disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Personas-solicitantes-de-asilo-y-refugiadas.-La-figura-en-Mexico..pdf>

MORALES MELÉNDEZ, Víctor Hugo y LÓPEZ FIGUEROA, Luis Ricardo, La política de inmigración de México. Interés nacional e imagen internacional, *Revista Foro Internacional*, publicación trimestral México, vol. XXXIX, núm. 1, (155), enero – marzo de 1999, p. 65 [25 – marzo – 2019], disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/153/showToc>

REA GRANADOS, Sergio Alejandro, *Retos actuales en la implementación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en México: Identificación, admisión y acceso al procedimiento de asilo*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, Volumen XVI Enero-Diciembre, 2016.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, 23° Edición, México, Porrúa, 2002.

TRUCCO F. Marcelo, *Asilos, refugios y derechos humanos. Una visión desde el derecho internacional*, Rosario Argentina, Universidad Abierta Interamericana, 2014, disponible en: [https://www.uai.edu.ar/media/42501/ganadores-2014\\_asilos-refugios-y-derechos-humanos-una-visi%C3%B3n-desde-el-derecho-internacional.pdf](https://www.uai.edu.ar/media/42501/ganadores-2014_asilos-refugios-y-derechos-humanos-una-visi%C3%B3n-desde-el-derecho-internacional.pdf)

WALTER SAN JUAN, César, Informe General de la Investigación: El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en Franco, Leonardo (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San José, C.R, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, EDITORAMA, 2004, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>

## Otros documentos

- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=1278&depositario=D](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=1278&depositario=D)
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 23 de mayo de 1969), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=274&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=274&depositario=0)
- Convención sobre Asilo (La Habana, Cuba, 20 de febrero de 1928), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=53&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=53&depositario=0)
- Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=184&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=184&depositario=0)
- Convención sobre Asilo Político (Montevideo, Uruguay, 26 de diciembre de 1933), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=74&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=74&depositario=0)
- Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=183&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=183&depositario=0)
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Nueva York, 28 de septiembre de 1954), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=192&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=192&depositario=0)
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=168&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=168&depositario=0)

- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (Cartagena, Colombia, del 22 de noviembre de 1984), disponible en: <https://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/>
- Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe, (1999); disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_de\\_Tlatelolco\\_1999.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Tlatelolco_1999.pdf)
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (París, 10 de diciembre de 1948), disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (San Salvador, 17 de noviembre de 1988), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=464&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=464&depositario=0)
- Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Nueva York, 31 de enero de 1967), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=260&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=260&depositario=0)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966), disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=257&depositario=](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=257&depositario=)

# Q

uórum **126**  
Legislativo



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**CEDIP**   
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO  
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS