

De la Intervención Jurídica hacia el Litigio Estratégico

El caso de la Maestría en Derechos
Humanos y Justicia Constitucional
de la Universidad Veracruzana

Marisol Luna Leal
Alejandra V. Zúñiga Ortega
(Coordinadoras)



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial



Biblioteca **Digital**
de Humanidades

De la Intervención Jurídica hacia el Litigio Estratégico

El caso de la Maestría en Derechos
Humanos y Justicia Constitucional
de la Universidad Veracruzana

Marisol Luna Leal
Alejandra V. Zúñiga Ortega
(Coordinadoras)



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial



Biblioteca **Digital**
de Humanidades

Universidad Veracruzana

Dra. Sara Deifilia Ladrón de Guevara González
Rectoría

Dra. María Magdalena Hernández Alarcón
Secretaría Académica

Mtro. Salvador Francisco Tapia Spinoso
Secretaría de Administración y Finanzas

Dr. Octavio Agustín Ochoa Contreras
Secretaría de Desarrollo Institucional

Dr. Édgar García Valencia
Dirección Editorial

Mtro. José Luis Martínez Suárez
Dirección General del Área Académica de Humanidades

***De la Intervención Jurídica hacia el Litigio Estratégico.
El caso de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional
de la Universidad Veracruzana***

Marisol Luna Leal y Alejandra V. Zúñiga Ortega (Coordinadoras)

ISBN: 978-607-502-927-6

Primera edición, 2021

Coordinación editorial: César González

Corrección de estilo: Víctor Manuel Gálvez Peralta

Diseño de portada e interiores: Héctor OPOCHMA

D.R. © 2021, Biblioteca Digital de Humanidades

Área Académica de Humanidades

Edif. A de Rectoría Lomas del Estadio s/n

Col. Centro, Zona Universitaria Xalapa, Veracruz, CP 91000

bdh@uv.mx

Tel. (228) 8 42 17 00, ext. 11174

D.R. © 2021, Universidad Veracruzana

Dirección Editorial

Nogueira 7, col. Centro, Xalapa, Veracruz, CP 91000

direccioneditorial@uv.mx

Tel. / fax: (228) 8 18 59 80 | 8 18 13 88

Índice

Presentación	6
Índice de abreviaturas	13
Pensión íntegra de viudez para jubilado del ISSSTE: Recurso de revisión 018/2016	15
Acceso a una vida libre de violencia: el amparo y la reforma legislativa en Veracruz	26
La reparación del daño a víctimas de trata de personas	42
El derecho humano de los niños, niñas y adolescentes a una educación pública de calidad	52
La inconstitucionalidad del impuesto adicional para el fomento a la educación	61
Secreto fiscal y acceso a la información pública: los dilemas de la transparencia en México	67
Pensión de los expresidentes de México, violatorias de los derechos de igualdad ante la ley y seguridad jurídica	77
Implicaciones de las emergencias químicas y pasivos ambientales en los derechos humanos: el caso de ANAVERSA	90
Condiciones restrictivas del derecho a la protección de la salud para la atención de enfermedades raras	107
Acceso a la justicia a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan, La Antigua, Veracruz, como población en circunstancias de vulnerabilidad	117
La omisión del Estado mexicano en salvaguardar los derechos humanos de los migrantes y refugiados en los controles de verificación y revisión migratoria por vía terrestre	124
Anexo I	141

Presentación

Convencidas de que todo estudio de posgrado en Derecho se juzga a la luz de la idea de que constituye un eje central en los procesos de creación y recreación de la norma jurídica,¹ no solamente al interior del sistema social en que se genera el orden normativo, sino también dentro de la propia dinámica de la sociedad que requiere que sus procesos de adaptabilidad y corrección caminen en la misma dirección e idéntica velocidad con la que se mueven sus actores y sus relaciones,² el PEP, Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional, diseñada (2008-2010) e implementada³ por Miembros del Cuerpo Académico Estudios Institucionales José Ramón Cossío Díaz, y ofertada por la Universidad Veracruzana, ha buscado cumplir con la visión referida mediante un enfoque profesionalizante (investigación-acción) en dos aspectos fundamentales del Estado constitucional de derecho: los derechos humanos y la justicia constitucional, mismos que constituyen un sistema interactivo vital entre la sociedad y sus normas, los que a su vez, fungen como factores de cambio y de consolidación del Estado constitucional de derecho. Amén de contribuir con los imperativos de promoción, respeto y defensa de dichos derechos mediante el uso de instrumentos de la justicia constitucional.

En dirección a la orientación profesional del mencionado PEP y su fundamentación académica, la referencia y contacto con la realidad social y jurídica es ineludible. Presenta una necesaria aproximación a la Sociología Jurídica,⁴ para la que, a diferencia de la Teoría del Derecho y de la Filosofía Política, el principal problema u objeto de estudio es el relativo a la aplicación-eficacia del Derecho. Por ello, mediante la implementación-adopción del denominado Proyecto de Intervención en materia jurídica,⁵ por principio, se buscó que los egresados del PEP referido adquirieran las competencias necesarias para resolver problemas jurídicos auxiliados de la investigación, la interpretación y la argumentación, para convertirse en operadores jurídicos eficientes, es decir, "incoar con visión integral, eficaz y eficiente, desde las diversas posibilidades de intervención, juicios de protección y defensa de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e interamericana; así mismo, juicios que salvaguardan la regularidad constitucional del Estado mexicano."⁶

1. A. Platas Martínez, "Posgrado en Derecho. (Una aproximación teórica analítica)" en Valencia Carmona, Salvador, *Educación, Ciencia y Cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 2002.

2. *Ídem*.

3. Con su antecedente en 2010, Maestría en Derecho Constitucional.

4. J. Carbonnier, *Sociología Jurídica*. Tecnos, Madrid, 1980, p. 19. En términos de Carbonnier es la disciplina científica con relación al derecho, y al fenómeno jurídico como objeto formal de estudio -visto desde fuera del sistema-, relacionado con los diversos procesos sociales.

5. Uno de los retos que enfrentan el Posgrado en cuestión es, que en todos los procesos de intervención jurídica que sus estudiantes realicen, al final del día, el resultado e impacto logrado sea de beneficio para el mayor número de sectores de la población.

6. *Plan de Estudios Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional*, Universidad Veracruzana. 2013.

En tal contexto, concebimos al PI como “un documento en el que se plasma una propuesta realista y su aplicación, con el propósito de realizar una mejora o proponer solución a una problemática en algunas de las áreas de la ciencia jurídica;”⁷ es decir, el tratamiento fenomenológico de un problema jurídico perfectamente ubicado en tiempo y espacio, con el propósito de solucionar o modificar dicha problemática.⁸ A través del PI el alumno va a los hechos, se enfrenta en forma directa con un problema jurídico y desde sus saberes intenta construir una solución viable.⁹ El alumno toma contacto con la realidad jurídica, la estudia, la analiza, la describe, toma conciencia de que dicha realidad está siempre inmersa en una problemática sociopolítica-cultural, elabora una propuesta alternativa y la aplica;¹⁰ no se queda en la fase fenomenológica sino que de esta pasa a la construcción de una solución viable, desde una metodología dialéctica de ida y vuelta; teoría y praxis.¹¹

En el PI, el objeto de estudio se encuentra en la realidad social, en donde el sujeto que investiga se encuentra inmerso en un proceso de enseñanza-aprendizaje; es decir, el sujeto-alumno que investiga es, a la vez, sujeto-objeto de lo que investiga, toda vez que la pretensión es influir o modificar la realidad; y esta realidad nos viene dada de manera no directa, debemos conocerla poco a poco; además porque la realidad se nos presenta incesante, constantemente cambiante, indeterminada y compleja.¹²

Tras los resultados de veintinueve PI diseñados e implementados por alumnos de la primera¹³ y segunda generación,¹⁴ cuyas problemáticas se encontraban vinculadas con la efectividad y/o exigibilidad de los denominados DESC; se detectó que varios de estos no solo eran intervenciones jurídicas, sino que,

7. J.C. Arango, M. Luna, A. Zúñiga, *Manual para la elaboración de Proyectos de Intervención Jurídica*, México, Tirant lo Blanch – Universidad Veracruzana, 2015, p. 6.

8. *Ídem*.

9. J. Montalvo, La implementación del proyecto de intervención en el área del derecho. El caso de la Maestría en Derecho Constitucional-Universidad Veracruzana, en *Estudios Multidisciplinares de Derecho y Globalización*, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad. Xalapa, Veracruz 2013.

10. Dicha metodología es aplicada en lo que se denominan Clínicas de Litigio Estratégico o Interés público. Tras la búsqueda correspondiente encontramos que en el seno de las Universidades públicas o Instituciones de Educación Superior de carácter privado existen siete clínicas en igual número de Instituciones de cuatro entidades federativas, a saber, en el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (UV) Región Xalapa, Veracruz; en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de la Ciudad de México; en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en la Ciudad de México; en la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México; en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) también en la Ciudad de México; en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en Morelia, Michoacán (UMSNH); y en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, en San Luis Potosí. En las Clínicas de referencia se interviene en diversos temas como: violencia contra las mujeres, trata de personas, violencia de género, no discriminación de la comunidad LGBTTTIQ+ derecho migratorio y refugiados, derechos laborales, derechos de las personas con discapacidad, entre otros. En las temáticas abordadas en las diversas Clínicas se ha intervenido a través de mecanismos de protección a los derechos humanos, tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales, siendo el Juicio de Amparo el que destaca en su incoación para la garantía y protección de los derechos humanos. Ver anexo I.

11. *Ídem*.

12. *Ídem*.

13. Maestría en Derecho Constitucional. 2012-2014.

14. Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional. 2014-2016.

por la tutela o reparación del o los derechos humanos violentados; así como por el impacto social de las sentencias obtenidas, podrían configurar "litigios estratégicos" -o también llamados, "litigios de interés público o litigios de alto impacto en derechos humanos"-¹⁵ a los cuales la doctrina los ubica "en un contexto en el que se reconoce el poder transformador del Derecho y la potencialidad que desde el Poder Judicial existe para que, mediante una sentencia o resolución, se cambie la realidad."¹⁶ Esto es, la presentación de un caso ante los tribunales nacionales y/o internacionales para defender y promover derechos humanos. Con el propósito de cambiar, reformar y/o aplicar leyes, cambiar o reformar políticas o prácticas de las instituciones públicas o de la sociedad; o en su caso, cambiar la forma en que estas variables determinan un comportamiento social u opinión pública violatoria de dichos derechos.¹⁷ En suma, concretizar transformaciones legales y lograr impacto social, pero fundamentalmente una tutela efectiva o reparación de los derechos de las víctimas implicadas en el caso.¹⁸

En dicho contexto, las expectativas establecidas en el Plan de Estudios correspondiente -operadores jurídicos y profesionales eficientes- no solo fueron rebasadas, sino que, abrió la posibilidad de, en las subsecuentes generaciones, explorar otros caminos vía la incoación de litigios estratégicos; hacer de la intervención jurídica un litigio de interés público. Bajo dicha idea, en la tercera generación de estudiantes (2016-2018), -con mayores elementos metodológicos de enseñanza aprendizaje, la experiencia adquirida en la Coordinación Académica del PEP, el Núcleo Académico Básico, así como el interés, entusiasmo y compromiso social de los alumnos-, algunos de los temas seleccionados, analizados y metodológicamente planificados por los referidos alumnos y sus respectivos Directores de PI, estimamos pueden ser clasificados como litigios estratégicos. Así, con el ánimo de difundir las problemáticas identificadas, el abordaje metodológico y jurídico, así como los resultados y alcances de éstos, -ya sea en la modalidad de PI o de litigio estratégico-, la presente publicación, dividida en dos apartados, agrupa los considerados PI en el primero y los estimados como litigios estratégicos o de interés público en el segundo.

En la primera sección, Tanya Patricia Palacios Tejada¹⁹ en el artículo intitulado "Pensión íntegra de viudez para jubilado del ISSSTE: Recurso de revisión 018/2016", detalla que la aplicación del artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del ar-

15. El Juicio de Amparo ha sido el mecanismo jurisdiccional mayormente recurrido. En menor medida: quejas ante las Comisiones Nacional o Estatal de Derechos Humanos; así como presentación y aprobación de iniciativas legislativas por los facultados para tal atribución, previa elaboración de la iniciativa en cuestión y cabildeo correspondiente.

16. F. Sánchez, Jan Perlin, *El Litigio Estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico*. México, OACNUD, 2007, p. 3.

17. P. Pelletier Quiñones, *La "discriminación estructural" en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 2014. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/60/pr/pr9.pdf>

18. J.C.Gutiérrez, T. Rincón, S. Cantú, *Litigio Estratégico en Derechos Humanos. Modelo para armar*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.(CMDPDH), 2011, p.15

19. Miembro de la 2ª generación, que, por los resultados obtenidos para la persona con la cual realizó su intervención, estimamos pertinente invitarla a participar en la presente publicación.

título décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la compatibilidad de las pensiones del ISSSTE, específicamente para el caso de jubilación y viudez, genera una restricción de ambas percepciones económicas a diez veces el salario mínimo; y que como mecanismo idóneo de solución a dicha incompatibilidad incoó juicio de amparo indirecto contra normas generales, del cual se obtuvo la inaplicación de la disposición referida por haberse encontrado contrario a la Constitución General de la República. La resolución favorable correspondiente la obtuvo en el recurso de revisión 18/2016, por lo que el ISSSTE otorgó el disfrute de ambas prestaciones económicas, así como del retroactivo correspondiente a los pagos de la pensión de viudez no efectuados; lo cual, dio lugar a la efectividad de los derechos del gobernado.

Por su parte, Marycarmen Gómez Santiago, en el artículo "Acceso a una vida libre de violencia: El amparo y la reforma legislativa en Veracruz, posterior a un análisis de la violencia contra las mujeres en Veracruz", afirma que tanto el juicio de amparo indirecto, como la reforma legislativa, fungen como mecanismos ideales para que el Instituto Veracruzano de las Mujeres defienda jurídicamente en conflictos a las mujeres víctimas de violencia, dado que, según la intervención por esta realizada, con dichos mecanismos se obtuvieron resultados mediante los cuales las mujeres veracruzanas cuentan con instrumentos que coadyuvaran a una vida libre de violencia.

El delito de trata de personas y la reparación integral del daño son los temas centrales que Gabriela Guerra Contreras aborda en la colaboración intitulada "La reparación del daño a víctima de trata de personas." La explotación sexual es un delito multiofensivo dada la cantidad de derechos humanos vulnerados: vida digna, integridad personal, vida privada, libre desarrollo de la personalidad, entre otros, más el impacto postraumático de intensidad variable y cuadros depresivos. Incluso cuando no hay cifras exactas sobre la trata de personas en México, por la existencia de casos perfectamente identificados, la violación de derechos y las circunstancias específicas, la autora, tras diversos intentos jurisdiccionales en determinados casos, finaliza su abordaje intentando la implementación de mecanismos de reparación integral del daño a una víctima, a la luz de normas constitucionales y el principio pro persona.

En el marco del derecho humano a la educación, en el apartado titulado "El derecho humano de los niños, niñas y adolescentes a una educación pública de calidad" de Samaria Alba Carretero, después de un análisis de diversos indicadores relacionados con la infraestructura, servicios, acceso a las tecnologías de información y recursos materiales de las escuelas, tanto en el ámbito local como federal, mismas que abonan a la existencia de una educación pública de calidad, la autora detalla la interposición de un juicio de amparo indirecto para abastecer de infraestructura y servicios escolares a la Telesecundaria Joaquín Alcántara de la Congregación Zimpizahua, Mpio. de Coatepec, Veracruz, para que, vía la interposición de dicho juicio se garantizara el derecho a la educación pública de calidad, así como sentar un precedente en el tema.

En el artículo intitolado, "La inconstitucionalidad del impuesto adicional para el fomento a la educación" de Lorna Briseida Herrera García, se sostiene

que la inconstitucionalidad del impuesto adicional para el fomento a la educación en Veracruz, radica, principalmente, en que no se valora la composición del tributo y su causalidad, asimismo que carece de una base gravable razonable, relacionada ésta con la capacidad tributaria del contribuyente, lo que lleva a la vulneración del derecho humano a la seguridad jurídica, razón por la cual patrocinó la interposición de cuatro amparos -dada la existencia de una primer sentencia sobre el particular-, con el propósito de sentar jurisprudencia en el tema.

Por su parte, Geovanni de Jesús Durán Muñoz en el texto "Secreto fiscal y acceso a la información pública: Los dilemas de la transparencia en México", explica el grado de discreción que las autoridades hacendarias ejercen para clasificar la información reservada con fundamento en el secreto fiscal, así como la forma en que dicho secreto fiscal funge como impedimento para ejercer el derecho a la información tributaria, y con ello, la configuración de espacios de discrecionalidad y corrupción por parte de la autoridad. Dichas afirmaciones derivadas de variados procedimientos intentados bajo distintos argumentos.

La pensión económica, personal de seguridad y apoyo para actividades administrativas, automóvil, servicio de gastos médicos mayores, seguro de vida, pasaporte diplomático, entre otras, son prestaciones concedidas a los expresidentes de México sin sustento legal, por ello, en el artículo intitulado, "Pensión de los expresidentes de la República, violatorias de los derechos de igualdad ante la ley y seguridad jurídica" de Pedro Peña Molina, se reseñan los mecanismos jurisdiccionales incoados; por una parte, la interposición de juicio de amparo bajo el argumento de que dichas pensiones son inconstitucionales e inconventionales por vulnerar los derechos humanos a la seguridad jurídica e igualdad ante la ley; por otra, y como un segundo mecanismo de intervención, la redacción de propuestas de reformas constitucional y legales en las cuales se establezcan los criterios jurídicos que lleven a una igualdad material. No obstante, la cuestión específica en las propuestas o proyectos de iniciativas queda sin materia en atención a la propuesta de campaña que sobre el particular realizó el ahora Presidente electo, es decir, eliminar dichas pensiones.

Ahora bien, en el apartado relativo a litigios estratégicos, el artículo intitulado "Implicaciones de las emergencias químicas y pasivos ambientales en los derechos humanos: El caso de Agricultura Nacional de Veracruz, s. A. de c. v." de Hugo Méndez Rivera, tras la presentación de una exhaustiva búsqueda y revisión de información relativa a la emergencia química y de los pasivos ambientales generados por la explosión de la empresa denominada Agricultura Nacional de Veracruz, s. A. de c. v., mejor conocida como el "Caso ANAVERSA", identifica y establece la responsabilidad de las autoridades que han sido omisas en restaurar el pasivo ambiental a cielo abierto contaminado por dioxinas y furanos, el cual no ha sido considerado dentro de los Programa Nacionales de Remediación de Sitios Contaminados y de Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Situación que a más de tres décadas del siniestro sigue ocasionando, en colindantes de la zona de emergencia, un alto índice de

fallecimientos por cáncer, aproximadamente 2000 defunciones; de tal suerte que el Estado mexicano vulnera con efectos de tracto sucesivo el derecho humano al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para el desarrollo y bienestar, y de manera interdependiente, los de protección a la salud, la vida, la integridad personal, el libre desarrollo de la persona, el libre esparcimiento, la vivienda digna y decorosa, entre otros, reconocidos constitucional y convencionalmente; por lo anterior, estimó conveniente la incoación de juicio de amparo indirecto por omisiones de las autoridades competentes.

Por su parte, Olivia del Carmen Chávez Uscanga, en la colaboración denominada "Condiciones restrictivas del derecho a la protección de la salud para la atención de enfermedades raras", detalla cómo, mediante la incoación de juicio de amparo indirecto, buscó garantizar el derecho humano a la protección de la salud, especialmente para la atención de las denominadas enfermedades raras -aquellas que se presentan en menos de 5 habitantes por cada 10,000-, dadas las restricciones administrativas establecidas por el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) a través de las cuales se limitaba el acceso al tratamiento médico requerido, y únicamente se les proporcionaban medicamentos huérfanos a los pacientes que recibieron diagnóstico de su enfermedad antes de los 10 años de edad.

Nicolás Castillo Gómez, en el texto "Acceso a la justicia a los habitantes del Fraccionamiento Huitzilapan, La Antigua, Veracruz, como población en circunstancias de vulnerabilidad", expone omisiones de autoridades municipales, estatales y federales; mismas que vulneran los derechos humanos a la salud, a la educación, a la vivienda digna, al agua, al mínimo vital y a la seguridad jurídica; razón por la cual el autor interpuso dos amparos indirectos para resarcir las efectaciones causadas a los habitantes de 292 viviendas que integran el Fraccionamiento de referencia. El texto detalla las secuelas procesales correspondientes y los alcances obtenidos a la fecha.

Finalmente, Sandra Patricia Quijas Cristerna, en "La omisión del Estado mexicano en salvaguardar los derechos humanos de los migrantes y refugiados en los controles de verificación y revisión migratoria vía terrestre", expone que la implementación de la política migratoria mexicana genera violación a los derechos humanos de no discriminación, libertad de tránsito, libertad personal, legalidad, seguridad jurídica y personal. Identifica al juicio de amparo como el mecanismo idóneo para demandar tanto la inconstitucionalidad de las revisiones migratorias discrecionales de los agentes del Instituto Nacional de Migración, como el cumplimiento por parte de la Secretaría de Gobernación para implementar protocolos de actuación para el control migratorio terrestre, o bien, otras medidas de detención de migrantes irregulares y solicitantes de condición de refugiados y asilo político, que sean compatibles con la salvaguarda y tutela efectiva de los derechos humanos de los referidos migrantes. Tras la incoación del amparo indirecto, promovido por la autora, se configuró conflicto competencial y de evidenció una contradicción de tesis sobre el particular.

En este documento se evidencia, entonces, la identificación y tratamiento metódico a una diversidad de problemáticas jurídico-sociales que para

ser resueltas, o intentar resolver, han contado no solo con el soporte institucional de la Universidad Veracruzana vía un PEP que buscó innovar el ejercicio del Derecho mediante los referidos PI, sino también, del compromiso institucional de los Miembros del Cuerpo Académico Estudios Institucionales José Ramón Cossío Díaz, que a la par se desempeñaron como directores o codirectores de los correspondientes PI o litigios estratégicos. Asimismo del compromiso social, disciplina y dedicación de los alumnos que realizaron tales intervenciones por virtud de los cuales en efecto, “incoaron con visión integral, eficaz y eficiente, desde las diversas posibilidades de intervención, juicios de protección y defensa de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e interamericana; así mismo, juicios que salvaguardan la regularidad constitucional del Estado mexicano”;²⁰ en tal contexto, con estas implementaciones, los alumnos no solo identificaron diversas problemáticas jurídico-sociales del Estado mexicano, sino también participaron de manera activa en la elaboración de propuestas e incoación de mecanismos jurídicos, legislativos y administrativos que solucionaron o solucionarán las problemáticas identificadas. Por otra parte, la participación de dichos alumnos en sus diversos temas de intervención abrió puertas de vinculación con asociaciones no gubernamentales e instituciones de los sectores público y privado, cuyo propósito es continuar en la defensa y reparación de violación a derechos humanos, con lo cual no solo se cumple con las expectativas del Plan de Estudios del PEP de referencia, sino que se abona a la sociedad con intervenciones y litigios de interés público, con el objetivo de garantizar, en mayor medida, la efectividad de los derechos humanos.

Deseamos que el presente texto incentive el interés por identificar, analizar y planificar la incoación de litigios de interés público; la lamentable y abismal desigualdad y rezago social que existe en nuestro país es un fuerte aliciente para incursionar en tales empresas.

Finalmente, agradecemos el apoyo brindado en la integración y revisión de estilo del presente documento a Olivia del Carmen Chávez Uscanga y a María Fernanda Cruz Romero.

Marisol Luna Leal y Alejandra V. Zúñiga Ortega (Coordinadoras)
Boca del Río, Veracruz, Verano, 2018.

20. Plan de Estudios Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional, Universidad Veracruzana. 2013.

Índice de abreviaturas

ADO: Autobuses de Oriente
ANAVERSA: Agricultura Nacional de Veracruz, S.A. de C.V.
ASF: Auditoría Superior de la Federación
CAUSES: Catálogo Universal de Servicios de Salud
CEAR: Comisión Española de Ayuda a Refugiados
CFE: Comisión Federal de Electricidad
CIE: Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas relacionados con la Salud
CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos
COFEPRIS: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
COIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos
COMPA: Colectivo Migraciones para las Américas
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DDHH: Derechos Humanos
DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DESCA: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DIF: Desarrollo Integral de la Familia
FEMEXER: Federación Mexicana de Enfermedades Raras
FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FPGC: Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos
IAFE: Impuesto Adicional para el Fomento a la Educación
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INFOMEX: Sistema de Solicitudes de Información
INIFED: Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
INM: Instituto Nacional de Migración
ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVAI: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
IVM: Instituto Veracruzano de las Mujeres
LGBTTI: Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual
LGDNNA: Ley General sobre los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes
LM: Ley de Migración
NNA: Niños, Niñas y Adolescentes.
OMS: Organización Mundial de la Salud
PEMEX: Petróleos Mexicanos
PEP: Programa de Estudios de Posgrado
PI: Proyecto de Intervención
PNPGR: Programa Nacional de Prevención y Gestión Integral de los Residuos

PNRSC: Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados

PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

SEDEMA: Secretaría de Medio Ambiente

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

SEDUE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

SEMARNAT: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

SSA: Secretaría de Salubridad y Asistencia/ Secretaría de Salud

Pensión íntegra de viudez para jubilado del ISSSTE: Recurso de revisión 018/2016

Tanya Patricia Palacios Tejeda¹

Resumen

En el caso de compatibilidad de las pensiones de jubilación y viudez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Reglamento) prevé la restricción en la percepción de ambas prestaciones a solo diez veces el Salario Mínimo Vigente. En este sentido, dicha disposición se considera adversa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, como mecanismo de solución a la incompatibilidad, se incoó juicio de amparo indirecto contra normas generales para su inaplicación. Lo anterior, con miras a que el efecto de la sentencia respectiva irradiara a otros gobernados en hipótesis jurídicas similares a través de la creación de un precedente jurídico o de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad.

El litigio correspondiente en la etapa del recurso de revisión 18/2016 dio lugar a la efectividad de los derechos del gobernado, toda vez que, se deshabilitó dicho precepto, se otorgó el disfrute de ambas prestaciones económicas, así como el retroactivo correspondiente a los pagos de la pensión de viudez no efectuados.

Introducción

Los derechos humanos son el conjunto de valores inherentes a la naturaleza humana, fundados en la dignidad de la persona, los cuales son necesarios para cumplir el plan de vida. En México se cuenta con mecanismos de defensa no jurisdiccional y jurisdiccional para el debido cumplimiento de los derechos humanos. El juicio de amparo, como instrumento jurisdiccional, los restablece cuando han sido vulnerados por acciones u omisiones de autoridades. Entre los derechos humanos amenazados se puede encontrar al derecho a la

1. Doctoranda en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo adscrita a la Facultad de Administración y Contaduría de la Universidad Veracruzana y Membresía en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Maestra en Derechos Humanos y Justicia Constitucional, y Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana. E-mail: tanya_patt@hotmail.com.

seguridad social, enfocado en la provisión de asistencia o bienestar del ser humano, sobre todo en caso de que se encuentre en estado de vulnerabilidad o desventaja, por ejemplo, en invalidez, maternidad, muerte o vejez.

En ese sentido, en México existe un sistema de pensiones cuyas dos primeras vertientes se dividen en la seguridad social de los trabajadores en común y los trabajadores al servicio del Estado. Ambos se fundamentan constitucionalmente en el artículo 123 que contiene las bases mínimas para garantizar el derecho a la seguridad social de los mexicanos. Respecto a los trabajadores del Estado, en el apartado B, fracción XI, inciso a), se establecen las hipótesis jurídicas de las prestaciones económicas para la protección o disminución del estado de vulnerabilidad, cuyas particularidades se prevén en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y a partir del 2009 en los reglamentos derivados de sus transitorios.

El presente texto se enfoca en el análisis de una de las inconsistencias que, a pesar de la abrogación de la Ley del ISSSTE en el año 2007, persisten en su normatividad. Esto es, la incompatibilidad de pensiones para sus trabajadores o jubilados, en específico, la intervención o injerencia a través del juicio de amparo contra leyes o normas generales a efecto de lograr la amplitud del goce del derecho humano a la seguridad social al declararse inconstitucional el artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Mediante el cual se limita una segunda pensión a diez veces el salario mínimo, omitiendo que esta tiene una fuente distinta de financiamiento, así como fines diversos.

Por lo tanto, en las líneas siguientes se plasmará de manera sucinta el análisis de la problemática referida. El primer apartado se enfocará en la definición del derecho a la seguridad social y al marco legal que contempla los parámetros normativos que son aplicados en México para la efectividad del derecho en cuanto al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Posteriormente, se planteará el estado de hecho, en cuanto a su sistema de pensión, en contraste con el estado de derecho, cuyos argumentos fueron planteados ante la autoridad jurisdiccional a través de la incoación del juicio amparo indirecto contra leyes a efecto de lograr la inaplicabilidad del precepto que vulnera el derecho humano. Finalmente, se expondrá la etapa impugnativa del caso concreto desarrollado en el recurso de revisión 18/2016.

Derecho a la seguridad social en México

El derecho humano a la seguridad social parte, entre otras cosas, de provisión de bienestar social o asistencia. Los Estados nacionales deben garantizar la protección de todos, especialmente de los miembros más vulnerables de la sociedad, en caso de desempleo, maternidad, accidente, enfermedad, invalidez, vejez u otras circunstancias de la vida. Los Estados deben realizar progresivamente el derecho a la seguridad social a través de medidas para ofrecer protección,

ya sea con dinero en efectivo o en especie, que permita a los individuos y a las familias adquirir la atención sanitaria esencial, abrigo y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentación y las formas primordiales de educación.

Marco jurídico para trabajadores del Estado

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla el derecho a la seguridad social en el artículo 123, que a su vez se divide en dos apartados. El A, que se refiere a las relaciones laborales entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, y de una manera general a todo contrato de trabajo. Mientras que el objeto del B son las relaciones laborales que surgen entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. El segundo apartado es materia del presente estudio, dado que el caso se refiere a la incompatibilidad de las pensiones de jubilación y de viudez dentro de este sistema en su fracción XI, inciso a), mismo que menciona que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad; además de la jubilación, la invalidez, la vejez y la muerte.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contemplaba las disposiciones generales, los regímenes, seguros, servicios, pensiones, cuotas y ahorros de los derechohabientes del ISSSTE, sujetos precisamente al apartado B del artículo 123 referido con anterioridad. Dicha ley del ISSSTE se abrogó el 30 de marzo de 2007 para expedir una nueva, publicada el 31 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación a través del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Es así como, con la abrogación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el contenido normativo se modificó radicalmente, quedando el sistema de pensiones dividido en:

1. Cuentas individuales, donde las pensiones se pagarán con los recursos que se acumulen en la cuenta del trabajador, producto de las aportaciones de la dependencia, del Gobierno Federal y del propio trabajador; cuyo régimen fue incorporado en el artículo décimo tercero transitorio de la nueva Ley del ISSSTE.² El régimen tradicional, consistente en pensiones pagadas por el Gobierno Federal para los trabajadores que hubieran cotizado antes del 1 de abril de 2007 y siguieron cotizando después de esa fecha.

Dichas modalidades quedaron fundamentadas jurídicamente en los artículos décimo y décimo primero transitorios de la nueva Ley.

En ese sentido, y con el objeto de reglamentar el otorgamiento de las pensiones y prestaciones complementarias a que tienen derecho los trabajadores sujetos al régimen que se establece en los artículos transitorios. Así como, establecer los instrumentos y procedimientos para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

2. Red-DESC - Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la seguridad social, Acceso 31 julio 2018, Consultado en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/derecho-seguridad-social>

de los Trabajadores del Estado efectúen el pago de las citadas pensiones y prestaciones. En fecha 21 de julio de 2009 el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expidió el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado –en lo sucesivo “Reglamento”.

Incompatibilidad de pensiones del ISSSTE. Estado de la cuestión

El primer párrafo del artículo 12 del Reglamento establece que las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, como en el caso de jubilación y viudez, y permite que el derechohabiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reciba de manera conjunta los montos de ambas prestaciones económicas previstas en la normatividad.

No obstante, una vez actualizada la hipótesis jurídica, el segundo párrafo de dicho artículo señala que, en el caso de compatibilidad de las pensiones señaladas en las fracciones anteriores, la suma de estas no podrá exceder el monto equivalente a diez veces el salario mínimo.

18

Ejemplo:

18

Concepto	Cantidad
P. jubilación mensual	\$ 17,000.00
P. viudez mensual	\$ 20,000.00
Total	\$ 37,000.00 / 30 días
Monto diario	1,233.00
Art. 12	\$70.10 x 10 SDI
Monto diario	701.00 x 30 días
Neto a recibir	\$ 21,030.00
Total	\$ 37,000.00
Neto a recibir	21,030.00
Descuento	\$ 15,970.00

Como se observa, el monto diario a recibir por las pensiones de jubilación y viudez rebasa el equivalente a diez salarios mínimos, condición que produce un excedente económico, por lo tanto, se aplica un descuento del cuarenta y tres por ciento de su percepción. Es evidente la afectación en la esfera jurídica de las y los jubilados en situación de viudez, al limitar el goce de ambas pen-

siones, mismas que no se excluyen entre sí, ya que tienen orígenes distintos, cubren riesgos diversos y tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas diferentes, por lo cual, no alteran las cargas económicas, ni existe disparidad en el reparto de los beneficios para los derechohabientes.³

En ese sentido, se transgrede el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción xi, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

xi. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

El referido precepto procura el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, situación que el ordenamiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no considera, ya que la problemática merma la calidad de vida, no solo del trabajador sino también de sus familiares.

Asimismo, menoscaba los principios de progresividad y previsión social, al no cumplir con la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a sus familias ante los riesgos a que están expuestos, lo que tiende a garantizar que el trabajador pueda retirarse de su empleo con la confianza del derecho a recibir una pensión que les permita vivir con dignidad.

Planteamiento de vulneración formulado ante el órgano jurisdiccional

Dada la situación de vulneración del derecho humano a la seguridad social en condiciones de compatibilidad de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se acudió al juicio de amparo indirecto contra normas generales, como mecanismo idóneo de intervención, del cual se formuló la inaplicación de la disposición referida del Reglamento por considerarse adverso a la CPEUM. Para que el efecto de la sentencia irradiara a otros gobernados en hipótesis jurídicas similares a través de la creación de un precedente o de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Por lo que, para intervenir en la incompatibilidad de pensiones de viudez y de jubilación, el primer paso fue la petición de pensión de viudez al ISSSTE, con la finalidad de provocar el acto a reclamar en la litis, no obstante, se encontró con

3. Amparo en revisión 297/2012. Eloina Matzumura Maturana. 6 de junio de 2012. p. 98.

la omisión de la autoridad, razón por la que se incoó juicio de amparo indirecto en atención al menoscabo del derecho de petición. Una vez que se obtuvo la resolución administrativa que restringía el disfrute de ambas pensiones fundada en los artículos 7 y 12 del Reglamento, para lograr la plena efectividad del derecho humano a la seguridad social del derechohabiente, se interpuso demanda de amparo indirecto contra normas generales (amparo contra leyes), pues dos de los artículos del Reglamento se tildan de inconstitucionales.

En tal sentido, se manifestó en el cuerpo de la demanda, que ambos artículos se relacionan por referirse a la reducción por compatibilidad de pensiones al establecer un tope máximo de diez salarios mínimos. Además de señalar que el precepto constitucional que consagra el derecho a la seguridad social, no solo contiene las bases mínimas para los trabajadores del Estado, sino que también se deriva el principio constitucional de previsión social. Orientado precisamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida; así como, el origen distinto de ambas pensiones, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora, por lo que cubren riesgos diferentes y poseen autonomía financiera.

Admitida la demanda de amparo indirecto por el juez tercero de Distrito en el Estado de Veracruz se registró bajo el expediente 802/2015 y tramitado el juicio relativo se celebró la audiencia constitucional el cuatro de noviembre de dos mil quince, dictando sentencia el día seis de noviembre del mismo año, misma que sobreseyó el juicio con fundamento en el artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo y cuyos considerandos versaron a grandes rasgos en los siguientes argumentos:

1. Inexistencia del acto reclamado por parte del Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y del Jefe del Departamento de Pensiones del mismo Instituto.
2. Inexistencia del acto de aplicación del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones del ISSSTE.
3. Necesidad de acto concreto de aplicación para que vulnere los derechos humanos del quejoso, lo cual no se logró demostrar con la consulta que realizó.
4. Sostuvo erróneamente que el quejoso se encontraba recibiendo sus dos pensiones de manera íntegra.

Del recurso de revisión 18/2016

Con motivo del sobreseimiento de la demanda de amparo indirecto se interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia emitida, registrado bajo el número 18/2016. Así, el cuerpo del recurso consistió en tres agravios relacionados con los considerandos de la resolución referida.

Como primer agravio se manifestó el sobreseimiento dictado bajo la causal de improcedencia contenida en el numeral 61, fracción XII, en relación

con la fracción I del numeral 5 de la Ley de Amparo y el diverso 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el juez sostuvo que el acto manifestado fue derivado de una consulta y no así de un acto de aplicación. El juez omitió en perjuicio del quejoso realizar análisis de fondo a la demanda de amparo, estimando solamente los informes justificados de las autoridades responsables, quienes dolosamente desvirtuaron los hechos motivo de la litis, toda vez que, contrario a lo que afirmó el juez, se acreditó el interés jurídico desde el momento de la solicitud ante la responsable, la cual contestó mediante resolución que se combatió en el juicio de amparo. Concatenado con el informe justificado en el que se reconoce que es cierto el acto reclamado, por lo que, en uso de la apariencia del buen derecho, el juzgador debió tener por acreditado el interés jurídico del quejoso con las documentales que la responsable exhibió.

El segundo agravio se refirió al considerando tercero de la sentencia recurrida, en el cual el juez de Distrito declara inexistente el acto de aplicación del artículo 12 del Reglamento, al aludir que no fue aplicado dicho precepto expresamente en la resolución del ISSSTE. Al efecto, fue menester enfatizar que el ISSSTE de manera astuta y en perjuicio del derechohabiente sólo hizo mención del artículo 7 del Reglamento, que a la letra dice: "El monto mínimo y máximo de las pensiones serán fijados por la Secretaría, pero el máximo no podrá exceder del cien por ciento del promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador. Asimismo, el monto máximo de pensión no podrá exceder diez veces el salario mínimo. Pero lo cierto es que el citado artículo 12 por analogía se relaciona al caso concreto al establecer que las pensiones compatibles no podrán exceder el monto equivalente a diez salarios mínimos".

Además, en estricto sentido de la interpretación literal del invocado artículo 7 del Reglamento que expresamente se aplicó se desprende que el monto máximo de pensión no podrá exceder diez veces el salario mínimo, sin embargo, el precepto no justifica que la pensión de jubilación y la pensión de viudez pendiente por recibir deban sumarse y restringirse por el excedente, toda vez que el precepto aplicado literalmente habla de pensión y ambas pensiones que recibiría son distintas, dado que provienen de fuentes diferentes, máxime que la propia autoridad responsable así las considera en su sistema al establecer números de registros particulares a cada una.

Así, las pensiones de viudez y jubilación no se excluyen entre sí, pues tienen distintos orígenes, cubren riesgos diversos y tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas. La pensión por viudez que aportó el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación que se sostiene con las cuotas de la trabajadora o pensionada viuda. Motivo por el cual no alteraría las cargas económicas, ni existiría disparidad en el reparto de los beneficios para los derechohabientes. Así, al restringir el pago a la cuota máxima de diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI y fracción XXIX del apartado A de la Constitución Federal y por lo tanto es inconstitucional.

Aunado a ello, la Primera Sala concluyó en la Jurisprudencia referente a la inconstitucionalidad del artículo 51 de la abrogada Ley del ISSSTE que las garantías sociales, como las pensiones de viudez y de jubilación, en ningún caso pueden restringirse, por lo que la norma que limite esos derechos resulta inconstitucional.⁴

Ahora bien, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada el 31 de marzo de 2007, en su artículo 51 contenía las mismas disposiciones que ahora contempla el artículo 12 del Reglamento, es decir, la restricción al derecho de recibir íntegramente pensiones conjuntas. El contenido normativo es idéntico, hecho que deja claro que el legislador federal simplemente ubicó el contenido normativo del artículo 51 de la Ley del ISSSTE, ahora abrogada, en otro precepto del Reglamento para el otorgamiento de pensiones, derivado del Décimo Transitorio de la nueva Ley del ISSSTE. Con lo anterior, el ISSSTE logra evadir la observancia de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la inconstitucionalidad de la fijación de un tope máximo para el pago de las pensiones a que se tiene derecho.

Sentencia declaratoria de inconstitucionalidad

Una vez analizados los agravios planteados en el recurso de revisión interpuesto, así como los agravios del recurso adhesivo, los informes de la autoridad responsable y el desahogo de vistas, el seis de mayo de dos mil dieciséis se acordó para resolver los autos del respectivo 18/2016.

De esta manera en el considerando octavo de la resolución respectiva se indicó que el artículo 12 de Reglamento es inconstitucional:

(...) toda vez que se encuentra fundado en aquel cuyo contenido integral es similar al que fue analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y fue declarado inconstitucional en razón de que viola el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social, al desatender las diferencias sustanciales pues tienen orígenes distintos, ya que la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador.⁵

Además, porque la ley secundaria nunca debe estar en contradicción de los principios constitucionales como los antes señalados.

4. ISSSTE. El artículo 51, segundo párrafo, de la ley relativa, viola la garantía de seguridad social y el principio de previsión social, contenidos en el artículo 123, apartado b, fracción xi, inciso a), constitucional (legislación vigente hasta el 31 de marzo de 2007). 2a./J. 97/2012 (10a.), Segunda Sala. Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Pág. 3270

5. Resolución amparo en revisión 802/2016, 6 de mayo de 2016, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito.

En consecuencia, procedió a conceder el amparo solicitado por el quejoso para que la autoridad responsable, Subdelegado de Prestaciones del Instituto, realizara lo siguiente:

- a) Deje insubsistente la resolución contenida en el oficio que contiene lo relativo a las pensiones por viudez y jubilación.
- b) Emita una nueva determinación tomando en consideración que el precepto 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado, es inconstitucional; por tanto, debe inaplicarlo en la resolución reclamada.
- c) Asimismo, determine que en lo subsecuente, se pague al quejoso la cantidad íntegra de la suma de las pensiones por jubilación y viudez a que tenga derecho el quejoso, así como el pago retroactivo, que en su caso se haya generado con motivo de los descuentos aplicados a las pensiones de que se trata.⁶

Fue así que, con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e); 84 de la Ley de Amparo y 37, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Séptimo Distrito resolvió por unanimidad de votos:

PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Para los efectos señalados en el considerando anterior a la Justicia de la Unión Ampara y Protege al quejoso con el acto y autoridad precisados en esta ejecutoria.

TERCERO. Se declara infundado el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el Director General de Amparos contra Leyes de la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, delgado de la autoridad responsable Presidente de la República, residente en México Distrito Federal.

En virtud de lo anterior, fue declarado inconstitucional el artículo 12 del Reglamento y, por tanto, la inaplicabilidad de dicho artículo en el caso concreto planteado por ser violatorio a la disposición contenida en el artículo 123 apartado B, fracción XI inciso a).

Conclusiones

Del proceso descrito anteriormente, se derivaron resoluciones administrativas; acuerdos de admisión de los dos juicios de amparo indirectos, de medios de impugnación, de cumplimiento de ejecutoria; informes justificados rendi-

6. *Ídem*.

dos por las autoridades responsables y desahogo de vistas otorgadas por el juzgador a efecto de realizar manifestaciones de acuerdo a derecho, mismos actos que dieron lugar a la inaplicación del artículo 12 del Reglamento, lo cual provocó los siguientes impactos:

a) Del judicial: la inconstitucionalidad del precepto creó un precedente ante el órgano jurisdiccional que brinda el sustento jurídico para la solución de asuntos semejantes. Asimismo, genera confianza en el propio juicio de amparo contra leyes.

b) Del Ejecutivo Federal: se lleva a cabo a partir de que el poder judicial le ordena sobre la aplicación y distribución de los recursos programados en su presupuesto de egresos para la efectividad de los derechos fundamentales y la justicia constitucional inmersa en la presente intervención.

c) Del sujeto de la intervención: el proyecto impactó de manera positiva al patrimonio económico del quejoso, al mejorar su calidad de vida, en virtud de que, actualmente percibe las pensiones por jubilación y viudez, aunado al cobro del retroactivo generado por los años en los cuales no disfrutó de la prestación económica.

d) De los principios del derecho: impactó la progresividad de los derechos humanos, en virtud de que, en este caso, se produjo una ampliación al nivel de protección y efectividad del derecho humano a la seguridad social, así como al principio de previsión social.

e) Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores: el impacto fue negativo, ya que mermó el presupuesto que contempla su Programa Operativo Anual, por lo cual, tuvieron que emprender acciones para una reprogramación económica con la finalidad de efectuar el pago.

f) De los derechohabientes de Instituciones de Seguridad Social, tales como, el IMSS, el ISSFAM, PEMEX, CFE, SEDENA, entre otros: Permea de manera favorable, debido a que los derechohabientes pueden aplicar la argumentación y razonamiento del presente procedimiento jurídico, para encontrarse en aptitud de accionar el juicio de amparo contra leyes a efecto de inaplicar disposiciones jurídicas que limitan el disfrute de las pensiones al cien por ciento.

Referencias

AMPARO en revisión 18/2016. 6 de mayo de 2016. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito.

AMPARO en revisión 297/2012. Eloina Matzumura Maturana. 6 de junio de 2012. P. 198.

AMPARO indirecto 802/2015. 6 de noviembre de 2015. Juzgado Tercero del Séptimo circuito.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

LEY del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

LEY de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución política de los estados unidos mexicanos

RED-DESC - Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la seguridad social, Acceso 31 julio 2018, Consultado en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/derecho-seguridad-social>

REGLAMENTO para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis de jurisprudencia 97/2012. Décima Época. Octubre de 2012. P. 1020.

Acceso a una vida libre de violencia: el amparo y la reforma legislativa en Veracruz

Marycarmen Gómez Santiago¹

Resumen

La violencia contra las mujeres en Veracruz se ha convertido en una situación alarmante que requiere medidas jurídicas efectivas para combatirla. Así, el acceso a la justicia es el derecho humano que ofrece la garantía de exigir, en la vía jurisdiccional, el respeto a los derechos humanos de las mujeres. No obstante, sin una defensa jurídica adecuada en litigios, el puente o primer escalón para este acceso, queda sin efectos. Por esta razón, la institución en el Estado con el mayor número de visitas de mujeres víctimas de violencia, con la naturaleza jurídica apropiada y la especialización en perspectiva de género adecuada para la defensa de las mujeres, que requiere se le otorguen las facultades legales expresas para esta función.

Como opción para modificar esta situación se afirma que el juicio de amparo indirecto y la reforma legislativa son los mecanismos jurídicos pertinentes para lograr el establecimiento jurídico al Instituto Veracruzano de las Mujeres para la defensa jurídica en litigios a las mujeres víctimas de violencia. Esto impulsado desde la sociedad civil, para con ello iniciar la construcción del andamiaje jurídico efectivo que el acceso a una vida libre de violencia exige hoy por hoy para su garantía.

Introducción

En Veracruz, la violencia contra las mujeres en situación de vulnerabilidad hace necesaria la exigencia de sus derechos humanos mediante un efectivo acceso a la justicia, que se materializa a través de una adecuada defensa jurídica. Para ello, las víctimas de violencia acuden, en su mayoría, al Instituto Veracruzano de las Mujeres, con la finalidad de solicitar ayuda jurídica en litigios, servicio que se les niega, al no existir atribución legal expresa que lo faculte.

El estado veracruzano ha sido omiso en legislar la atribución requerida, como medida para garantizar los derechos humanos de las mujeres. Por lo tanto, para hacer frente a dicha problemática, debe buscarse la modificación de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, en los términos

1. Licenciada en Derecho y Maestra en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana. E-mail: army_1004@hotmail.com.

adecuados. Para ello, el impulso puede iniciarse desde la sociedad civil, a través del juicio de amparo, y de manera paralela, con una reforma legislativa a través del Congreso del Estado de Veracruz.

Así, el juicio de amparo indirecto promoverá el cambio legislativo por la vía jurisdiccional, al argumentar que, de no hacerlo, se toleran las diferentes violaciones a los derechos humanos de las mujeres; y a través del proceso legislativo, se promoverán las reformas necesarias ante el Congreso del Estado de Veracruz, al hacer uso de la maquinaria creadora de leyes.

De esta forma, el objetivo es lograr la asignación de competencia al Instituto Veracruzano de las Mujeres para que brinde asesoría, representación y defensa jurídica gratuita, en favor de las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad, con imposibilidad económica de proveer la defensa de sus derechos. Con lo anterior, se propone obtener la efectiva garantía del acceso a la justicia en relación con la defensa letrada y el acceso a una vida libre de violencia.

En el contexto referido, se evidenciará la situación actual de violencia contra las mujeres en Veracruz, misma que requiere la intervención de las instituciones estatales, en cumplimiento de la obligación de garantía en materia de derechos humanos, en el caso concreto del Instituto Veracruzano de las Mujeres y su Ley.

Aunado a lo anterior, se expondrá el proceso de implementación de los mecanismos jurídicos descritos como estrategias de intervención de la sociedad civil. Con ello se obtendrá un análisis que considere si los mecanismos planteados para solucionar la problemática han resultado adecuados para su mejora o solución. Luego entonces, se expone un panorama que muestra el problema, pero también las opciones que se tienen al alcance para mejorarlo y los resultados obtenidos de su aplicación en la realidad.

En primer término, se estudiará la problemática de la violencia contra las mujeres y la situación agravada que se vive en el estado de Veracruz, además de los argumentos que acompañan la obligación del estado veracruzano de garantizar un acceso integral a la justicia de las mujeres víctimas. Posteriormente, se describen las estrategias empleadas para incidir en el problema jurídico en la búsqueda de una solución o mejora de este, es decir, el juicio de amparo y la reforma legislativa, los procesos empleados y los resultados obtenidos. Finalmente, se anotarán las conclusiones.

Breve referencia de la violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es un fenómeno jurídico social que afecta desde el núcleo de la sociedad, mismo que debe estudiarse desde la óptica de los derechos humanos, que son esos mínimos exigibles y de manera justa, tutelan la dignidad humana. Al respecto, Adela Cortina señala que, “[...] aunque en la vida cotidiana justicia y felicidad sean dos caras de una misma moneda, las cuestiones de justicia se nos presentan como exigencias a las que debemos dar satisfacción, si no queremos quedar por debajo de los mí-

nimos morales, mientras que los ideales de felicidad nos atraen, nos invitan, pero no son exigibles".²

En este punto, conviene recordar que uno de los principios que persiguen los derechos humanos, es precisamente el de igualdad, que no tendría sentido, si no se materializa en la realidad, con lo que se hace referencia a la igualdad sustantiva. Carbonell señala que la idea de la igualdad sustantiva parte de la afirmación de Aristóteles acerca de que la justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. No sería justo tratar como iguales a quienes no lo son y no lo pueden ser porque carecen de las posibilidades para alcanzar una situación igualitaria.³ A esto hay que sumar que la diferencia inherente de las mujeres se deriva del efecto distinto que el cumplimiento de los derechos humanos tienen en ellas, a raíz del padecimiento histórico de discriminación sexual de la que son víctimas, que se traduce en diferentes tipos y modalidades de violencia hacia su persona y grupo social. Desde este paradigma, Cruz Parcerero considera que la violencia contra las mujeres es una situación que requiere atención urgente para su solución, ya que los avances en materia de derechos humanos no han impactado igual a hombres que a mujeres.⁴

Como se advierte, la violencia contra la mujer ha existido siempre, y fue hasta la década de los setenta que un movimiento feminista la visibilizó y exigió al Estado que fueran reconocidos los derechos humanos de las mujeres, en función de sus diferencias, para erradicar la discriminación y con ello la violencia, en aras de lograr la igualdad sustantiva que consagran los derechos humanos para todos. Sin embargo, la lucha no ha sido fácil, y la violencia estructural en contra de las mujeres aún existe.

Así, el feminismo "sentó las bases para reflexionar -gracias al activismo y a las propuestas teóricas de sus integrantes- acerca de la condición de la mujer. Centaron su atención en los abusos sexuales y la violación a las mujeres e impulsaron grupos de apoyo en diversas organizaciones y colectivos. Su movimiento dejó como legado investigaciones y materiales formativos que proporcionaron elementos para la revisión del aparato jurídico y la inclusión de estos temas en la Agenda Internacional".⁵

En este contexto, para la OMS, "la violencia contra la mujer constituye un grave problema de salud pública y una violación de los derechos humanos de las mujeres. Indicó también que las cifras recientes de la prevalencia mundial señalan que alrededor de una de cada tres (35%) mujeres en el mundo han sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja".⁶

En consecuencia, la Organización de las Naciones Unidas ha definido la violencia contra la mujer como

2. A. Cortina, 1995, *Hacer reforma. La ética de la sociedad civil*, Segunda Edición, Madrid: Editorial Alauda-Anaya, p. 55

3. L. Ferrajoli y M. Carbonell, 2008, *Igualdad y diferencia de género*, México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación CONAPRED, p. 69.

4. J. A. Cruz Parcerero y R. Vázquez, 2010, *Derechos de las Mujeres en el derecho internacional*, México: Editorial Fontomara-Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. IX.

5. J.A. Cruz Parcerero, *op. cit.*, p. X.

6. Organización Mundial de la Salud, 2016, *Violencia contra la mujer*, Ginebra, Suiza: oms, consultado en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>

“todo acto, acción o conducta de maltrato basado en su género, que tiene como resultado, un daño físico, sexual o psicológico, lo cual adopta numerosas dimensiones y busca someterla en todos los aspectos de su vida, afecta su libertad, dignidad, seguridad y su intimidad; es manifiesta con diversos matices, unas veces interrelacionados y otras recurrentes, ya sea en situaciones cotidianas o extraordinarias, y afecta además a personas con quienes ellas mantienen ciertos vínculos afectivos”.⁷

Aunado a lo anterior es importante definir que el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia consiste en “vivir libre de cualquier acción o conducta, basada en su género, que le cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado”⁸ conforme al artículo 1° de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en relación con el artículo 1° constitucional.⁹ La garantía de este derecho implica que el Estado debe adoptar iniciativas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia, con medidas legislativas para modificar prácticas jurídicas que respalden persistencia y tolerancia de violencia, además de acceso efectivo a procedimientos legales justos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 1° y 17 constitucional¹⁰ y 4, 5, 7 e), 7 f), de la Convención Belem do Pará.¹¹

Bajo estos términos, en el plano internacional se han suscrito diferentes tratados internacionales vinculantes en la materia que obligan a los Estados miembros al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, entre ellos el acceso a una vida libre de violencia. En la Declaración y Programa de Acción de Viena se destaca que: los derechos humanos de la “mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”.¹²

De igual forma, entre los instrumentos jurídicos internacionales que han avalado el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, se destacan la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (1979),¹³ la Declaración Sobre la Eliminación de la Violencia

7. Organización Mundial de la Salud, *op. cit.*

8. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Bélem do Pará), 1995, Washington D.C, EEUU: Organización de los Estados Americanos OEA, p. 3, consultado en https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Belem_do_Para.pdf.

9. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917, 175 ed., México: Porrúa, p. 1.

10. *Ibidem*. p. 1 y 16.

11. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Bélem do Pará), *op. cit.*, p. 1-7.

12. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Viena, Austria, p. 23, consultado en: http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

13. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consultado en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>.

contra las mujeres (1993)¹⁴ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994)¹⁵ por mencionar las más importantes.

El desarrollo de la armonización de la legislación mexicana, de conformidad con los lineamientos internacionales vinculantes, en materia de derechos humanos de las mujeres, ha sido paulatina y si bien se ha tenido un importante trabajo legislativo la realidad aún está muy lejos de apegarse a lo que se debe garantizar. Así, conviene señalar el devenir legislativo en cuanto a los derechos humanos de las mujeres, para ello, Castillo González nos otorga un breve panorama:

Para 1974 en México se reformó el artículo 4° de la Constitución, estableciendo que “el varón y la mujer son iguales ante la ley”; para 2001 el artículo 1° Constitucional declaró prohibida toda discriminación por género; en ese mismo año se crea la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y en 2006 la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres; en 2007 se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En 1999 se efectuó la reforma a los artículos 4° y 6° de la Constitución de Veracruz, adoptando el término “derechos humanos” y haciendo la primera mención de igualdad, lo que se publicó formalmente el tres de febrero de 2000 en la Gaceta Oficial del Estado, con lo cual se da origen, en 2007, a la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, y en 2009 a la Ley de Igualdad entre hombres y mujeres para el Estado de Veracruz.¹⁶

30

30

De lo descrito anteriormente, se colige que existe un amplio sistema jurídico en materia de derechos humanos que respalda la protección de las mujeres y exige a los Estados, la garantía de los mismos. No obstante, los objetivos planteados en estos instrumentos son diferentes de la realidad, ya que la violencia contra las mujeres prevalece y ha sido tolerada por el sistema estatal, a pesar del reconocimiento que se tiene. Desde esta perspectiva, se expone la situación de violencia contra las mujeres que se vive en Veracruz y su falta de garantía por parte del Estado.

14. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, 1993, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consultado en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>.

15. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Bélem do Pará), *op. cit.*

16. F. Castillo González et. al., 2013, “La igualdad entre hombres y mujeres en la Constitución de Veracruz: la garantía de ley”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, p. 412, consultado en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/6044/7985>

La violencia contra las mujeres en Veracruz y su falta de garantía

La violencia contra las mujeres que se vive en el estado de Veracruz se ha recrudecido en los últimos años, tanto, que se trata de la única entidad federativa en México, con dos alertas de género vigentes: la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género que la Secretaría de Gobernación emitió el 23 de noviembre de 2016 para once municipios del estado de Veracruz,¹⁷ y la más reciente Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado, emitida con fecha 13 de diciembre de 2017.¹⁸

Asimismo, la situación feminicida, por ejemplo, puede compararse con la suscitada en Ciudad Juárez, Chihuahua, que terminó en sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenando al Estado mexicano.¹⁹ En estas circunstancias, el efectivo acceso a la justicia, representa la posibilidad para que las mujeres víctimas de violencia, puedan exigir la restitución de sus derechos humanos violados, además de la adecuada protección de la justicia.

Desde este paradigma, si las mujeres víctimas de violencia no logran acceder a la justicia, las violaciones a sus derechos humanos prevalecerán impunes, por causa de la tolerancia del Estado ante este tipo de violencia; para ello se plantea que, al ser el acceso a la justicia un derecho humano integral, que comprende “la adecuada defensa, la existencia de los mecanismos jurídicos pertinentes, y la efectiva ejecución de las sentencias”²⁰ se logre llevar los casos de violencia contra las mujeres, ante los órganos jurisdiccionales correspondientes. Lo anterior, con ayuda jurídica en litigios para la asesoría, defensa y representación de las mujeres víctimas de violencia.

Es por esto que se requiere una entidad especializada que considere los demás elementos que puedan colocar a las mujeres víctimas de violencia en una múltiple situación de vulnerabilidad, como lo es que formen parte de algún pueblo indígena, sean personas de la tercera edad, no tengan la educación básica, que la situación de violencia afecte además a menores de edad o que tengan alguna discapacidad. Estos factores se pueden apreciar en la gráfica siguiente:

17. Secretaría de Gobernación, 2016, *La Secretaría de Gobernación emite formalmente la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en once municipios de Veracruz*, México: Prensa, consultado en <http://www.gob.mx/segob/prensa/la-secretaria-de-gobernacion-emite-formalmente-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-once-municipios-de-veracruz?idiom=es>.

18. Secretaría de Gobernación, 2017, *SEGOB declara Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado para el estado de Veracruz*, México: Prensa, consultado en <https://www.gob.mx/conavim/prensa/segob-declara-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-por-agravio-comparado-para-el-estado-de-veracruz>.

19. Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009, Caso González y otras (“campo algodoner”) vs México, consultado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.

20. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres CONAVIM, 2012, Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México, México: CONAVIM, p.35, consultado en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164222/02ProtocoloAtencionCJM.pdf>.

Gráfica 1: Factores de vulnerabilidad de mujeres víctimas de violencia en Veracruz²¹

Se puede observar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres en Veracruz, y por ello están más propensas a la indefensión y generan la necesidad de la acción positiva del Estado para su efectiva protección. Luego entonces, el problema de la vulnerabilidad de las mujeres trae consigo la necesidad de combatirlo, así como, la exigencia al Estado de garantizar el acceso efectivo a derechos humanos, como el acceso a la justicia, defensa letrada y el acceso a una vida libre de violencia.

En esa tesitura, en Veracruz, la institución creada para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, y la que además registra un mayor número de visitas de las mujeres víctimas de violencia, es precisamente el Instituto Veracruzano de las Mujeres, que de acuerdo a la Ley que lo crea, es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines; sectorizado a la oficina del titular de la Secretaría de Gobierno, instalado con el objeto de promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten una cultura de igualdad de género que elimine los obstáculos para el pleno goce y ejercicio de los derechos de las mujeres y sus libertades fundamentales, además de implementar políticas públicas que favorezcan su desarrollo integral; y que también se origina en una ley de orden público y de observancia general en el estado de Veracruz.²²

Por lo cual, el Instituto Veracruzano de las Mujeres tiene las características jurídicas idóneas para el cumplimiento del objetivo planteado, además de contar con la atribución de diseñar la metodología para la elabo-

21. Instituto Veracruzano de las Mujeres, 2015, PAIMEF 15 *Análisis Estadístico del Banco Estatal de Datos del Instituto Veracruzano de las Mujeres*, México: IVERMUJERES, consultado en <http://www.ivermujeres.egobierno.gob.mx/files/2016/Informe-Estadisticos-BED-2015.pdf>.

22. Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, 2007, Xalapa-Enríquez, Veracruz, México: H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77445.pdf>.

ración de presupuestos con perspectiva de género.²³ Por lo tanto, se logra evidenciar la importancia de su actuación en su carácter formal y real para la defensa de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia en el estado de Veracruz.

Sin embargo, el andamiaje jurídico que sostiene al Instituto Veracruzano de las Mujeres no proporciona las atribuciones legales necesarias, para que, ante la alarmante situación de violencia y el fallido acceso a la justicia, se construya el vínculo a través de la adecuada ayuda jurídica en litigios a las mujeres víctimas; ya que el apoyo jurídico que proporciona es a manera de asesoría, argumentando no tener facultades para tramitar litigios y señalando que sus abogadas son servidoras públicas y no cuentan con una atribución expresa.²⁴

Al respecto hay que considerar que el Reglamento es un instrumento normativo pero que no tiene el rango de ley, y que tampoco la asesoría jurídica otorga garantía para la protección de los derechos humanos de las mujeres que son víctimas de violencia. Lo anterior en relación con el artículo 27 del Reglamento interno del Instituto Veracruzano de las Mujeres, que en su fracción IX prevé la asesoría jurídica.²⁵ Por lo tanto, se requiere que el apoyo sea integral y se materialice en favor de las mujeres que lo soliciten; en donde el Instituto Veracruzano de las Mujeres deje de ser la autoridad con mayor número de canalizaciones de quienes acuden a solicitar ayuda,²⁶ sin dejar de lado la defensa y garantía de los derechos humanos de las mujeres, en procedimientos en donde evidentemente la defensa jurídica en litigios con perspectiva de género, es crucial.

Es por eso necesario activar los mecanismos jurídicos que logren proporcionar al Instituto la facultad expresa requerida, porque la violencia no hace viable la aplicación de medios alternativos de solución de conflictos y mediación, derivado de la situación de desigualdad en que se encuentran las partes. En consecuencia, la reforma a la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, hará frente al problema de violencia contra las mujeres y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, garantizando su acceso a la justicia.

La aplicación del juicio de amparo

El juicio de amparo es un mecanismo con el que cuenta la sociedad civil para hacer valer la garantía de los derechos humanos de las mujeres veracruzanas, entre ellos, la igualdad y no discriminación, el acceso a una vida libre de vio-

23. *Ídem*.

24. Solicitud de información 01436017, 17 de octubre de 2017, Unidad de Transparencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres, Veracruz: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y datos personales IVAI.

25. Reglamento interno de Instituto Veracruzano de las Mujeres, 2008, Xalapa-Enríquez, Veracruz, México: H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultado en http://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/reglamentos/188_REGLAMENTO%20INTERNO%20DEL%20INSTITUTO%20VERACRUZANO%20DE%20LAS%20MUJERES.pdf.

26. Instituto Veracruzano de las Mujeres, *op. cit.*

lencia y el efectivo acceso a la justicia. Luego entonces, resultaría de utilidad, ante la falta de una atribución legal expresa al Instituto Veracruzano de las Mujeres, el reconocimiento de la facultad para brindar apoyo jurídico en litigios a mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad.

Desde esta afirmación, se estudiaron las posibilidades que se tienen con el amparo, para transformar la dinámica jurídica en favor de los derechos humanos. Es por eso que se interpuso una demanda con la finalidad de crear un precedente útil, para que, sobre la misma línea, la sociedad civil y operadores jurídicos tuvieran un camino para lograr la solución o mejora al problema planteado.

Así, también se analizó su pertinencia al considerar su impacto en los procesos jurídicos. En este punto es importante distinguir que la justicia constitucional debe entenderse como el "conjunto de medios procesales y procedimentales que tienden a garantizar la limpieza y la observancia de la norma fundamental de un determinado país, y es también el sistema mediante el cual se realiza un control normativo de las actividades de los legisladores y del gobierno".²⁷

Es por esto que "uno de los fenómenos más relevantes que dentro de la justicia constitucional existe, por ser el principal proceso que tutela la protección de las normas constitucionales en México, es el juicio de amparo. Literalmente, amparo se relaciona con la voz amparar (del latín "anteparare", prevenir), la cual quiere decir favorecer, proteger, valerse de la protección de alguien o algo; defenderse."²⁸ De acuerdo con Barrera Garza, puede distinguirse al amparo de la siguiente forma:

El amparo es un instrumento de defensa legal extraordinario (institución política procesal) que tiene todo gobernado (connacional o extranjero), mismo que opera a instancia de parte agraviada y en función de su interés jurídico, después de agotar los recursos ordinarios que conforme a derecho procedan (hay excepciones) contra cualquier acto (*strictu sensu*) de autoridad mexicana, sea ésta de facto o de jure, siempre y cuando por un hacer o dejar de hacer, vulnere o restrinja alguna garantía constitucional del quejoso. Su teleología no sólo consiste en proteger la Carta Magna, sino las leyes secundarias que de ella emanen, y en caso de probar la inconstitucionalidad del acto reclamado, quien conozca del amparo deberá restituir al agraviado en el pleno goce de sus garantías violadas, o bien, impedir se lleve a cabo tal afectación.²⁹

Asimismo, una de sus características más importantes es la creación de jurisprudencia. En México existen dos sistemas de formación de jurisprudencia, mismos que se describen a continuación:

27. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2ª. Ed., México: Poder Judicial de la Federación, p. 9.

28. H. E. Ruiz Torres, 2005, *Diccionario del Juicio de Amparo*, México: Oxford, p.34.

29. O. Barrera Garza, 2010, *Compendio de Amparo*, México: Porrúa, p. 32-33.

El primero de ellos es el reiterativo, en donde la jurisprudencia se establece como resultado de cinco soluciones denominadas ejecutorias, dictadas en un mismo sentido, sin que surja alguna en contrario. El otro sistema es el unificador, en el cual la jurisprudencia se establece cuando el órgano competente resuelve una contradicción de tesis. En el presente caso, la jurisprudencia por unificación de criterios se integra por el solo hecho de que el Máximo Tribunal del Poder Judicial de la Federación, decide qué criterio debe prevalecer con carácter obligatorio. Su importancia radica en la interpretación que se hace en materia de derechos humanos, procurando con ello, se cumpla lo establecido en la Ley Fundamental.³⁰ Así, el juicio de amparo es un mecanismo de control de la constitucionalidad en México con pertinencia política para la defensa de los derechos humanos, ya que excluye cualquier suposición de lo que debe ser, y otorga certeza jurídica en un marco legal técnico, que otorga un derecho a la acción, comprometido con la dignidad humana, que cubre las necesidades sociales y jurídicas de protección a los derechos humanos.

En consecuencia, a través de este mecanismo se haría efectiva la garantía y defensa de los derechos humanos de las mujeres; se crearía un precedente en el tema, incluso si los resultados fueran el desechamiento o sobreseimiento; en el mejor de los escenarios, se otorgaría la protección de la justicia federal, y en un ejercicio de litigio estratégico, se lograría conformar jurisprudencia además de la declaración de inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la Ley y el Reglamento del Instituto Veracruzano de las Mujeres.

De esta manera, el precedente deberá constituir una base sólida para quienes, en el supuesto jurídico planteado, tengan elementos suficientes para que la justicia federal les ampare, frente a una inminente violación de sus derechos humanos. Así, desde este impulso por la vía judicial, se cuenta con un camino preciso para incidir en la asignación de la atribución expresa al Instituto Veracruzano de las Mujeres, que al final se traduce en la ayuda jurídica que el Estado Veracruzano debe brindar a las mujeres en situación de vulnerabilidad, que requieren de un acceso a la justicia integral, para la defensa de sus derechos humanos.

Bajo esta perspectiva, se planteó como acto reclamado la omisión de legislar la competencia aludida al Instituto Veracruzano de las Mujeres, que exponía a todas las mujeres veracruzanas a la violación a sus derechos humanos, y que, al actualizarse de momento a momento, dejaba sin garantía a las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad. Lo anterior en términos de omisión legislativa³¹ y el interés legítimo.³²

La demanda fue turnada al Juzgado Decimoséptimo de Distrito del Séptimo Circuito Judicial del Poder Judicial de la Federación, con sede en

30. O. Barrera Garza, *op. cit.*, p. 574.

31. Tesis I.180.A.11 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, octubre de 2016, p. 2995.

32. Tesis XIII.T.A.8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, octubre de 2017, p. 2405.

Xalapa, Veracruz; fue admitida y se fijó fecha para la audiencia constitucional. Las autoridades responsables rindieron sus respectivos informes justificados en los que negaban el acto reclamado. Se celebró la audiencia constitucional y el expediente quedó en estado de resolución. En este punto es importante destacar que, del análisis de los informes justificados presentados por las autoridades, principalmente el que corresponde a las autoridades del Instituto Veracruzano de las Mujeres se expuso que ya se contaban con las atribuciones referidas, de conformidad a lo establecido en el artículo 20, fracción xx de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para el estado de Veracruz.³³

No obstante, en los argumentos vertidos en el escrito presentado para la audiencia constitucional, se recalcó que, aunque señalan dicha atribución, en la práctica no se materializa, ya que las funcionarias se excusan en el hecho de que en la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, no se les faculta para prestar ayuda jurídica en litigios además de ser servidoras públicas.

También se argumentó que a pesar de lo señalado por la autoridad, la omisión seguía vigente, ya que todavía no se ha llevado a cabo la homologación de la Ley de Acceso y la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, en cuanto a la atribución prevista en la fracción xx del artículo 20 señalado, lo que contraviene al artículo noveno transitorio de la Ley de Acceso, que prevé la armonización legislativa en un término máximo de 270 días, después de la entrada en vigor de la Ley, lo que ocurrió en 2007.³⁴ No obstante, sin llegar a un estudio de fondo del asunto, finalmente se emitió resolución en la que la autoridad jurisdiccional estimó el sobreseimiento del amparo por actualizarse una causal de improcedencia, en términos del artículo 61, fracción xii de la Ley de Amparo,³⁵ señalando que la parte quejosa carece tanto de interés jurídico, como legítimo, para combatirlos en la vía de amparo. Entonces se consideró la interposición del recurso de revisión, con la finalidad de combatir la apreciación del juzgador, en cuanto al interés legítimo, y el posterior estudio de fondo del asunto.

El amparo en revisión se turnó al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa, con sede en Boca del Río, Veracruz, quien determinó la admisión del recurso, dejándolo en estado de resolución. Bajo estas circunstancias, si bien aún no se cuenta con una resolución definitiva en el amparo, se crea precedente.

De lo realizado, se colige que el juicio de amparo no solo ha sido viable, sino necesario y de aplicación urgente, como medida eficaz para combatir y visibilizar el problema de violencia que afecta a las mujeres en el estado, presente a nivel estructural y demostrativo de la falta de garantía de los derechos humanos de las mismas, a lo cual está obligado a cumplir el estado veracruzano y el propio Instituto Veracruzano de las Mujeres.

33. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2008, Xalapa-Enríquez, Veracruz, México: H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultado en <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Ley-de-Acceso-de-las-Mujeres-a-una-Vida-Libre-de-Violencia-para-el-Estado-de-Veracruz-de-Ignacio-de-la-Llave.pdf>.

34. *Ídem*.

35. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, México: Editorial ISEF, p. 21.

La reforma legislativa: el impulso desde el origen

De forma paralela a la interposición del amparo, también se estudiaron las posibilidades para transformar la dinámica social y jurídica en favor de los derechos humanos, a través de la reforma legislativa. Lo anterior porque en el momento en que se estimó el posible desechamiento de la demanda de amparo, se consideró una intervención legislativa en la que se diera un impulso para la reforma de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres desde el lugar en el que se crean las leyes. Para esto, era fundamental buscar el apoyo de un sujeto legitimado que pudiera presentar la iniciativa ante el Congreso del Estado de Veracruz. Así, una Diputada consciente del problema de violencia contra las mujeres en la entidad, que coincidió en que la ayuda jurídica sería la medida idónea para combatir la problemática, tomó el estudio de la propuesta y dio oportunidad de colaborar en la construcción de la exposición de motivos.

No obstante, en un análisis legislativo más profundo, la Diputada y su equipo de trabajo estimaron que la atribución expresa debía otorgarse a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, y no al Instituto Veracruzano de las Mujeres, como se había planteado, lo anterior porque era precisamente la Fiscalía quien estaba facultada para la defensa de las víctimas.

En estos términos, la iniciativa fue presentada, adhiriéndose a ella los diferentes grupos parlamentarios, de forma unánime, con lo cual, en el momento legislativo oportuno, la iniciativa sería aprobada. En acto seguido fue turnada a las Comisiones de Procuración de Justicia y de Igualdad de Género para la elaboración del Dictamen respectivo. Con lo anterior, la propuesta legislativa inició el camino para transformarse en normativa efectiva para el acceso a la justicia a través de la ayuda jurídica en litigios.

La reforma propuesta fue al artículo 19 Bis de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz,³⁶ misma que pretende puntualizar que la obligación de la Fiscalía General del Estado de brindar asesoría y defensoría jurídica gratuita a las mujeres víctimas de violencia, debe ser durante todo el proceso penal, pues en el texto actual solamente se establece la obligación de conformidad con los ordenamientos aplicables, con lo cual se otorga un derecho que "de inicio" requiere de interpretación; por ello la reforma plantea el otorgamiento del derecho y la anotación literal de su cobertura. También es importante señalar que se planteó la reforma al artículo 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía,³⁷ en específico, la adición de la fracción VI, para homologar esta Ley con lo previsto en la fracción III del artículo 19 Bis de la Ley de Acceso, misma que establece que corresponden obligaciones específicas a la Fiscalía, quien tiene toda la personalidad y representación en los procesos penales, por lo que debe interve-

36. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *op. cit.*, p. 11.

37. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2016, Xalapa-Enríquez, Veracruz: H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, p. 30, consultada en <http://juridico.segobver.gob.mx/libros/25.pdf>.

nir directamente en el otorgamiento de garantía de acceso a una vida libre de violencia a las mujeres.³⁸

Luego entonces, la intervención legislativa logró un impacto que si bien no es inmediato ha brindado la posibilidad de solucionar el problema por completo en esta vía, lo que la convierte en un método efectivo para la solución del problema desde su origen. Luego entonces, ha resultado un mecanismo jurídico probado al servicio de la sociedad civil.

Conclusiones

La situación actual de violencia contra las mujeres en Veracruz ha sido abordada desde diferentes ángulos y con diversas posibilidades de solución; no obstante, erradicarla aún no constituye un hecho próximo. Luego entonces, se vuelve necesario que ante esta realidad crítica, las mujeres cuenten con el andamiaje jurídico que les permita exigir al estado, la garantía de sus derechos humanos, reconocidos al nivel de la Ley Fundamental. Así, la ayuda jurídica en litigios a las mujeres víctimas de violencia, se vuelve el vínculo necesario para lograr un efectivo acceso a la justicia.

Es en este punto en donde el Estado Veracruzano debe hacer frente a la situación a través de sus instituciones, con lo cual necesita reforzarlas. Para ello, otorgar la atribución expresa al Instituto Veracruzano de las Mujeres, para ofrecer ayuda jurídica en litigios, a las mujeres víctimas de violencia, se vuelve indispensable. La naturaleza jurídica del Instituto, y su nombre, ofrecen protección para quien en los momentos más difíciles, requiera; solo hace falta transformar la expectativa en realidad y reedificar el cuerpo normativo del mismo, con verdadera perspectiva de género y sensibilización del problema de violencia contra las mujeres. Mientras esto no se lleve a cabo, la omisión seguirá vigente, actualizándose momento a momento.

Es por eso que las experiencias vertidas con relación al juicio de amparo ofrecen un precedente y una posible solución a la problemática, que ante la omisión del Estado, proponen una alternativa viable para la sociedad civil y a los operadores del derecho, para que a través de medidas de litigio estratégico, logren el cambio deseado para el efectivo acceso a la justicia.

Del mismo modo, la reforma legislativa a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, en donde se propone la prestación jurídica a través de la propia Fiscalía, surge para demostrar que el impulso de la sociedad civil cobra fuerza con sus representantes en el Poder Legislativo, desde el compromiso con los derechos humanos, para conseguir el cambio normativo requerido y otorgar a las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad, la garantía que el deber del Estado obliga: acceso a una vida libre de violencia.

Con lo anterior, se concluye que los análisis en torno a las diversas violaciones a los derechos humanos, en este caso a los derechos humanos de

38. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *op. cit.*, p. 11.

las mujeres, deben contribuir en las soluciones, por lo que es apropiado plantearse preguntas y respuestas, comprobar la efectividad de las respuestas o al menos buscar una aplicación en la realidad ya aplicada en otra experiencia.

Es por eso que, de la aplicación de los mecanismos jurídicos de intervención planteados, se requiere, para las reformas legislativas, que una vez aprobadas, cuenten con la disposición oportuna y suficiente de los recursos económicos y de personal capacitado, para su efectiva materialización. Asimismo, para el juicio de amparo, es necesario un trabajo estratégico constante, que edifique las bases, los precedentes con miras al anclaje de jurisprudencia, para que en esta medida, se garantice un efectivo acceso a la justicia.

Referencias

- BARRERA GARZA, O., *Compendio de Amparo*, México, Porrúa, 2010.
- CASTILLO GONZÁLEZ, F., "La igualdad entre hombres y mujeres en la Constitución de Veracruz: la garantía de ley", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2013. Consultado en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/6044/7985>.
- COMISIÓN Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México*, México, 2012. Consultado en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164222/02ProtocoloAtencionCJM.pdf>.
- CONFERENCIA Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Viena, Austria, 1993. Consultado en http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, 175 ed., México, Porrúa, 1917.
- CONVENCIÓN Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Washington D.C, EEUU, Organización de los Estados Americanos OEA, 1995. Consultado en https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Belem_do_Para.pdf.
- CONVENCIÓN sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1979. Consultado en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras ("campo algodnero") vs México, 2009. Consultado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- CORTINA, A., *Hacer reforma. La ética de la sociedad civil*, 2ª ed., Madrid, Ed. Alauda-Anaya, 1995.
- CRUZ PARCERO, J. A. y Vázquez R., *Derechos de las Mujeres en el derecho internacional*, México, Ed. Fontomara-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.
- DECLARACIÓN sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

1993. Consultado en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>
- FERRAJOLI, L. y M. Carbonell, *Igualdad y diferencia de género*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación CONAPRED, 2008.
- INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES, PAIMEF´15 Análisis Estadístico del Banco Estatal de Datos del Instituto Veracruzano de las Mujeres, México, IVERMUJERES, 2015. Consultado en ivermujeres.egobierno.gob.mx/files/2016/Informe-Estadisticos-BED-2015.pdf
- LEY de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Xalapa-Enríquez, Veracruz, México, H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2008. Consultado en <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Ley-de-Acceso-de-las-Mujeres-a-una-Vida-Libre-de-Violencia-para-el-Estado-de-Veracruz-de-Ignacio-de-la-Llave.pdf>
- LEY de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial ISEF, 2017.
- LEY Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Xalapa-Enríquez, Veracruz, H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2016. Consultada en <http://juridico.segobver.gob.mx/libros/25.pdf>
- LEY que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, Xalapa-Enríquez, Veracruz, México, H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2007. Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77445.pdf>
- ORGANIZACIÓN Mundial de la Salud, "Violencia contra la mujer", Centro de prensa, Ginebra, Suiza, OMS, 2016. Consultado en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>
- REGLAMENTO interno de Instituto Veracruzano de las Mujeres, Xalapa-Enríquez, Veracruz, México, H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2008. Consultado en http://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/reglamentos/188_REGLAMENTO%20INTERNO%20DEL%20INSTITUTO%20VERACRUZANO%20DE%20LAS%20MUJERES.pdf
- RUIZ TORRES, H. E., *Diccionario del Juicio de Amparo*, México, Oxford, 2005.
- SECRETARÍA de Gobernación, *La Secretaría de Gobernación emite formalmente la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en once municipios de Veracruz*, México, Prensa, 2016. Consultado en <http://www.gob.mx/segob/prensa/la-secretaria-de-gobernacion-emite-formalmente-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-once-municipios-de-veracruz?idiom=es>
- SECRETARÍA de Gobernación, *SEGOB declara Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado para el estado de Veracruz*, México, Prensa, 2017. Consultado en <https://www.gob.mx/conavim/prensa/segob-declara-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-por-agravio-comparado-para-el-estado-de-veracruz>
- SOLICITUD de información 01436017, Unidad de Transparencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres, Veracruz, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y datos personales IVAI, 17 de octubre de 2017.

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2ª ed., México, Poder Judicial de la Federación, 2004.

TESIS I.180.A.11 K. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. t. IV. Octubre de 2016. p. 2995.

TESIS XII.T.A. 8 A. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. t. IV. Octubre de 2017. p. 240.

La reparación del daño a víctimas de trata de personas

Gabriela Guerra Contreras¹

Resumen

El tema de la intervención es el delito de trata de personas y la reparación integral del daño a las víctimas, entendiendo a este como uno de los delitos de mayor impacto humano y social, que afecta profundamente a la víctima violentando sus derechos humanos y privándola de las condiciones más elementales para la vida.

Se sabe que el grupo más vulnerable es el de mujeres y niñas, no obstante, las estadísticas sobre el delito son escasas y están poco sistematizadas, de las averiguaciones² previas existentes, pocas trascienden, y las que lo logran no obtienen de parte del juzgador la debida sentencia que repare integralmente el daño, aunado a la carencia de análisis del delito teniendo como resultado penas menores de las que deberían ser para los inculpados. En dicho contexto, el presente artículo analiza el caso concreto de una víctima de trata de personas en la modalidad de explotación sexual, en relación con la adecuada reparación integral del daño.

Introducción

La trata de personas,³ en cualquiera de sus formas de realización, es una manera extrema de explotación del ser humano que viola derechos humanos esenciales, como lo son la vida, la integridad personal, la libertad personal, la honra

1. Licenciada en Derecho y Maestra en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana. E-mail: gabygc_90@hotmail.com.

2. Respuesta a la solicitud de información vía plataforma de transparencia INAI con folio 0001700331316. Solo 126 averiguaciones previas de 2010 a 2016.

3. Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Ratificado por México, (Italia: 2000), Artículo 3. A.

y la dignidad.⁴ Es por tanto considerado entre los asuntos que por su gravedad merecen la atención prioritaria de los Estados y la sociedad en general.

Por su parte, la reparación integral del daño está prevista en ordenamientos nacionales e internacionales. Para efectos de este trabajo las leyes nacionales que sirven de parámetro son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, mientras que en materia internacional son el Protocolo de Palermo y la Convención de Belem Do Pará.

La trata de personas es una situación que debe ser atendida desde la óptica de las obligaciones del Estado dentro del respeto y protección de los derechos humanos. Sin embargo, la problemática en México es que las autoridades con la obligación constitucional y legal de garantizar la reparación el daño a la víctima y establecer una pena adecuada para el procesado, son omisas. Violando derechos que están previstos en ordenamientos nacionales e internacionales, propiciando que este delito se siga repitiendo, siendo parte de las estadísticas del panorama de violencia e impunidad que se vive en México.⁵

Generalidades de la trata de personas

Antes de continuar es importante tener en cuenta el panorama general del delito de trata de personas. Frecuentemente se relaciona la trata de personas con la modalidad de explotación sexual y laboral, sin embargo, no son las únicas modalidades existentes. En México se encuentran tipificadas⁶ las siguientes modalidades:

- Esclavitud
- Condición de siervo
- Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual
- Explotación laboral
- Trabajo o servicios forzados
- Mendicidad forzosa
- Utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas
- Adopción ilegal de persona menor de dieciocho años
- Matrimonio forzoso o servil
- Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos
- Experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

4. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (México: 2012) Artículo 2. 5.

5. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México Anexo al Comunicado de Prensa", <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112a.asp>.

6. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (México: 2012), artículo 10.

De las anteriores modalidades la que mayor incidencia tiene es la de explotación sexual, y es sobre la que versa el presente escrito. Esta modalidad comprende todas las prácticas sexuales forzadas en las que se obtiene un beneficio de la persona víctima, es decir, la explotación de la prostitución ajena, la pornografía y el turismo sexual, principalmente.⁷

La trata de personas como violación a los derechos humanos

Si bien es cierto que la trata de personas es un delito y como tal tiene que ser sancionado por el derecho penal, no se debe perder de vista que es un delito multiofensivo, porque vulnera una pluralidad de derechos humanos, protegidos en ordenamientos nacionales e internacionales.

En el caso citado a la víctima se le vulneró su derecho a la vida, entendido como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa) y que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de todos quienes se encuentren bajo su jurisdicción. Ello incluye adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida y salvaguarde el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna.⁸ Entendiendo como vida digna el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, derecho que toda persona tiene para alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece.

Sin duda, algo tan elemental como es el derecho a la vida debe estar garantizado, los Estados tienen la obligación de proteger este derecho y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier atentado. Sin embargo, en el caso concreto de intervención, este derecho se vulneró desde que la víctima es captada por su tratante, usando la coacción física y psicológica, vulnerando por ende la vida digna y su integridad.

Respecto a la integridad personal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

El derecho a la integridad consiste en la protección de la persona, en su ámbito físico, psicológico y moral. Este derecho encuentra justificación en el objeto de protección: el ser humano; y, por ende, en su naturaleza específica y dignidad inherente. El derecho a la integridad consta de dos dimensiones, una general y otra específica. De ahí de-

7. H. A. Pérez, *La trata de personas como violación a Los derechos humanos: el caso mexicano* (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016), <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas-CTDH-Trata-Personas.pdf> (consultado el 20 -5- 2018)

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Artavia Murillo y otros (fertilización in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C Núm. 257, párr. 172.

rivan niveles de protección particulares, con las correlativas cargas de tutela para el Estado. En su dimensión general, se protege la integridad personal en contra de cualquier atentado arbitrario que implique el menoscabo físico, psicológico o moral.⁹

Derivado de lo anterior las víctimas de trata de personas sufren estrés post-traumático de intensidad variable y cuadros depresivos que oscilan de leves a severos¹⁰ debido a los abusos físicos y psicológicos de los que fue víctima. A la víctima intervenida también se le vulneró su vida privada y libre desarrollo de la personalidad, en este contexto es necesario hacer referencia a lo que establece la COIDH:

El concepto de vida privada engloba aspectos de la identidad física y social, incluyendo el derecho a la autonomía personal, desarrollo personal y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos y con el mundo exterior. La efectividad del ejercicio del derecho a la vida privada es decisiva para la posibilidad de ejercer la autonomía personal sobre el futuro curso de eventos relevantes para la calidad de vida de la persona. La vida privada incluye la forma en que el individuo se ve a sí mismo y cómo decide proyectarse hacia los demás, y es una condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad.¹¹

45

45

A continuación, se muestra una tabla que refleja cómo se da la multiofensividad de este delito y violación de derechos humanos.

Derecho	Modalidades De Violación
Vida	Privación arbitraria (asesinatos, feminicidios), vida digna (condiciones para vivir con dignidad), vida libre de violencia, daño al proyecto de vida.
Integridad Personal	Daño físico, daño psicológico, salud sexual y reproductiva, inducción de adicciones.
Libertad Personal	Libertad ambulatoria, libertad sexual, libertad reproductiva.
Honra y Dignidad (vida privada)	Así, acorde con la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.

Fuente Héctor A. Pérez., *La trata de personas como violación a Los derechos humanos: el caso mexicano* (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016)

9. SCJN. Facultad de investigación 1/2007 (Dictamen). Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. T. xxxi, febrero de 2010, p. 149.

10. M.J. Carrasco y A.M. García, *Mujeres ayudando a mujeres* (Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 1997), 67.

11. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Artavia Murillo y otros (fertilización in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C Núm. 257, párr. 172.

La trata de personas constituye una grave violación a los derechos humanos, por lo que es necesario que las víctimas accedan a una reparación del daño integral correspondiente a cada una de las afectaciones a los bienes jurídicos que presenten.

La reparación integral del daño en relación con el caso concreto. El caso que se intervino se deriva de la captación de una mujer de 18 años en la ciudad de Córdoba, Veracruz, quien a través del engaño fue trasladada a la ciudad de México para ser explotada sexualmente, principalmente en el callejón de Santo Tomás y Manzanera en la Merced. Es por ello por lo que la intervención jurídica de este caso se llevó en las salas penales de la Ciudad de México principalmente. Y con la vinculación de la Clínica de Interés Público en Contra la Trata de Personas del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Después de varias denuncias anónimas, la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Trata de Personas, llevó a cabo un operativo sorpresa, donde lograron rescatar a las víctimas, dentro de las que se encontraba la de este caso. Ella denunció a su tratante; días después y al no contar la Fiscalía con un refugio para estas víctimas fue transferida a la fundación "camino a casa", misma que no está vinculada con ninguna institución gubernamental y cuyo objetivo es rehabilitar y reincorporar a la sociedad y a una vida sana y productiva a niñas y jóvenes víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial. A través del esquema de la reparación integral en las víctimas, tal y como lo debería implementar el Estado.

Un mes después de esta denuncia capturaron a los tratantes, un hombre y una mujer, quienes fueron puestos a disposición de las autoridades correspondientes. Sin embargo, con el paso del tiempo no todas las víctimas contaron con la fortuna de ser canalizadas adecuadamente por parte de la Fiscalía, así que la mayoría que había denunciado fue desapareciendo, ya sea por miedo, porque regresaron a sus lugares de origen, o por otro motivo. La única que seguía en posibilidades de continuar con el caso fue a la que hace referencia este documento, quien gracias a que tuvo un respaldo y que le ofreciera las herramientas necesarias para continuar con su vida para subsanar de manera integral lo que había padecido, continuó con el deseo de que sus tratantes fueran castigados, llevando, además, la bandera del activismo en alto, para ayudar a prevenir este multiofensivo delito.

El juez 50° en materia penal sentenció a sus tratantes a 13 años 9 meses de prisión por el delito de trata de personas, así como al pago material. Sin embargo, esta sentencia causaba agravio a la víctima, debido que el juez fue omiso al aplicar la figura del concurso de delitos. A pesar de que consta en autos que el sentenciado es victimario tanto de la representada como de otra víctima, la sentencia que se dictó no prevé la figura de concurso de delitos por ambas víctimas, es decir sólo se impuso pena por uno de los casos. Por lo tanto, a la condena de 15 años de prisión por cometer el delito de trata de personas en perjuicio de la representada se le deberá agregar una mitad de la pena máxima, correspondiente a 7.5 años de prisión por cometer el mismo delito en perjuicio de otras víctimas, por un total de 22 años y seis meses de prisión, a diferencia de la pena impuesta de sólo 15 años; aunado

a que sólo dictó sentencia por daño material y no los demás daños. A pesar de la naturaleza multiofensiva del delito por el cual se sentenció al tratante, no se ordenaron medidas de indemnización por concepto de daño moral, de manera que no se ha cumplido con el deber de reparación integral al que tiene derecho la víctima.

Lo anterior se expresó de manera detallada en la audiencia que se llevó a cabo en la Octava Sala en Materia Penal con sede en Ciudad de México. Estableciendo que la víctima tiene derecho a la reparación integral del daño por ser víctima del delito de trata de personas. Y por lo tanto, le corresponden las reparaciones de medidas de rehabilitación y medidas de compensación, consistentes en indemnización por daño material y reparación del daño moral.

Se debe tener en cuenta que la reparación del daño para las víctimas de un delito es un derecho fundamental reconocido en los artículos 1º y 20 de nuestra Constitución en los siguientes términos:

Artículo 1º. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 20. De los derechos de la víctima o del ofendido: Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado, respecto de la reparación del daño, estableciendo que es uno de los derechos fundamentales de las víctimas del delito:

Reparación integral del daño o justa indemnización. Este derecho fundamental quedó incorporado al ordenamiento jurídico mexicano a raíz de la reforma al artículo 1º constitucional, publicada en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011. El decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el medio de difusión y fecha referidos, tuvo por objeto ampliar el marco jurídico en la protección de los derechos fundamentales y obligar a los órganos del Estado a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, para lo cual se consideró necesario incorporar a la Ley Fundamental los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, a fin de que trasciendan y se garantice su aplicación a

todo el ordenamiento jurídico, no sólo como normas secundarias, pues de los procesos legislativos correspondientes se advierte que la intención del Constituyente Permanente es garantizar que se apliquen eficaz y directamente, así como incorporar expresamente en el artículo 1o. constitucional el principio de interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, conocido como *pro persona* o *pro homine*, que indica que éstos deben interpretarse favoreciendo la protección más amplia posible y limitando del modo más estricto posible las normas que los menoscaban. De conformidad con lo anterior, corresponde al Estado tomar las medidas necesarias para asegurar que cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados, ocasionada por particulares, sea reparada por el causante del daño. Así, a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.

La ley General de Trata ha incorporado criterios nacionales en materia de reparación del daño, de tal manera, que para que ésta se considere integral debe tomar en cuenta una compensación que integre como mínimo los criterios siguientes:

48

La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;
La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiendo por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;
El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;
La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;
Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;
El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;
El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima, y

48

Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

El seis de noviembre del año 2017, la Sala Octava en Materia Penal resolvió favorablemente en cuanto a la condena del tratante (13 años, 9 meses de prisión) aumentándola a 27 años 6 meses de prisión. Sin embargo, en cuanto las reparaciones integrales del daño no se pronunciaron. Por tal motivo se presentó juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Primer Circuito, respecto de la sentencia emitida en el recurso de apelación relativo al toca penal, aduciendo a los estándares nacionales e internacionales referente a reparación integral del daño.

En nuestro sistema legal existen criterios claros que deben ser considerados para condenar a la reparación del daño, mismos que no suelen ser tomados en cuenta por la autoridad responsable aunado al hecho que tampoco fundan y motivan la decisión de no tomar en cuenta dicho criterios, tal como sucede en el caso concreto de esta intervención. Por lo tanto, este caso sigue en proceso legal, esperando una sentencia favorable.

Conclusiones

Sin duda aún queda mucho por hacer en el panorama de víctimas y más cuando se trata de estos multiofensivos delitos como la trata de personas en cualquiera de sus modalidades. Sin embargo, a través de este tipo de programas (Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional con enfoque profesionalizante) se está en posibilidades de incidir en la causa a través de mecanismos jurídicos, con los conocimientos obtenidos, para contribuir a erradicar o minimizar estos problemas, como en este caso concreto que se aboca a la reparación integral del daño, desde una interpretación a la luz de las reformas constitucionales y atendiendo al principio pro persona.

Las autoridades no pueden ni deben ser omisas cuando se trata de sancionar o de reparar el daño a las víctimas; el delito causa una afectación a las víctimas en el núcleo de sus derechos humanos esenciales, por esta razón se compara a la trata de personas con la esclavitud, ya que la intención del tratante es despersonalizar a su víctima a fin de convertirla en una mercancía que puede ser comercializada y explotada. La esclavitud es la negación de la calidad humana de la persona y por lo tanto afecta sus derechos.

Para terminar, se debe tener en cuenta que la prevención es fundamental para la erradicación de este delito. Esta intervención es únicamente una gota de todas las posibilidades de acción para el combate de la trata de personas.

Referencias

MARÍA José Carrasco Galán y Ana García Mina Freire, *Mujeres ayudando a mujeres*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 1997.

Libros Electrónicos

HÉCTOR A. Pérez, *La trata de personas como violación a Los derechos humanos: el caso mexicano*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas-CTDH-Trata-Personas.pdf>

Legislación

CPEUM, Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.
LGPSEDMTP. Ver Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. 2012: Congreso de la unión.

PROTOCOLO DE PALERMO. Ver Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 2000. Italia.

REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 10. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, p. 522. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2001/2001744.pdf>

CORTE Interamericana de Derechos Humanos, Caso Artavia Murillo y otros (fertilización in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C Núm. 257, párr. 172. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf

Sitios Web

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos, "Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México Anexo al Comunicado de Prensa", <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112a.asp> (consultado el 20-05-2018)

DIARIO la imagen, "Atrapan a otros dos relacionados con banda de lenones que opera en el centro" <http://www.diarioimagen.net/?p=22601> (consultado 20-05-2018)

FUNDACIÓN camino a casa, "conoce a Neli" <http://fundacioncaminoacasa.org/home-neli> (consultado 20-05-2018)

RADIOGRAFÍA informativa, "Dan formal prisión a tratantes de personas, engan-
chaban mujeres en Veracruz y las prostituían en La Merced" [https://
radiografiainformativa.com/dan-formal-prision-a-tratantes-de-personas-enganchaban-mujeres-en-veracruz-y-las-prostituian-en-la-merced/](https://radiografiainformativa.com/dan-formal-prision-a-tratantes-de-personas-enganchaban-mujeres-en-veracruz-y-las-prostituian-en-la-merced/) (consultado 20-05-2018)

El derecho humano de los niños, niñas y adolescentes a una educación pública de calidad

Samaria Alba Carretero¹

Resumen

Uno de los retos del Estado mexicano en materia del derecho a la educación reside en la falta de infraestructura y servicios educativos que garanticen la impartición de una educación de calidad. Incluso cuando tal protección se encuentra consagrada en la Constitución federal, así como en Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. En tal contexto, el artículo tiene como objetivo analizar la problemática visualizada en la Telesecundaria "Joaquín Alcántara" de Zimpizahua, Veracruz, respecto a la omisión del Estado de brindar los medios necesarios para impartir educación de calidad a sus estudiantes, por lo que se describen y precisan los elementos que convergen ante tal problema jurídico. Asimismo, se enumeran de manera pormenorizada las acciones jurídicas que se emplearon para dar solución a la problemática planteada dentro de la realidad jurídica.

52

52

Introducción

El tema abordado es uno de los retos actuales del Estado mexicano en materia de derecho a la educación. La falta de infraestructura y servicios educativos que permitan la impartición de una educación de calidad ha generado la vulneración del derecho humano de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país y principalmente del estado de Veracruz, aun cuando existe normatividad nacional e internacional suficiente para garantizar la protección de este derecho.

Diariamente niños, niñas y adolescentes veracruzanos se ven limitados en el ejercicio de sus derechos al acudir a la escuela, ello debido a la falta de acción del propio Estado, el cual no brinda el mínimo esencial a las instituciones públicas para que estas puedan ofrecer una educación de calidad, tal como lo establece la normatividad vigente, además de que las autoridades escolares como la propia Secretaría de Educación Pública siguen obstaculizan-

1. Becaria de CONACyT; Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana; Maestra en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la misma Casa de Estudios. E-mail: samalba_27@hotmail.com.

do este derecho a los menores al hacer caso omiso a lo referido en las leyes y a las múltiples peticiones emitidas para solicitar su apoyo por parte de las instituciones y padres de familia.

De ahí se deriva la necesidad de proteger a los niños, niñas y adolescentes que constituyen un grupo vulnerable frente a esta problemática, situación que se agrava debido a las condiciones socioeconómicas que presentan los padres de familia de las instituciones más carentes de infraestructura y servicios educativos, por lo que resulta necesario exigir al Estado el cumplimiento de su obligación, ya que se necesitan normas positivas que garanticen el respeto a los derechos humanos que trasciendan el papel e impacten la realidad.

Por tal motivo, en la presente colaboración se analiza el caso concreto de una escuela carente de infraestructura y servicios educativos con el objeto de dilucidar todos los elementos que convergen ante tal problema jurídico y las acciones que se tomaron para su protección a través del proyecto de intervención.

Una mirada hacia la problemática

Por principio de orden, resulta necesario contextualizar la problemática planteada para efecto de observar el panorama general en el que se encuentra, tomando en consideración cifras y acciones realizadas para garantizar la protección del derecho a la educación. Para ello, fue necesario hacer un estudio exhaustivo de los Indicadores del Sistema Educativo Nacional, en específico de educación básica y media superior, emitidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la reforma educativa emitida durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Potencialización de los Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, el Diagnóstico Nacional de la INIFED. Además de las normas de índole internacional, federal y local relacionadas con el tema, concatenado con la jurisprudencia emitida por el más Alto Tribunal.

Del análisis realizado se desprendieron números que sustentaron el problema jurídico, por ejemplo, las vertidas dentro del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial del año 2013, donde se identificaron los siguientes datos:

En México existen 173,007 inmuebles, de los cuales 152,895 (88.38 %) representan a los servicios públicos, de éstos 36,844 (24.10 %) son adaptados para la función educativa. 2,241 (1.30 %) están construidos con materiales precarios; por lo tanto 39,085 (25.56 %) requieren de algún tipo de intervención física. En lo que se refiere a la carencia de servicios, los datos arrojan que 6,485 (4.2 %) escuelas no disponen de agua potable, por lo que en 15,410 (10.1 %) escuelas se acarrea agua y en 6,649 (4.3 %) escuelas se adquiere a través de pipas. Además, los servicios sanitarios están ausentes en 146,680 (95.9 %) y de estas escuelas 91,672 (62.5 %) no se encuentran conectadas a las redes de drenaje. En lo que se refiere al acceso a las tecnologías, del total de las escuelas públicas, en 76,383 (48 %) las computadoras no funcionan o no se cuenta con ellas y en 123,511 (80.8 %) no se tiene acceso a internet, por

último, respecto a los insumos básicos didácticos en 14,444 (9.4 %) aulas no se cuenta con pizarrón, en 36,628 (24 %) aulas no tienen mesa o escritorio para el maestro y en 37,714 (24.7 %) aulas se encuentran escasez de sillas.

Del estudio de la realidad vertida con antelación, resultó justificable el problema jurídico planteado en el proyecto intervención en comento, aunado a lo expresado en el Programa Institucional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa 2014-2018 que refiere: "los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales han mostrado que el desempeño educativo está directamente relacionado con el estado físico de la infraestructura educativa".

Con relación a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece como una de las metas "Un México con Educación de Calidad" con el fin de garantizar un desarrollo integral de los mexicanos y así contar con un capital humano más preparado, buscando principalmente incrementar la calidad de la educación para que la población tenga las herramientas suficientes para su desarrollo, es por ello que pretende dotar de infraestructura TIC a todas las escuelas del sistema educativo, así como promover políticas que generen las condiciones idóneas para alcanzar los objetivos propuestos. Sin embargo, hasta la fecha el Estado ha sido omiso respecto a la garantía de tal problemática, tan es así que aún existen escuelas carentes de infraestructura esencial para el desarrollo integral de los estudiantes, sirviendo de ejemplo para hacer tal afirmación la escuela a intervenir en el proyecto de intervención planteado, además de otras escuelas que durante este proyecto se han visitado y las estadísticas emitidas por Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Al respecto, la entidad federativa que nos atañe, Veracruz, es importante precisar las siguientes estadísticas emitidas en el texto denominado "Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior", el cual revela el estado de carencia y precariedad en la infraestructura de las escuelas de educación secundaria en el estado, pues es la entidad que presenta el peor escenario respecto las condiciones físicas de las escuelas, junto con los estados de: Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tabasco.

Aunado a lo anterior, Veracruz, tanto en las escuelas primarias como secundarias, muestra los porcentajes más bajos en disponibilidad mínima de computadoras para propósitos pedagógicos (21.5 y 49.8 %), junto con los estados de Chiapas (11.6 y 46 %), Guerrero (20.7 y 22.1 %), Quintana Roo (29.5 y 57.2 %) y Campeche (32.3 y 59.4 %), asimismo se encuentra entre las entidades que carecen de accesibilidad y conectividad a internet.

En cuanto a las facilidades de acceso y circulación para discapacitados, el porcentaje máximo de secundarias con esta carencia, se observa en Veracruz (88.6%) y el menor, en Nuevo León (32.7 %). Por otra parte, los espacios educativos que menos atención han recibido por parte de las autoridades estatales de este nivel educativo se encuentran en primer lugar, el aula de cómputo -Veracruz concentró el mayor número de escuelas secundarias sin este espacio (86 %)-; y luego las canchas deportivas -Veracruz registró la cifra máxima (58.3 %) de escuelas sin este espacio.

La protección del derecho a la educación: sobre el caso concreto. El caso que atendió la intervención analiza la situación de la telesecundaria "Joaquín Alcántara" de Zimpizahua, en Coatepec, Veracruz, respecto a la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación obligatoria. Así mismo investiga y comprueba el incumplimiento del Estado respecto a sus obligaciones para con la misma, por lo que se exige a las autoridades responsables el acatamiento de su deber, mediante los medios jurisdiccionales correspondientes.

Para ello, fue necesario un estudio de los posibles medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales que podrían dar solución al problema a intervenir, es decir, cómo se podría intervenir jurídicamente ante tal omisión del Estado. Al respecto, se determinó que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad no eran medios idóneos para tal intervención, pues de acuerdo con el artículo 105 de la Carta Magna, fracciones I y II, los sujetos legitimados para interponer tales medios son personas que no se encuentran dentro del círculo social de quien escribe, por tanto, resultaba complejo llegar a interactuar con ellas, pues en su mayoría son personas que ostentan cargos públicos y de poder.

Luego, al analizar los medios no jurisdiccionales, se determinó que la queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz tampoco sería la vía idónea, pues derivado de entrevistas con servidores públicos de la Comisión se concluyó que no existe ningún área que se encargue de recibir quejas de esa índole, aunado a que la queja resultaría poco trascendental en comparación con las que alegan derechos de grupos indígenas, migrantes, mujeres, etcétera.

Por los motivos expuestos anteriormente, el juicio de amparo fue la opción idónea para proteger el derecho que se pretendía tutelar en el proyecto, ya que las formalidades legales de este medio podrían satisfacerse de una manera más sencilla, pues el interés jurídico de la sociedad de padres de familia se acreditaba, ya que ellos serían quienes suscribirían la demanda. Aunado a que se podía generar el acto de violación mediante las solitudes de infraestructura y servicios educativos entregados a las autoridades responsables y, con ello, hacer evidente la omisión del Estado respecto de múltiples ordenamientos que tutelan la educación de calidad.

Cabe resaltar que, para elegir tal mecanismo de protección fue necesario realizar un estudio exhaustivo de la Constitución mexicana, así como de normas de índole internacional, federal y local. Siendo necesario tomar como antecedente jurisdiccional el caso *Mininuma*, mismo que obtuvo una sentencia favorable a los intereses de la comunidad indígena violentada en sus derechos humanos por omisiones de autoridad respecto a la protección de su derecho a la salud.

En ese orden de ideas, la solución al problema vendría al obtener el amparo de la justicia federal para que la telesecundaria "Joaquín Alcántara" de Zimpizahua, Veracruz, fuese proveída de la infraestructura y los servicios escolares esenciales a fin de que se garantizara el derecho a una educación pública de calidad a sus estudiantes. Sin embargo, el proyecto pretendió ir más allá de la garantía de los derechos de la telesecundaria violentada, buscó tam-

bién obtener un precedente jurisdiccional para futuras o presentes violaciones al derecho en comento, dado que una de las principales causas que originó la intervención fue la falta de antecedentes en el Poder Judicial de la Federación que pudieran servir como criterio de interpretación respecto a la obligación del Estado de brindar una educación de calidad, por lo que resulta necesario para la exigencia de tal derecho la creación de precedentes que fijen las bases para hacer exigible este derecho.

Concomitante a lo anterior, cabe destacar que otra de las causas que generó la presente intervención es el inapropiado manejo del presupuesto destinado para el área educativa, debido a que se administra de manera inequitativa, por lo que existen instituciones educativas que no cuentan con los servicios escolares e infraestructura suficiente para el ejercicio de su derecho por estar limitados respecto a recursos económicos, lo que consecuentemente genera ineficiencia de los programas sociales y políticas públicas en la materia.

Bajo ese contexto, es menester destacar que, la educación que reciben los niños, niñas y adolescentes mexicanos debe ser impartida de conformidad con lo establecido en las normas nacionales e internacionales, por lo que se tendrá que cumplir con los parámetros mínimos de ley que buscan la máxima expresión de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, no discriminación, uso máximo de los recursos y progresividad, previstos en la Constitución Federal.

Debido a lo anterior, resultó necesario para este proyecto, tomar en cuenta el denominado control de convencionalidad, dado que sirvió como fundamento jurídico para la intervención, pues a partir del análisis e interpretación de los ordenamientos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención de los Derechos del Niño y la Declaración de los Derechos del Niño, concatenados con la normativa nacional, fue posible fundamentar la problemática jurídica del caso a intervenir. Los instrumentos mencionados dieron soporte jurídico a la controversia judicial, toda vez que los mismos han sido firmados y ratificados por México con el objeto de procurar la vigencia y observancia de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la educación, por lo que el Estado mexicano se encuentra ante la clara responsabilidad de respetar, promover y garantizar este derecho humano frente a un marco de convencionalidad.

Cómo hacer justiciable el derecho a la educación

Con base en lo anterior, es que fue promovido un amparo indirecto ante el Juzgado Decimoquinto de Distrito del Séptimo Circuito del estado de Veracruz, en contra de las siguientes autoridades: Secretario de Educación Pública de México, Subsecretario de Educación Básica, Secretario de Educación Pública de

Veracruz, Subsecretario de Educación Básica de Veracruz, Director General de Educación Secundaria de Veracruz, Subdirector de Escuelas Telesecundarias de Veracruz, Director de Adquisiciones y Arrendamiento de Inmuebles de Veracruz, Coordinador Estatal de Acciones Compensatorias de Veracruz, Director de Servicios Generales de la Secretaría de Educación de Veracruz, Director General de Espacios Educativos de Veracruz y Director General del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.

De las autoridades mencionadas se reclamó la violación del derecho a la educación de calidad de los alumnos de la telesecundaria "Joaquín Alcántara Tolentino" de Zimpizahua, Veracruz, por omisión respecto a sus obligaciones de respetar, promover, proteger y garantizar tal derecho a los alumnos dentro del marco constitucional y convencional, lo cual violenta su derecho en virtud de la denegación al acceso a servicios educativos e infraestructura adecuada que sufren respecto a otras escuelas del país.

Es menester precisar que, para efectos de generar el acto de violación a reclamar en vía judicial (amparo indirecto), se realizaron solicitudes de infraestructura y servicios educativos, mismas que se presentaron ante las autoridades responsables mencionadas, con el objeto de que éstas brindaran la infraestructura y servicios educativos o generaran el acto violatorio de derechos para proceder a interponer lo conducente.

Dentro de las peticiones realizadas se solicitó, primordialmente, la instalación del servicio público de energía eléctrica, ya que sin este servicio los profesores no cuentan con el medio elemental para hacer uso de los instrumentos electrónicos y tecnológicos necesarios para este nivel educativo y para el tipo de educación que se ofrece en las escuelas telesecundarias; una plaza cívica y una cancha deportiva, dado que el espacio destinado para actos cívicos y actividades deportivas es inapropiado para las actividades educativas que en ellas deben realizarse, al ser ambos espacios de tierra, las actividades de formación deportiva se ven suspendidas sobre todo en épocas de lluvia, durante la cual, es imposible realizar cualquier actividad en ellas; un cerco perimetral de 2000m², debido a que no existe seguridad alguna para los alumnos, la infraestructura del plantel y el equipo del mismo; sanitarios adecuados; una televisión, ya que los equipos con los que se cuenta actualmente no cubren las necesidades educativas de la telesecundaria, sólo se tienen dos televisores debiendo para tres grupos; ventanas y puerta, que son requeridas para una de las tres aulas que componen la telesecundaria y, por último, una biblioteca con material bibliográfico acorde al nivel educativo, toda vez que actualmente el plantel no cuenta con ella y existe poco insumo para la formación de los estudiantes y para el fomento de la lectura.

En ese orden de ideas, el día 9 de febrero de 2017, mediante oficio número OFDG.O./006/2017, emitido por el Jefe de Oficina de la Dirección General del INEFED, se recibió la negativa de brindar lo solicitado, debido a que la escuela no se encontraba dentro de un programa educativo que permitiera dar atención a la solicitud.

Derivado de lo anterior, fue interpuesta la demanda de amparo por la Sociedad de Padres de Familia de la telesecundaria en intervención; y en

auto de fecha de 6 de marzo del año 2017, fue desechada de plano, debido a que el Tribunal advirtió una notoria e indudable causal de improcedencia en el caso concreto, por aludir a políticas públicas, cuestiones que no se pueden resolver mediante una resolución judicial, según argumentó el Juzgado de Distrito concededor.

Ante tal situación, como representante de la Sociedad de Padres de Familia de la telesecundaria en comento, se promovió un recurso de queja dentro del término especificado en la ley ante la resolución emitida por el Juzgado Decimoquinto de Distrito, el cual fue radicado en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa con número 86/2017, mismo que fue turnado en fecha 18 de abril de 2017 a la ponencia del magistrado Roberto Castillo Garrido.

Dentro del lapso en el que es resuelta la queja interpuesta, la abogada litigante, propuso como segunda opción de intervención, la interposición de una demanda contenciosa administrativa promovida ante la Sala Regional del Golfo, en contra de las autoridades responsables pertenecientes a la Secretaría de Educación Pública, tomando como base el oficio de número OFDG.O./006/2017, emitido por el Jefe de Oficina de la Dirección General del INEFED.

Bajo esas circunstancias, se promovió el juicio contencioso administrativo, alegando que el oficio señalado anteriormente debía ser tomado como una resolución definitiva. Sin embargo, la demanda fue desechada debido a que el tribunal no consideraba el oficio emitido por INEFED como tal. Consecuentemente, se promovió el recurso idóneo, la reclamación, resultando también desfavorable a los intereses de la Sociedad de Padres de Familia, por lo que tal procedimiento concluyó con dicha resolución, pues no fue necesario interponer amparo ante tal pronunciamiento, toda vez que el recurso que se había promovido anteriormente fue favorable a nuestros intereses. Para concluir con este punto, cabe resaltar que dicho medio jurisdiccional únicamente fue utilizado como "Plan B" en caso de que la queja no hubiese sido favorable a los intereses de los quejosos.

Luego, en fecha 1 de junio de 2017, se declaró fundado el recurso de queja interpuesto, por lo que se remiten copias al Tribunal concededor para efecto de admitir la demanda de amparo interpuesta por los quejosos, notificando a las autoridades responsables con el objeto de que rindan su informe justificado y fijando fecha para la audiencia constitucional. No obstante, a la fecha, esta última audiencia no se ha llevado a cabo, toda vez que el órgano judicial concededor ha realizado múltiples requerimientos a las autoridades responsables retrasando considerablemente la contienda judicial.

Sin embargo, a través de la presión jurídica que genera el litigio interpuesto de manera judicial, se ha logrado la aprobación del presupuesto 2018 de la Autoridad Responsable Espacios Educativos del Estado de Veracruz, con una inversión de \$1,200,000.00 (un millón doscientos mil pesos 00/100 M.N.) para la construcción de un aula de cómputo, biblioteca, dirección y plaza cívica, situación que aunque aún no es tangible, ya se encuentra en proceso de ejecución.

Conclusiones

Es evidente la problemática que existe dentro la realidad jurídica; la falta de infraestructura y servicios educativos para brindar una educación pública de calidad a los alumnos de telesecundaria "Joaquín Alcántara" de Zimpizahua, Veracruz es únicamente ejemplo del escenario que vive el país en materia de educación.

En ese sentido, es de suma importancia atender tan crítico panorama, en primer lugar, porque el derecho a la educación es un derecho humano reconocido tanto en las normas nacionales e internacionales, instrumentos que permiten hacer exigible y justiciable este derecho, aunado a que la educación "es un factor fundamental que impulsa el desarrollo, además de ser uno de los instrumentos más eficaces para reducir la pobreza y mejorar la salud, así como para lograr la igualdad de género, la paz y la estabilidad".

En ese orden de ideas, se considera que, aun cuando el presente proyecto de intervención no ha quedado concluido procesalmente, sí ha generado que las autoridades responsables realicen las diligencias pertinentes para brindar el recurso necesario para proteger el derecho humano violentado, sirviendo como precedente jurídico para otros planteles que se encuentren en similares circunstancias, por lo que queda claro que, aun cuando el Estado no garantice el derecho a la educación conforme a la ley, existen medios jurisdiccionales que nos permiten hacer justiciables tal derecho.

59

59

Referencias

BANCO Mundial, Educación: Panorama general, consultar en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>.

DIARIO Oficial de la Federación, Programa Institucional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa 2014-2018, México, consultar en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343877&fecha=08/05/2014.

INSTITUTO Nacional para la Evaluación de la Educación., Panorama Educativo de México 2014.

INDICADORES del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior, México, INEE, consultar en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/113/P1B113.pdf>.

PRESIDENCIA de la República Mexicana, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018., México, Diario Oficial de la Federación, consultar en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013.

SUBSECRETARÍA de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Diagnóstico ampliado del programa de reforma educativa, México, Secretaría de Educación Pública, consultar en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50174/Diagno_stico_Ampliad.pdf.

La inconstitucionalidad del impuesto adicional para el fomento a la educación

Lorna Briseida Herrera García¹

Resumen

La intervención que nos ocupa se realizó con el objetivo de analizar la constitucionalidad en los Impuestos Adicionales a la luz de los principios de proporcionalidad, legalidad y equidad tributaria, contenidos en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el mismo sentido y partiendo del caso en concreto, dicha intervención se especificó en el Impuesto Adicional para el Fomento a la Educación en el Estado de Veracruz.

Las estrategias utilizadas para el desarrollo son tanto dogmáticas como empíricas, puesto que por un lado se analiza y compara la justiciabilidad de este impuesto en las leyes fiscales de otros estados. Por otro lado, se investiga en la jurisprudencia internacional. En el ámbito empírico se analizan las sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación del Séptimo Circuito, en las cuales se emite una resolución a los Juicios de Amparo contra leyes (específicamente los artículos 134 y 135 del Código Financiero del Estado de Veracruz) promovidos por la autora. A prima facie se puede aducir que el Impuesto Adicional para el Fomento a la Educación en el Estado de Veracruz, resulta inconstitucional no solo por la doctrina, sino también, por las resoluciones de los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación.

Introducción

En principio, el IAFE aparenta tener grandes beneficios dentro de las finanzas de la Administración Pública Estatal en donde la finalidad última es incentivar la calidad de la educación. Lo anterior, lejos de verse como un acto benevolente para los veracruzanos, es un detrimento hacia la economía, de igual forma, llega a afectar la esfera jurídica, pues contraviene los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, contemplados en la Constitución mexicana.

Han transcurrido muchos años cobrando este impuesto, inconstitucional e injustificado, a pesar de que del trabajo desarrollado de forma empírica, se aprecia que, aun cuando las sentencias confirman su inconstitucionalidad, tratándose de una norma de carácter fiscal es imposible promover una declara-

1. Licenciada en Derecho. Diplomado en Acceso a la Justicia en Materia de Derechos Humanos y Diplomado en Juicio de Amparo, SCJN. Candidata a Maestra en Derecho Fiscal. Maestra en Derechos Humanos y Justicia Constitucional. Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). E-mail: brisi_215@hotmail.com.

toria general de inconstitucionalidad, de acuerdo al párrafo número cuarto del apartado segundo correspondiente al artículo 107 de la Constitución mexicana.

Naturaleza jurídica del IAFE

En el estado de Veracruz este impuesto fue propuesto y aprobado por vez primera durante el gobierno de Miguel Alemán Velasco mediante un decreto que reformó el artículo primero de la Ley de Ingresos del Estado, correspondiente al ejercicio fiscal 2001.

En el año 2010, mediante la reforma al Código Financiero para el Estado de Veracruz, se reformó el artículo 134 y se derogó el numeral 136; la Exposición de Motivos del entonces Gobernador del Estado fue que, "...los daños sufridos en el estado con motivos de desastre naturales ejercían fuerte presión en las finanzas del estado".

En el mismo año 2010, la reforma del artículo 134 del Código Financiero, el cual establece como objeto del IAFE la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos que impone el estado, se incrementó el monto de la recaudación en los años venideros, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Por otro lado, el principio de seguridad jurídica es la base sobre la cual descansa el propio sistema jurídico mexicano pues su función es garantizar un trato de igualdad y certidumbre jurídica al gobernado ante las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado, en sentido formal también se observa durante y posterior a la aplicación de la norma. La seguridad jurídica en materia tributaria es imprescindible pues de ella emana la consolidación de una norma; los tres momentos de la seguridad jurídica son: certeza ordenadora, certeza jurídica y certidumbre jurídica,² mismos que deben atender a toda iniciativa de ley en donde el tributo sea proporcional, equitativo, no confiscatorio, progresivo, estable, justo, neutral, no colateral y razonable.³

El principio de proporcionalidad considerado en el precepto constitucional, que establece que "...es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa", forma parte de la validez de una norma tributaria, sin embargo, esto implica que la proporcionalidad debe ser armonizada con la capacidad económica del contribuyente, la cual descansa en el objeto y base gravable del impuesto.

Por su parte, el artículo 134 del Código Financiero considera que el objeto del Impuesto Adicional para el Fomento a la Educación en el estado de Veracruz, "Es[...] la realización de pagos por concepto de impuesto y derechos establecidos en las disposiciones de carácter tributario".

Los elementos de toda contribución son: sujeto (persona física o moral que paga cada tributo), objeto (el hecho generador de la contribución), tasa (el cálculo y la determinación del impuesto), base gravable (proporción de ingreso, rendimiento o utilidad gravable);⁴ cada elemento debe coexistir con la

2. Amparo Directo en Revisión 2551/2014, primer tribunal colegiado del décimo quinto circuito (exp. origen: a.d. 38/2014 (cuaderno auxiliar 216/2014), segunda sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. M. Junquera, 1994, La Hacienda Local en un Estado federal. Madrid: Editorial Marcial Pons, p.52.

4. El Código fiscal en el artículo 5 señala que: Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a

capacidad económica del contribuyente plasmándose en una justa proporcionalidad al momento de pagar el impuesto, mismo que es un potencial al gasto público y, por tanto, al desarrollo del estado.

Por su parte, el hecho imponible de cada tributo es el reflejo de una actividad económica que fundamenta la capacidad contributiva del contribuyente, entendiéndose como actividad económica a cualquier ejercicio que permita la riqueza de una determinada región mediante la explotación de recursos naturales, bienes o servicios en cuya finalidad es satisfacer las necesidades humanas.

Por lo anterior, el pago de impuestos y derechos en favor del IAFE de Veracruz, no se constituye en una actividad económica y, por lo tanto, no refleja la auténtica capacidad contributiva pues el hecho imponible lo constituye el pago de cualquier impuesto estatal.

Inconstitucionalidad del IAFE

El mencionado impuesto resulta violatorio del derecho humano a la seguridad jurídica al no cumplir con los elementos que lo conforman, pues no valoró la composición del tributo y la causalidad del mismo⁵ (certeza ordenadora) ni cuenta con una base gravable razonable atendiendo a la capacidad tributaria del contribuyente lo cual crea un estado de incertidumbre jurídica.

El impuesto contemplado en el artículo 134 del Código Financiero del Estado de Veracruz, deviene inconstitucional en la medida que no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Del texto del artículo en cita, se deriva que se trata de un impuesto indirecto en que el objeto u hecho imponible del mismo es la realización de pagos por impuestos y derechos de carácter tributario, a cuya base (monto total de la cantidad que se paga por impuestos o derechos) se le aplica la tasa del quince por ciento.

De acuerdo a las premisas antes señaladas, la cantidad que una persona paga por concepto de impuestos, como en el caso concreto, no puede considerarse como un parámetro que refleje la capacidad contributiva de los sujetos obligados, pues por más que resulte un indicador económico del flujo de dinero del gobernado, éste no se refiere a alguna situación que ponga de manifiesto la cantidad de bienes o patrimonio que posee, las cantidades que por consumo realiza, las cantidades que percibe por alguna actividad comercial, de producción o servicios, o algún otro aspecto que indique la generación de riqueza con la cual pueda contribuir al gasto público; sino que el pago de impuestos refleja el cumplimiento de una obligación legal, independientemente que se cuente o no con la capacidad para realizarlo (por ejemplo, las empresas que se encuentran en bancarrota)

los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

5. J.F. Pont, 1993, El pago fraccionado de los tributos, Madrid: Editorial Marcial Pons, pág.118.

el cual, de no realizarse, lleva consigo consecuencias tanto de tipo administrativo fiscal, como penales.- Esto es, no se puede considerar como indicador de riqueza el pago de los impuestos, pues tal hecho no se encuentra vinculado con alguna actividad propia del gobernado, que genere riqueza; sino que está relacionado con la obligación prevista en la ley, impuesta por la autoridad que le coacciona a realizar el pago, independientemente de si cuenta o no con la capacidad de hacerlo.- Sostener lo contrario, esto es, que el pago de impuestos es indicador de la riqueza del gobernado, llevaría al absurdo de imponer sobre ese mismo impuesto, otro de la misma naturaleza, y a éste otro, y así sucesivamente hasta agotarse la fuente de riqueza, pues siguiendo esta lógica, todos serían reflejo de la misma [sic], lo cual resulta inconcebible, al gravarse una y otra vez el mismo hecho imponible: sin que, se reitera, tal supuesto tenga la naturaleza de ser un indicador del movimiento productivo de riqueza de una persona, pues por sí mismo no es indicador de alguna actividad en la que se produzcan, generen, paguen, consuman o se reciban bienes que así lo determinen. En esa tesitura, el artículo 134 del Código Financiero del Estado de Veracruz, resulta violatorio del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 31, fracción IV, Constitucional.⁶

64 Por otro lado, si bien es cierto que se está obligado a contribuir al gasto público, también lo es que las cargas tributarias deben de satisfacer las necesidades colectivas, como se establece en el artículo 24 de nuestra carta magna, en donde se proyecta una justa distribución de los ingresos y la riqueza para, "permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".⁷

64 Para llevar a cabo una justa distribución de los ingresos existen diferentes mecanismos como el Plan Nacional de Desarrollo en donde una de sus principales tareas es democratizar la productividad que implica, "generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal; analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad".⁸ Si se analiza la política de ingresos del estado de Veracruz en cuanto al impuesto adicional para el fomento a la educación, en su Ley de Ingresos se señala que su tasa será del 15 % sobre la base gravable de otro impuesto, asimismo establece que se recaudará la cantidad de 607,441,565.09 mientras que en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2016 no se justifican los gastos del impuesto, lo cual contraviene totalmente a la seguridad jurídica del contribuyente así como también a los derechos políticos en cuanto al consentimiento de los impuestos y control de gasto público.

6. Contradicción de tesis 147/2012, tercer tribunal colegiado del décimo quinto circuito (exp. origen: queja 147/2012). Quinto tribunal colegiado del décimo quinto circuito (exp. origen: queja 101/2012). Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 3.

8. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

9. Ley de Ingresos para el Estado de Veracruz, disponible en: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/INGRESOS2016.pdf>

Ante este déficit de eficacia a la seguridad jurídica derivada del IAFE, cabe recordar que es obligación del Estado mexicano, garantizar, respetar, promover y proteger los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados de los cuales forme parte, lo anterior aunado a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en los que el derecho a la seguridad jurídica deviene en los beneficios a las personas.

Como se aprecia, tanto la eficacia como la eficiencia juegan un papel fundamental en el cumplimiento de las expectativas establecidas para el presupuesto de egresos y el ejercicio del gasto.¹⁰

Retomando los derechos humanos del contribuyente, el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce el trato igual de todas las persona ante la ley y su correcta protección, el derecho a la seguridad jurídica en el artículo 32 y el derecho a la propiedad privada en cuanto al uso y goce de bienes, consagrado en el artículo 21.¹¹

El Poder Judicial de la Federación ante el IAFE

Para comprobar que el IAFE es inconstitucional, a principios del año 2018 se llevaron a cabo diversas demandas contra leyes, en este caso, contra las disposiciones que facultan al citado impuesto: numerales 134 y 135 del Código Financiero para el Estado de Veracruz. De dichas demandas, hasta ahora, se han generado dos sentencias declarando inconstitucional el IAFE. Los juzgadores de Distrito han estimado que efectivamente, el impuesto resulta desproporcional, y por tanto inconstitucional, puesto que no atiende a la capacidad económica de los contribuyentes, es decir, el pago no atiende a una simple potencialidad de un derecho o impuesto como expresión de riqueza.

Una vez que las sentencias se desarrollaron en común acuerdo de inconstitucionalidad, además de declararse ésta en los juicios conducentes, también se ordenó a las autoridades responsables que desincorporaran de la esfera jurídica a los quejosos de la obligación de atender a los numerales señalados del Código Financiero. Asimismo, al decretarse un pago indebido de un impuesto, dado su inconstitucionalidad, se debe restituir, atendiendo a lo previsto en el artículo 46 del Código Financiero para el Estado de Veracruz.

Conclusión

Si el desarrollo económico de un estado incide de manera negativa en la seguridad jurídica, se debe hacer valer la armonización de deberes y obligaciones

10. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 2:

xi. Eficacia en la aplicación del gasto público: lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

xii. Eficiencia en el ejercicio del gasto público: el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

11. Convención Americana de los Derechos Humanos, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

de los ciudadanos. Si la imposición no fundamentada dentro de su propia naturaleza y marco legal daña la capacidad tributaria, también merma la economía y por tanto el libre desarrollo, convivencia, bienestar, salud y todos esos mínimos esenciales que se requieren para subsistir.

Si un Estado adopta medidas deliberadamente regresivas en el contexto de un ajuste fiscal, éste debe demostrar que estas medidas aseguran un piso mínimo de protección social y que son temporales, no-discriminatorias, proporcionales y necesarias, tras el examen exhaustivo de las alternativas disponibles, incluso reformas fiscales y una recaudación más eficaz.¹²

Referencias

- ATIENZA, Manuel. 2004, Las razones del derecho, teorías de la argumentación, México: Ed. IJ UNAM, 2004.
- CERVANTES, Irina. 2015. La Tutela Constitucional de los Derechos Fundamentales en México, debido proceso y principio de igualdad, México: Ed. IJ UNAM.
- MAC GREGOR, Eduardo. 2009. Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El nuevo paradigma del juez mexicano. México: Ed. Porrúa IJ UNAM, 2009.
- FERNÁNDEZ, Manuela. 1994. La Hacienda Local en un Estado federal. Madrid: Ed. Marcial Pons, p.52.
- FIX, Héctor. 2006. Los derechos Políticos de los Mexicanos. México: Ed. IJ UNAM.
- PONT, Joan-Francesc. 1993. El pago fraccionado de los tributos. Madrid: Ed. Marcial Pons, pág.118.
- PANTIAGOSO, Francisco, Capacidad Tributaria, fecha de consulta 27/04/2018 https://www.ipdt.org/editor/docs/09_Rev23_FPVDS.pdf
- UNIVERSIDAD, Nacional Autónoma de México, Derecho a la seguridad Jurídica, fecha de consulta 27/04/2018 <https://revesitascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechoshumanossemx/articlefile>
- UNIVERSIDAD, Nacional Autónoma de México, El hecho imponible, fecha de consulta 27/04/2018 <https://archivos.juridicas.unam.ms/www/bjv/libros/6/2642/8.pdf>

Legislación

- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- CÓDIGO FISCAL de la Federación 31 de Diciembre de 1981.
- CÓDIGO Financiero para el Estado de Veracruz del 30 de Diciembre de 2014.
- LEY de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 30 de Marzo de 2006.
- LEY de Presupuesto para el Estado de Veracruz 29 de Diciembre de 2015.

12. Informe temático sobre Política Fiscal y Derechos Humanos en Latinoamérica. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Secreto fiscal y acceso a la información pública: los dilemas de la transparencia en México

Con mi profundo amor a la damita más hermosa e inteligente que conozco: Alaia Y. Landa Durán. Gracias por tu corazón cálido, alegría y ocurrencias.

Geovanni de Jesús Durán Muñoz¹

Resumen

En los últimos tiempos, la diaphanidad de la información pública se ha constituido como uno de los elementos vertebradores de los gobiernos democráticos. Sumado a esto, la posibilidad de acceder a aquella, de forma libre y universal, configura un nuevo paradigma expresado en el deber de las autoridades estatales de rendir cuentas a sus administrados respecto de los diversos actos que desarrollan en acatamiento de sus funciones teleológicas y la búsqueda del bienestar general.

En esta dinámica de interacción circunscrita a los cánones del Derecho Público, la sociedad emerge revestida con un amplio halo de empoderamiento para el control de las buenas prácticas de gobierno, a través de la fiscalización de los actos de sus autoridades. Situación que redundará en el avance y perfeccionamiento de la cosa pública.

El reconocimiento del acceso a la información como parte del inventario de derechos fundamentales de los gobernados, constituye un valor agregado para que éstos puedan reclamar legítimamente la reversión de los errores u omisiones cometidos por los órganos de poder en desmedro de su dignidad humana, desde el punto de vista de una ciudadanía culta, proactiva e informada. Empero, el derecho de acceso a la información pública admite gradaciones constitucionales importantes en las cuales reparar, que en casos extremos pueden producir efectos nocivos en la rendición de cuentas de las contribuciones a partir de la figura legal del secreto fiscal.

1. Técnico en Computación Fiscal Contable por la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial; Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana; Maestro en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la misma Casa de Estudios; Diplomados en Derechos Humanos y en Amparo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Auxiliar de Investigación con línea en Derecho Fiscal y Económico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; Becario del CONACYT. E-mail: buzonjuridico_geovan@hotmail.com/geduran@uv.mx.

Introducción

Sin lugar a duda, la transparencia y el acceso a la información pública en México viven hoy uno de sus más grandes momentos. La recalcitrante opacidad incrustada en la lógica operativa que el paleo Estado absoluto desdoblaba frente a los gobernados en el cumplimiento de sus atribuciones, ha adquirido un carácter reprochable e inadmisibles al interior del actual modelo republicano de democracia.

En su lugar, la rendición de cuentas ha asumido un papel protagónico en la escena nacional, auspiciada constitucionalmente por el principio de máxima publicidad que ordena a las autoridades –en su conjunto– a hacer visibles todos y cada uno de los actos que conciernen al desempeño de sus funciones y tareas, en la búsqueda de concretar fácticamente el empoderamiento social para el control del buen gobierno e incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

De esta manera, la forma en que el Estado mexicano se relaciona con los gobernados en el intercambio de datos e informaciones bajo su resguardo hoy día reviste una plausible interacción con mayor apertura y dinamismo. Sin embargo, bajo la expectativa de conocer ciertos aspectos públicos de índole tributaria, la accesibilidad y diafanidad informativa de la gestión estatal se advierten disminuidas y, en el peor de los casos, anuladas a los ojos del ciudadano. Sigilo que justifica su existencia en función de ciertas causas e intereses relevantes que, por su naturaleza estratégica, riesgosa o confidencial, puedan transgredir el interés público o la protección de datos personales y patrimoniales de los contribuyentes.

Bajo este escenario, la ordenación constitucional que actualmente da vida al régimen jurídico de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país contempla entre sus imperativos, la posibilidad de modular el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información. Con base en diversas hipótesis legales que resguardan valores superiores o igualmente protegidos por el orden jurídico y que, por esa lógica, excluyen del conocimiento social ciertos temas cruciales.

No obstante, para el presente caso, el grado desbordado de discrecionalidad que se atribuye legalmente a las autoridades hacendísticas para clasificar información –reservada o confidencial– con base en la figura del secreto fiscal, puede eventualmente conculcar los parámetros de racionalidad constitucional que implica la reserva de información pública, lo que finalmente redundaría en la promoción de la opacidad y ocultamiento en torno al nacimiento, vida y extinción de créditos fiscales, por citar un ejemplo.

El análisis tiene como consigna esbozar grosso modo el estado de la cuestión latente en México con relación al régimen de secretos y reserva de la información tributaria, así como la forma en que éste se constituye como acotamiento jurídico del derecho fundamental de los particulares para acceder a ella.

En este contexto, la metodología en que se sustenta el presente trabajo parte del análisis y especificación del aludido derecho fundamental y los principios por los que se rige, en aras de identificar su núcleo esencial; para pasar

enseguida al estudio de las excepciones legales que lo restringen en el terreno tributario. Finalmente, se presentarán algunos apuntes conclusivos respecto al objeto de estudio abordado.

El acceso a la información como derecho humano

Apenas ayer, y todavía, la concepción de gobierno abierto representaba un tópicico de difícil inserción en nuestra hermética idiosincrasia mexicana, la cual persistía fuertemente anquilosada en la lógica del engaño, la maquinación y el sigilo por parte de los entes detentadores de la potestad pública y la forma en que éstos se conducían en la realización de sus atribuciones y tareas.

El reconocimiento constitucional del acceso a la información como derecho humano, en este sentido, representa un hito en la historia del desmantelamiento de la corrupción y el arsenal de malas prácticas largamente encubiertas por los gobernantes, derivadas inexorablemente del ejercicio de la función pública. Sin embargo, en la actualidad el aludido derecho representa apenas un concepto de implicaciones todavía insospechadas, que se apuntala como instrumento jurídico para la protección de la persona y su dignidad intrínseca, así como para la consolidación y perfeccionamiento del Estado de Derecho, inspirado éste en los aquilatados atributos de la democracia.

Estos nuevos y definitivos derroteros de transparencia y rendición de cuentas contribuyen con toda seguridad al establecimiento de mecanismos jurídicos que impulsan la participación ciudadana en la vida del país y se vinculan al logro de la efectividad de otros derechos de naturaleza fundamental como la libertad de expresión y el derecho a la verdad, a partir de la promoción de una sociedad interactiva, fiscalizadora e informada.

De esta manera, el derecho de acceso a la información encaminado hacia el combate de la tendencia patrimonialista y cerrada con que el Estado ha venido detentando el manejo y tratamiento de los datos y registros bajo su resguardo, debe inundar con su contenido los diversos recintos en que este último manifiesta su potestad, en la búsqueda de robustecer el control ciudadano de los actos de autoridad y, en esta medida, garantizar el avance paulatino y renovado de la cosa pública.

En términos de Villanueva "el derecho a la información" lo podemos definir como la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente la generada por los órganos del Estado".² En México, el cimiento normativo supremo que permite la aplicación y vigencia de este derecho en beneficio de todas las personas, se localiza en el artículo 6º de la CPEUM, el cual en su apartado A, fracciones I a la III literalmente ordena:

Artículo 6o. [...] *Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir informa-*

2. E. Villanueva, "Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública", en S. López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, Editorial UNAM-IFAI, 2006, p. 23.

ción e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. [...]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

2. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

3. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.³

70

70

A la luz de la porción constitucional anterior, podemos extraer los principios elementales que las autoridades deberán observar en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, traducidos en: a) acceso universal, b) toda información en poder de las autoridades y demás entes obligados del Estado mexicano es pública, bajo el principio de máxima publicidad, c) la información que se alude solo podrá reservarse por causa de interés público y seguridad nacional, bajo una temporalidad perentoria, d) no se requiere acreditar interés alguno para solicitar información pública, e) el acceso a dicha información se realizará a título no oneroso y con celeridad, y f) el Estado deberá proteger con la mayor extensión posible la información relacionada con la vida privada y/o datos personales.

Por los límites propios de esta intervención, no es posible abundar sobre las características de cada uno de ellos, basta mencionar que el principio de máxima divulgación opera como la piedra angular del derecho en comento, el cual democratiza el desempeño del aparato estatal a partir de las labores de escrutinio ciudadano.

En palabras de Luna Pla,⁴ el ordenamiento constitucional conmina a los órganos del Estado para que: a) informen con la mayor difusión posible de

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

4. Cfr. I. Luna, "Acceso a la información tributaria: Prácticas y aplicación", en G. Ríos (Coord.), Reforma hacendaria en la agenda de la reforma de Estado, México, Editorial IIJ-UNAM, 2009, p. 218.

las obligaciones básicas de sus funciones y gestiones, b) reciban y tramiten solicitudes de información provenientes del público en general, c) den el máximo acceso a la información y justifiquen con explicaciones lógicas la reserva de la información, d) organicen, administren y actualicen adecuadamente archivos administrativos, e) protejan los datos personales de los ciudadanos en manos del Estado y f) observen las resoluciones del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y le den cumplimiento.

No obstante, con todo lo valioso de este andamiaje constitucional, no pueden dejarse de observar los grandes desafíos intemporales que enfrenta el país para que la transparencia pueda permear con un verdadero impacto social benéfico y de credibilidad institucional respecto de ámbitos intrincados, polémicos y oscuros, como lo ha sido desde siempre el derecho tributario.

A continuación, damos paso al análisis del objeto de estudio en cuestión, identificado por la secrecía de la información que obra en poder de las autoridades fiscales, como supuesto de excepción al multicitado derecho fundamental.

El secreto fiscal como acotamiento jurídico al régimen constitucional de transparencia

La posibilidad de los gobernados y demás personas que residan en el territorio nacional para buscar, solicitar, investigar, difundir y recibir cualquier tipo de información de naturaleza pública en manos de los sujetos obligados, reviste un aspecto laudable, imprescindible, pero al mismo tiempo insuficiente cuando las atribuciones discrecionales ejercidas desproporcionalmente por ciertas autoridades, se traducen en cotos vedados que entorpecen el conocimiento cabal de la acción estatal por parte de la sociedad.

En opinión de Duran Padilla "las consecuencias negativas de una transparencia inadecuada, burocratizan procedimientos, tienden a desintegrar la administración de las instituciones, distraen la atención en los asuntos cuestionados. Mina las oportunidades para corregir irregularidades, e indirectamente opera como caja de contención a las posibilidades de la crítica. Paradójicamente, la ineficacia de la transparencia contribuye a encubrir el secreto".⁵

En tal virtud, se requiere a estas alturas de un empuje comprometido por parte de la ciudadanía –apropiada de los derechos que le asisten– para cuestionar, evaluar y rebatir asertividad de los actos y decisiones estatales de la que es receptora, como parte del perfeccionamiento del aparato burocrático que se cierne sobre ella y, de esta manera, transitar hacia un mayor nivel de beneficio colectivo.

Bajo esta tónica, la efectividad en la recaudación, gestión y aplicación de tributos desempeña un papel primordial en el desarrollo económico, jurídico, social y democrático de la Nación, como ingresos ordinarios que

5. J. Durán, "Secreto y transparencia: relaciones y tensiones en la web", México, Revista Universos Jurídicos, 2015, núm. 4, vol. 2, p. 80.

percibe y dispone el Estado para la realización de los fines teleológicos que le han sido encomendados. Trejo Cruz sostiene la existencia de una “[...] reciprocidad entre Estado e individuo en el afán de alcanzar un mejor progreso en la forma de vida de lo público y lo privado [...] en donde el fin común es innato para ambos [...]”.⁶

El conocimiento de la sociedad respecto al camino que siguen paso a paso las contribuciones, representa una variable más en la ecuación del gobierno democrático que incide transversalmente en el desmantelamiento de los arcanos celosamente resguardados por las estructuras verticales de poder, las cuales –incluso ahora– resisten la derogación del velo impuesto a las gestiones administrativas en temas tan cruciales como el financiamiento público, el cual finalmente se verá reflejado en la confección de las partidas presupuestales designadas a los programas de gobierno en turno, para la satisfacción de necesidades sociales.

Circunscrita en este panorama de ineluctable trascendencia, la publicidad de los actos administrativos que se desdoblan con motivo de la detracción de la riqueza particular y su destinación a las arcas hacendarias del país, enarbola un tema de interés público. No obstante, el comportamiento jurídico que actualmente despliega el secreto fiscal al interior del sistema tributario encabalga en las excepciones constitucionales que suponen un acotamiento legítimo en la accesibilidad de la información fiscal.

De esta guisa, el personal administrativo que intervenga en los distintos trámites dispuestos para la aplicación de las normas tributarias –de acuerdo al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación– queda constreñido a observar un absoluto sigilo respecto a las declaraciones y datos proporcionados por los contribuyentes o terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación; es decir, cuando en uso de sus atribuciones, las autoridades fiscales por medio de sus delegados se alleguen de información vía suministro o captación.

Motivo por el cual dicha información no podrá ser comunicada en forma nominativa e individual a los sujetos que formulen una petición informativa al respecto, sin reparar en el hecho de que la misma se relaciona con temas que per se conciernen al conocimiento de la población sobre ingresos económicos que mutarán su naturaleza privada a pública y, por ende, deberían trascender a la protección de datos personales por los delicados aspectos en que inciden para el desarrollo nacional y social.

A decir de Jiménez Jiménez, parafraseando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “[...] el secreto fiscal establece una concreta carga –de no hacer– impuesta al personal –servidores públicos– de la autoridad fiscal, consistente en que al aplicar las disposiciones fiscales no deben revelar de ninguna forma información tributaria de los contribuyentes”.⁷

En esta tesitura, el secreto fiscal –por acto de ley– viene determinado por la bifurcación tuitiva de bienes jurídicos relevantes; aunado al deber de no

6. Y. Trejo, “Recaudación de ingresos en el estado de Veracruz”, en A. De la Fuente y R. Ortiz (coords.), Estudios Jurídicos Contemporáneos XIII, México, Editorial IJ-UV, 2014, p. 236.

7. J. Jiménez, El secreto fiscal en México, México, Porrúa, 2016, p. 40.

revelación a cargo de las autoridades hacendarias. Esto es, por una parte el resguardo de información estratégica o riesgosa que pueda poner en peligro la seguridad nacional o el interés público; y en el otro extremo de excepcionalidad, el ocultamiento de información cuando por su publicidad se puedan conculcar derechos de particulares, como en el caso específico de sus datos personales y patrimoniales. Lo que en términos francos se concretiza en la clasificación de información reservada y confidencial.

Situación que en muchos de los casos posibilita la existencia de regímenes preferenciales entre contribuyentes con similar capacidad contributiva y el fomento de la arbitrariedad y corrupción, lo que se traduce en un trato desigual para los desiguales. “La rendición de cuentas considerada como un diálogo entre actores sociales, quienes exigen y quienes rinden cuentas, involucra a la sociedad en la vigilancia del desempeño de sus gobiernos y activa las alarmas cuando hay indicios de corrupción”.⁸

Por todo lo anterior, se estima que la posibilidad de acceder a la información en manos de las autoridades tributarias no representa –en todos los casos– una afectación al recaudo típico y fluido de contribuciones, muy por el contrario, se advierte un interés general mayor que apremia en el conocimiento de las formas en que los entes públicos se conducen para concretar la absorción de ingresos ordinarios y evitar también la evasión y elusión fiscal. En este orden de ideas, “[...] el ejercicio de los asuntos públicos no debe funcionar sobre la base de la confianza, sino bajo el principio rector de la responsabilidad gubernamental. Nadie debe estar exento del ejercicio de la rendición de cuentas y de la obligación de ofrecer información”.⁹

En consecuencia, la sociedad podría ejercer un mejor control del desempeño estatal y, de esta manera, prevenir y anticipar acciones perversas por parte de las autoridades, lo que redundaría en la maximización del parámetro de protección de los derechos fundamentales del contribuyente y su seguridad jurídica frente a los actos de exacción practicados por la Administración Tributaria; “[...] se requiere a estas alturas de miradas vanguardistas por parte de todas las autoridades fiscales del país, que permitan advertir la conflictividad surgida entre dos figuras constitucionales protegidas que colisionan y, en esa medida, logren ponderar la protección del contribuyente y su dignidad intrínseca frente a la recaudación de tributos [...]”.¹⁰

De acuerdo con Ríos Granados, “En la doctrina del derecho de acceso a la información, el secreto es una excepción a la apertura, y en aras de no causar una afectación al derecho fundamental se considera como requisito jurídico la ponderación de intereses”.¹¹ La interpretación y argumentación ju-

8. S. López, “Transparencia y rendición de cuentas”, en A. Ayala (coord.), *Visiones críticas de la Democracia Electoral*, México, Editorial IJ-UV, 2016, p. 556.

9. I. Sandoval, “Transparencia en fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos”, en G. Ríos (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma de Estado*, México, IJ-UNAM, 2009, p. 236.

10. G. Durán, “Autoincriminación de los contribuyentes en los procedimientos de inspección tributaria en México”, en Centro de Estudios Constitucionales (ed.), *Perspectivas de la interpretación constitucional*, México, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, p.189.

11. G. Ríos, *Control de proporcionalidad en el derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2009, pp. 106-107.

rídicas, en este sentido, recobran un rol preponderante cuando se trata de fijar alcances y límites a los derechos en pugna.

El juicio de proporcionalidad postulado dentro de las teorías contemporáneas que circundan el nuevo entendimiento constitucional de los derechos fundamentales, así como la centralidad de la persona humana y su dignidad frente a la actuación del Estado, constituye hoy día un mecanismo innovador de hermenéutica jurídica, fincado en técnicas de pesos y contrapesos, cuando la subsunción y los métodos tradicionales de interpretación empleados para resolver las antinomias suscitadas entre normas de igual jerarquía no son posibles. Se tiene entonces que cuando el conflicto surge entre dos o más normas de fuente originaria, el intérprete está llamado a ponderar. Trasladado al campo tributario, el antedicho balancing test se constituye como el canal jurídico que permite [...] dotar de contenido, certeza y alcance a los derechos fundamentales de los contribuyentes, con base en la ponderación de aquellos valores constitucionales cuyos afanes se contraponen, en aras de determinar la prevalencia de uno sobre el otro en cada caso concreto.¹²

Derivado de lo anterior, la protección del secreto fiscal y los datos que éste resguarda no se advierte como irrestricta, más aún cuando se está frente a un tema de colisión de derechos humanos respecto a la reserva y privacidad de la información pública –confidencial–, de cara a permitir su acceso por parte de la ciudadanía en aras de la rendición de cuentas sobre el desempeño de la autoridad.

Es cierto que en algunos casos debe protegerse la confidencialidad de informaciones, pero frente a ello debe prevalecer el principio de máxima publicidad cuando se vea involucrada la gestión de los recursos públicos –como son los fiscales–, que inexorablemente atestan golpes en el desarrollo del país; máxime cuando los recursos económicos de que dispongan la federación, entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de acuerdo al artículo 134 constitucional, deben ser desarrollados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.¹³

Conclusiones

La evolución histórica del derecho de acceso a la información pública en nuestro país ha desvelado un camino intrincado y pendular, cuyas oscilaciones se han hecho consistir por un conjunto de avances, retrocesos y reacomodos en torno a las modalidades de sigilo y apertura que el Estado detenta respecto de los datos, documentos, registros, etc., que haya generado, obtenido, adquirido,

12. G. Durán, "El secreto fiscal en el debate de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", México, Revista Letras Jurídicas, 2016, núm. 34, vol. 17, p. 194-195.

13. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Loc. Cit.

transformado o, en general, cualesquiera que obren en su poder, así como la forma en que los mismos son comunicados a los gobernados.

Si bien, su incorporación al sistema jurídico mexicano tuvo lugar en 1997, durante un periodo bastante prolongado este derecho fundamental fue interpretado restrictivamente, como parte de las prerrogativas atribuidas a los partidos políticos que les permitiera hacer uso de los medios de comunicación existentes y difundir su propaganda electoral. Sin embargo, a lo largo de los años las diversas reformas vertidas a la Carta Magna en esta materia han permitido alcanzar un notable progreso normativo que, en buena lid, contribuyen al ensanchamiento del espacio público en el que se desenvuelve la sociedad y, por ende, al dismantelamiento de un anacrónico aparato gubernamental opaco y corrupto. Lo anterior, a partir de ciertos vectores constitucionales que conducen la interpretación extensiva del derecho de acceso a la información pública en favor de los particulares, a la luz de la máxima transparencia y la rendición de cuentas.

De esta manera, la accesibilidad informativa acogida en el país como derecho fundamental, oponible a los entes detentadores de la potestad pública, se ha entendido como un instrumento democratizador de las acciones del gobierno y un mecanismo jurídico de protección de la persona y su dignidad humana, fincado en las exigencias ciudadanas por medio de las cuales el Estado debe abrir las compuertas de los arcanos gubernamentales y proveer la información que se le requiriere.

Empero, con toda probabilidad, una de las discusiones más polémicas relacionadas con la transparencia gubernamental la enarbola el sigilo tributario y el déficit de información que el mismo supone de acuerdo con las categorías taxativas de reserva legal. La secrecía de la información fiscal, inescrutable a primera vista por parte de la sociedad, conecta con factores de acorazamiento absoluto de datos personales e interés nacional, a través de la posibilidad jurídica con que se dota a la autoridad administrativa para clasificar discrecionalmente datos y registros relacionados con el cumplimiento cabal –o no– de obligaciones a cargo de los contribuyentes o terceros con ellos relacionados.

Al respecto, se estima que las contribuciones y el camino que éstas siguen en su tránsito a la integración de los presupuestos anuales hacen parte del interés público, en virtud de que el desarrollo nacional, democrático y social del país se encuentra condicionado a la liquidez financiera con que cuente el Estado, en la búsqueda de concretar sus fines teleológicos como son generar el bienestar común, redistribuir la riqueza, así como la protección y garantía de los derechos humanos.

Al tenor de dichos planteamientos, se considera que resulta relevante el conocimiento de la información concerniente a la recaudación, gestión y aplicación de los tributos y sus accesorios, pues representaría un valor agregado como instrumento de control social de las finanzas públicas que componen el patrimonio del Estado y, al mismo tiempo, para valorar el desempeño de las autoridades en la exacta aplicación de las disposiciones fiscales.

De esta manera, la transparencia fiscal se percibe como una condición obligada para la rendición de cuentas desde el recinto administrativo ante el

deterioro social de sus instituciones, a partir de lo cual las autoridades hacendarias deben informar sobre los mecanismos y procedimientos a los que constriñen su actuación en el desempeño de sus atribuciones y el logro de sus cometidos recaudatorios; todo ello con miras hacia el robustecimiento del bienestar colectivo.

En este contexto, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y su efectiva garantía por parte del Estado, guardan una estrecha relación con el grado de apropiación social existente al respecto y la forma en que los mexicanos se vuelvan sobre sí para reflexionar y cuestionar la asertividad de las acciones emprendidas por sus gobernantes.

Referencias

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- DURÁN, G., «Autoincriminación de los contribuyentes en los procedimientos de inspección tributaria en México», en Centro de Estudios Constitucionales (ed.), *Perspectivas de la interpretación constitucional*, México, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.
- DURÁN, G., «El secreto fiscal en el debate de la Suprema Corte de Justicia de la Nación», México, *Revista Letras Jurídicas*, 2016, núm. 34, vol. 17.
- DURÁN, J., «Secreto y transparencia: relaciones y tensiones en la web», México, *Revista Universos Jurídicos*, 2015, núm. 4, vol. 2.
- JIMÉNEZ, J., *El secreto fiscal en México*, México, Editorial Porrúa, 2016.
- LÓPEZ, S. «Transparencia y rendición de cuentas», en A. Ayala (coord.), *Visiones críticas de la Democracia Electoral*, México, Editorial IIJ-UV, 2016.
- LUNA, I., «Acceso a la información tributaria: Prácticas y aplicación», en G. Ríos (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma de Estado*, México, Editorial IIJ-UNAM, 2009.
- RÍOS, G. *Control de proporcionalidad en el derecho tributario mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2009.
- SANDOVAL, I., «Transparencia en fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos», en G. Ríos (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma de Estado*, México, Editorial IIJ-UNAM, 2009.
- TREJO, Y., «Recaudación de ingresos en el estado de Veracruz», en A. De la Fuente y R. Ortiz (coords.), *Estudios Jurídicos Contemporáneos XIII*, México, Editorial IIJ-UV, 2014.
- VILLANUEVA, E., «Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública», en S. López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, Editorial UNAM-IFAI, 2006.

Pensión de los expresidentes de México, violatorias de los derechos de igualdad ante la ley y seguridad jurídica

Pedro Peña Molina¹

Resumen

Los ex presidentes de la República gozan de un trato preferencial sin que exista una justificación razonable, al gozar de pensiones y beneficios vitalicios diametralmente opuestos con relación a las condiciones en que se encuentran los pensionados por los distintos sistemas existentes en el país: IMSS, ISSSTE e INSFAM, por citar algunos ejemplos.

Una pensión económica que en la actualidad es de \$206, 122.06 (doscientos seis mil ciento veintidós pesos 06/100 M.N.), más ciento veintitrés pesos para seguridad y ayudantía, así como otra serie de beneficios que logran por seis años de trabajo contrasta con lo que recibe la generalidad de la población que accede a la seguridad social en México.

Lo anterior, se contrapone a lo establecido en nuestra Carta Magna, así como en la Convención Americana de Derechos Humanos que reconocen el derecho de igualdad ante la ley, reprobando al mismo tiempo todo trato discriminatorio que atente contra los derechos humanos.

En tal sentido, se considera que ciertas políticas públicas o decisiones administrativas respecto al ejercicio de gasto público, cuando son desproporcionales, de grupo y sin fundamento legal, corren el riesgo de otorgar un trato diferenciado a las personas que se encuentran en condiciones de derecho similares al grado de vulnerar su dignidad.

Introducción

Los expresidentes de la República Mexicana, por ocupar la titularidad del ejecutivo por seis años, reciben mensualmente una gravosa pensión económica de manera vitalicia, que en la actualidad es de \$206, 122.06 (doscientos seis mil, ciento veintidós pesos 06/100 M.N.), sin que exista un sustento jurídico que establezca requisitos necesarios para acceder a la misma. Además,

1. Licenciado en Derecho, Universidad Veracruzana. Licenciado en Ciencia de la Comunicación, Universidad Cristóbal Colón. Maestro en Derechos Humanos y Justicia Constitucional, Universidad Veracruzana. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. E-mail: pedroveracruz2009@hotmail.com.

disponen de 78 personas encargadas de garantizar su seguridad, mismos que son miembros del ejército, Fuerza Aérea y Armada de México. Al igual, 25 empleados de la federación les sirven como personal de apoyo para actividades administrativas o de oficina. A lo anterior hay que agregar: aguinaldo, automóvil, servicio de gastos médicos mayores, seguro de vida, pasaporte diplomático, así como, los servicios logísticos que les realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En tal virtud, como parte de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional de la Universidad Veracruzana, se estudió el tema con perspectiva en derechos humanos, a fin de encontrar un instrumento y argumento jurídico para incidir en la problemática. A partir del análisis hecho, se encontró que existía una vulneración a los derechos humanos a la seguridad jurídica e igualdad ante la ley, protegidos constitucional y convencionalmente.

Se consideraron dos vías como viables e idóneas, el juicio de amparo contra el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 donde se incluye el monto para pagar las pensiones y la elaboración de una propuesta de reforma constitucional que incluyera ley reglamentaria para regular en la materia.

Para el amparo se determinó argumentar la inconstitucionalidad de las pensiones, compensaciones y servicios a los expresidentes de la República por ser otorgadas sin que exista una normatividad que establezca requisitos mínimos para ser concedidas como sí se impone a la generalidad de los ciudadanos, vulnerando así, los derechos humanos a la seguridad jurídica e igualdad ante la ley, tutelados por los artículos 1º, 12, 13, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, en virtud de que tales prestaciones se conceden sin que exista un sustento legal para su otorgamiento o se impongan requisitos mínimos para obtenerlas. Sólo se incluye su gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la segunda vía, la legislativa, se formuló una propuesta de reforma al artículo 127 de Constitución a fin de reconocer como derecho, las pensiones de los expresidentes, mismas que se sujetarán a las disposiciones de la ley que en la materia expida el Congreso de la Unión. Dicha legislación se realizó con enfoque en el respeto al derecho humano y la igualdad ante la ley. Corresponde darle seguimiento a fin de lograr que algún legislador la presente y pueda promulgarse.

Como parte del trabajo previo de investigación, se presentaron un número importante de solicitudes de información vía la plataforma INFOMEX, con lo cual se obtuvieron datos valiosos que permitieron conocer a profundidad el tema. Los avances logrados en esta etapa del proyecto son destacables. Inclusive, se interpusieron siete recursos de revisión, cuyas resoluciones resultaron favorables.

Durante el diseño del PI se hizo necesario acreditar el interés legítimo, para lo cual se buscó equiparar grupos que se encontraran en la misma situación jurídica que los expresidentes. Para ello, se contó con el respaldo de un

grupo denominado Pensionados de la Industria Naval de Veracruz, quienes participaron como quejosos en el amparo. Asimismo, como un proceso paralelo, se buscó incidir en la problemática que dichas personas presentaban.

En consecuencia, se gestionó por medio de diputada de la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, que el Congreso en cuestión acordara por unanimidad exhortar al Instituto Mexicano del Seguro Social a fin de realizar los trabajos necesarios que llevaran al reconocimiento de las semanas no consideradas al momento de emitir las resoluciones de pensión para algunos integrantes de este grupo de pensionados.

A continuación, se describe el proceso seguido durante el desarrollo del presente proyecto de intervención. En ese sentido, este trabajo se estructurará metodológicamente en cuatro ejes centrales; primero, se expone el problema jurídico abordado; segundo, se habla de las pensiones y servicios que reciben los expresidentes de México; tercero, se describen los instrumentos de intervención elegidos; y cuarto, se expone el diseño, proceso e impacto del proyecto.

Finalmente se presentan las conclusiones, reflexiones y recomendaciones a considerar en el futuro para lograr un mejor impacto sobre el tema de estudio.

Problema jurídico

Los expresidentes de México reciben mensualmente, una gravosa pensión económica de manera vitalicia, sin que exista un sustento jurídico que establezca los requisitos necesarios para acceder a ellas. Además, "de la prestaciones ya mencionadas., las cuales" y unir con el párrafo siguiente a partir de "se conceden".

Se conceden sin que exista un sustento legal para su otorgamiento o se impongan requisitos mínimos para acceder a ellas. La falta de una normatividad que las regule, no justificable ni razonable objetivamente, propicia que sólo se requiera ser expresidente para ser beneficiario. En contraparte, los derechohabientes del IMSS o del ISSSTE, están sujetos a exigencias precisas determinadas por la legislación en la materia, lo que se traduce en que el Estado mexicano brinde un trato diferenciado a estos grupos.

De ahí que el otorgamiento de pensiones, compensaciones y servicios a los exmandatarios de la República Mexicana, de cara al resto de trabajadores pensionados, constituyan una violación directa a los derechos humanos reconocidos en los artículos 1º, párrafo quinto; 12, 13, 14 y 16 de la Constitución Federal, así como en los numerales 24 con relación al 1.1 y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -seguridad jurídica e igualdad ante la ley.

Lo anterior, en virtud de que no existe un ordenamiento legal explícito que establezca las bases jurídicas mínimas de dicha prestación laboral, bajo condiciones objetivas y racionales que regulen las condiciones indispensables para acceder a ellas por parte de los exmandatarios, frente a la normatividad que enfrentan los trabajadores del IMSS, ISSSTE e ISSFAM, por ejemplo,

que impone requisitos precisos en aras de hacer eficientes los recursos de los Institutos. Lo que se traduce en trato desigual para los desiguales frente a mismas situaciones jurídicas y de hecho.

Pensiones de los expresidentes de México

Esta práctica, surge de dos acuerdos presidenciales, uno de 1976 y otro de 1987. El primero, del 25 de noviembre de 1976 siendo presidente Luis Echeverría Álvarez, dispone que estarán al servicio de cada exmandatario 78 personas encargados de garantizar su seguridad, mismos que serán miembros del ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

Cabe mencionar que únicamente lo firmaron los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina de esa época, Hermenegildo Cuenca Díaz y Luis M. Bravo Carrera, además de no haberse publicado en el Diario Oficial de la Federación lo que obviamente le confiere un tinte de ilegalidad.²

El segundo acuerdo presidencial, el 2763-BIS del 31 de marzo de 1987, elaborado al finalizar el gobierno del Miguel de la Madrid, instauró una pensión equivalente al salario total que corresponde al cargo de Secretario de Estado con derecho a percibir las prestaciones de seguridad social correspondientes, incluyendo, seguro de vida y seguro de gastos médicos mayores. Agregó 25 empleados de la Federación como personal de apoyo para actividades administrativas o de oficina a los 78 que estaban destinados al cuidado de su seguridad.

De igual manera determinaba que el cónyuge supérstite tiene derecho a un porcentaje de la pensión en caso de fallecimiento del titular equivalente al 80% y que los hijos recibirían un seguro de gastos médicos mayores hasta cumplir la mayoría de edad.

En el texto del decreto se reconoció abiertamente la ilegalidad de las pensiones al afirmar que resulta indispensable instituir y sistematizar permanentemente el otorgamiento de los beneficios de carácter económico, social y de apoyo administrativo que el Gobierno Federal ha venido efectuando tradicionalmente y en forma discrecional;³ no obstante, desde 1983 se había incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho decreto no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El 30 de noviembre de 2012 el expresidente Felipe Calderón realizó una modificación al reglamento del Estado Mayor Presidencial para incrementar el número de elementos de seguridad que lo cuidarían. Dicha reforma consistió en ampliar las atribuciones del Jefe del Estado Mayor Presidencial.⁴

2. H. Villanueva e I. Nucci. *Los parásitos del poder, Cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los ex presidentes*, Ediciones proceso, México D.F, 2015 p. 21.

3. C. Licona, *Estudio en materia de pensiones, percepciones, compensaciones y demás beneficios a expresidentes de México*, Cámara de diputados, 2008, México D.F, 2012 p. 24.

4. Véase, Reglamento del Estado Mayor Presidencial. Artículo 11, apartado ix. Autorizar, de acuerdo a los análisis de riesgo correspondientes, la ampliación de los servicios para garantizar la seguridad de los ex Presidentes de la República y de su familia [...]

Actualmente este gasto está contemplado en el Anexo 1, inciso B del Ramo Administrativo 02 Oficina de la Presidencia de la República y en el párrafo 5° de la fracción IV del artículo 17, del Presupuesto de Egresos de la Federación, luego de que en el 2001 Vicente Fox Quesada lo incluyera.⁵

Los expresidentes y parientes que actualmente disfrutan de este beneficio son: Vicente Fox Quesada; Luis Echeverría; la viuda de José López Portillo, Alexandra Acimovic Popovic (actriz, mejor conocida como Sasha Montenegro) y la de Miguel de la Madrid, Paloma Delia Margarita Cordero Tapia. Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Felipe Calderón renunciaron al pago económico, pero conservan ciertos beneficios como el del personal de apoyo.

Durante muchos años se han presentado iniciativas de ley o propuestas que buscan disminuir o eliminar estos beneficios sin que hasta el momento se logre concretar alguna; todas han sido enviadas a comisiones donde finalmente se pierden.

Estrategias de intervención aplicada al problema jurídico identificado

Para incidir en la problemática planteada, se implementaron dos estrategias jurídicas; la primera se basó en la promoción del juicio de amparo indirecto contra normas, alegando la inconstitucionalidad e inconveniencia de las pensiones por vulnerar los derechos humanos a la seguridad jurídica e igualdad ante la ley;⁶ la segunda, consistió en la elaboración de una propuesta de reforma constitucional y legal donde se establecieron criterios jurídicos razonables, objetivos y demás requisitos de forma precisa que permitan alcanzar una igualdad material. Dicha propuesta se promoverá a fin de que algún legislador la presente ante el Congreso de la Unión.

La demanda de amparo indirecto tuvo como quejosos a un grupo denominado Pensionados de la Industria aval de Veracruz, que han visto afectados sus derechos por la aplicación e interpretación estricta de la normatividad de seguridad social. Lo anterior a fin de acreditar el interés legítimo equiparando dos grupos de personas en la misma situación jurídica: los expresidentes y los pensionados del IMSS.

La norma combatida fue el Anexo 1, inciso B del Ramo Administrativo 02 Oficina de la Presidencia de la República y del párrafo 5° de la fracción IV del artículo 17, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de noviembre

5. Véase, Artículo 19, Fracción IV, párrafo quinto. Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ramo Administrativo 02 Oficina de la Presidencia de la República, a que se refiere el Anexo 1, inciso B, de este Decreto, incluye los recursos para cubrir las compensaciones de quienes han desempeñado el cargo de Titular del Ejecutivo Federal o, a falta de éste, a quien en términos de las disposiciones aplicables sea su beneficiario, las que no podrán exceder el monto que se cubre al primer nivel salarial del puesto de Secretario de Estado, así como aquéllas correspondientes al personal de apoyo que tengan asignado, de conformidad con las disposiciones aplicables y con sujeción a los términos de este artículo.

6. Véase, Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 24. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

de 2017, donde se contemplan los recursos para cubrir las compensaciones de quienes han desempeñado el cargo de Titular del Ejecutivo Federal o, a falta de éste, a su beneficiario, por ser violatoria del derecho humano a la igualdad ante la ley, protegido, constitucional y convencionalmente.

En lo que respecta a la intervención por la vía legislativa, se planteó y elaboró, una reforma constitucional al artículo 127 fracción IV de la Constitución, para reconocer el otorgamiento de las pensiones de los expresidentes de conformidad con la ley que expida el Congreso.

De igual manera se incluye la Ley que regula las pensiones de los expresidentes, consta de 7 artículos y tres transitorios que buscan armonizar la legítima preocupación por otorgar pensiones a expresidentes que les permita subsistir con dignidad, con las justas exigencias de austeridad, racionalidad del gasto público y respeto al derecho humano a la igualdad ante la ley. Para formularla se consideraron los siguientes criterios: prestaciones en función del lugar que ocupa la economía mexicana en el mundo y que en un ejercicio de derecho comparado se racionalicen los montos y beneficios; de conformidad con las leyes de seguridad social y los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no supere los 10 salarios mínimos; sea proporcional la equidad entre el monto total de los beneficios con el número de salarios mínimos mensuales en México y con relación al derecho comparado; y que establezca requisitos de acceso y motivos de pérdida del derecho.

Adicionalmente, con el fin de lograr información adecuada y pertinente con respecto al problema de estudio, se realizó una importante investigación vía la plataforma de transparencia, INFOMEX, del Instituto Nacional de Transparencia y Protección de datos Personales, que permitió revelar el origen, sustento y contenido de las pensiones de los expresidentes. También se identificó por este medio, a los beneficiarios actuales, así como, las dependencias que participan directa e indirectamente en la prestación de las mismas. Paralelamente, se reconoce que en materia de transparencia hubo un progreso significativo, aun cuando no es la problemática principalmente planteada.

A la par de las acciones anteriores, y como un beneficio para el grupo de pensionados que participaron en el proyecto, se gestionó ante el Congreso del Estado de Veracruz, por medio de la diputada Jazmín Copete Zapot, integrante del grupo legislativo del Partido de la Revolución Democrática, un exhorto al Instituto Mexicano del Seguro Social a fin de que atendiera la situación de los pensionados de la industria naval de Veracruz en lo concerniente al reconocimiento de las semanas cotizadas no reconocidas en las resoluciones emitidas en casos concretos y que afecta a cientos de extrabajadores de esa industria. Se presentó el 18 de enero de 2018 ante los integrantes de la LXIV legislatura local, aprobándola por unanimidad. Cada uno de los casos posiblemente beneficiados se verá por separado.

Informe de diseño

Al inicio de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional la manera de enfocar el problema a intervenir era totalmente diferente al implementado finalmente, debido principalmente a la información lograda en el transcurso de la investigación y que permitió tener una visión más clara del tema. De igual manera, al ampliarse el conocimiento de los instrumentos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección de derechos humanos, la vía de intervención se modificó.

Inicialmente se planteó que la intervención consistiría en la presentación de un juicio de amparo indirecto alegando la violación al derecho humano emergente a una administración pública eficiente con lo que indirectamente se vulneran los DESCA.⁷ Empero, la información obtenida vía la plataforma de transparencia, INFOMEX, permitió trazar una ruta diferente, más pertinente, para incidir en la problemática planteada.

Los datos obtenidos mostraron que las pensiones tienen como fundamento los acuerdos presidenciales 7637, de 1976 y el 2763-BIS, de 1987, y que los recursos económicos para sufragarlas se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación desde el año 2001. En virtud de ello, resultaba pertinente la presentación de un amparo indirecto contra normas generales al actualizarse el plazo de 30 días establecido en la ley de amparo para una norma auto aplicativa como resultaba el caso. Su aprobación anual por la Cámara de Diputados brindaba la oportunidad de incidir.

En una etapa del diseño del PI, se consideraron otros instrumentos jurídicos como viables; la acción de inconstitucionalidad y una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no obstante, la primera, se descartó debido a que se requería de un organismo legitimado por el artículo 105 de la constitución. La idea de la queja ante la CNDH se abandonó por lo demora en obtener una resolución, según testimonios directos de integrantes de anteriores generaciones de la citada maestría. Finalmente, se concluyó que el medio más efectivo y viable en el caso concreto era el amparo contra leyes, para lo cual se tuvieron que formular argumentos a fin de acreditar: el Presupuesto de Egresos como ley, el interés legítimo para acudir al amparo, los conceptos de violación y los preceptos constitucionales y convencionales violados.

La doctrina y los criterios emitidos por los tribunales mostraban su contradicción con respecto a considerar al Presupuesto de Egresos de la Federación una norma general, establecían que se trataba de un acto administrativo emanado de una facultad soberana de la cámara de diputados.⁸

Ante la disyuntiva, y a partir de un análisis fundado en las lecturas previas, se configuró y concluyó que la demanda de amparo era procedente

7. M. F. Casarín en P. Armenta y R. E. Contreras (Coordinadoras), El derecho fundamental a la buena administración de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, La Agenda de Derechos Humanos su exigibilidad en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana, México, pags. 33 – 43.

8. Autoridades, facultades de las, acción de inconstitucionalidad. Es improcedente para reclamar el decreto del presupuesto de egresos del distrito federal, para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, por no tener el carácter de norma general, Acción de inconstitucionalidad 4/98, Novena Época, Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

al tratarse de una norma en sentido material y formal al cumplir las formalidades del proceso legislativo de discusión, modificación y aprobación por parte de la Cámara de Diputados,⁹ no obstante, sea su facultad exclusiva. En sentido material, se trata de una norma debido a que su aplicación tiene efectos generales.

En este punto, surgió el reto de elaborar argumentos para acreditar el interés legítimo contemplado en la fracción I del artículo 5° de la Ley del Amparo. Para ello, se buscó que participaran como quejosos un grupo de personas pensionadas por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social a fin de equiparar las situaciones de hecho y jurídica con los expresidentes. Se logró que el grupo, denominado Pensionados de la Industria Naval de Veracruz, participara. Ellos se reúnen mensualmente con el propósito de lograr pensiones más justas para sus integrantes. Entre una de las anomalías que alegan es la falta de reconocimiento de semanas cotizadas por parte del IMSS, lo que repercute en los montos asignados.

En lo referente a la causa de pedir, se construyó el argumento alrededor de la inconstitucionalidad de las pensiones de los expresidentes por ser violatorias del derecho humano a la igualdad ante la ley, al dar un trato diferenciado, que impone mayores requisitos a un grupo menos favorecido para acceder a una pensión mientras a otro lo excluye de cumplirlos, lo que se traduce en una desigualdad jurídica sin que exista una justificación razonable. Lo anterior, trasgrede el derecho humano contenido en los artículos 1° de la Constitución Política y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Una vez superados estas cuestiones, se procedió a elaborar la demanda de amparo, recurriendo a la asesoría de catedráticos de la Maestría. Al mismo tiempo, se esperaba la aprobación del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados a fin de actualizar la hipótesis planteada por el artículo 17 de la Ley de Amparo que otorga un plazo de 30 días cuando se trata de leyes autoaplicativas.

Cabe destacar que en la búsqueda de información se entabló contacto con uno de los autores de los dos libros que en la materia existen, "Beneficios expresidenciables" y "Parásitos del poder", de Ernesto Villanueva, quien afirmó que desde su conocimiento, el problema jurídico no se había abordado con una perspectiva de derechos humanos. Tampoco se habían planteado la posibilidad de intervenir en el problema haciendo uso de algún medio jurisdiccional o no jurisdiccional. Los estudios existentes se han limitado a plantear la ilegalidad del acto y la desproporcionalidad de las prestaciones que se otorgan como una cuestión meramente documental.

Enfocar el problema con una perspectiva de derechos humanos fue el trabajo más complicado. Establecer que podría darse violación a derechos humanos por el otorgamiento de las mencionadas pensiones fue el verdadero reto.

9. Presupuesto de egresos de la federación, es una norma jurídica en sentido formal y material, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013.

Informe del proceso de intervención

Finalmente, el 10 de noviembre de 2017 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre, iniciando su vigencia a partir del día 1 de enero de 2018, que incluyó en el párrafo 5° de la fracción IV del artículo 17 el monto para cubrir las pensiones de quienes han ocupado el Ejecutivo Federal. Cabe mencionar que, aunque se hicieron reservas por parte de algunos grupos parlamentarios, el pleno mostró nulo interés para discutirlos.

La demanda de amparo se interpuso el día 6 de febrero de 2018 turnándose al Juzgado Tercero de Distrito con sede en Boca del Río, para su análisis. Como es notorio, prácticamente se agotó el plazo para la presentación de la demanda, demora causada por la revisión de algunas dudas que se tenían sobre la forma de plantear ciertos argumentos.

El día 7 de febrero, el juzgado desecha la demanda con fundamento en el artículo 61 fracción XXIII, al considerar que no procedía contra una facultad soberana que la Constitución otorga a la Cámara de Diputados, pero principalmente por considerar que el Presupuesto de Egresos de la Federación no tiene el carácter de norma sino de acto administrativo.

Ante esto, se interpuso el recurso de queja el día 19 de febrero del mismo año quedando la decisión de resolver en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito Judicial con sede en Boca del Río. Se turnó a ponencia el 23 de marzo bajo el número 56/2018 y finalmente se resolvió el 24 de abril ratificando la decisión del juez, con lo que las posibilidades de alcanzar el objetivo planteado por este medio se extinguieron. El tribunal, al desechar la queja, argumentó de manera similar, al afirmar que:

[...] el amparo es improcedente contra el acto derivado del ejercicio de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, consistente en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, porque la calidad de exclusiva es una manifestación de la voluntad soberana del Poder Constituyente, por lo cual es un acto que reviste características de soberanía y discrecionalidad, respecto de la cual no puede tener injerencia un gobernado a través del juicio de amparo [...].

De igual manera estimó que dada la naturaleza de lo reclamado no se podría cumplir con la finalidad práctica del juicio de amparo que es restituir al quejoso en el pleno goce de sus derechos fundamentales.

En otro orden de ideas, el pago de las pensiones a los expresidentes puede considerarse un acto legítimo, debido a la exigencia que se les impone, cuando se encuentran en funciones, de entregarse plenamente a sus labores. Ante ello, es necesario que no tengan que preocuparse o presiones por su futuro. Entonces ¿No existe violación de derechos humanos?

Como se argumentó, la violación al derecho a la igualdad ante la ley radica en la nula normatividad que establezca parámetros para acceder a ellas,

como sucede en el caso de los trabajadores mexicanos de otros sistemas, no así en el derecho que tienen los expresidentes de recibir seguridad social. El mismo derecho comparado muestra que la mayoría de los países del mundo conceden prestaciones de seguridad social a sus exmandatarios.

Por lo tanto, a recomendación de la directora del proyecto, visión que comparto, se decidió elaborar una propuesta de reforma constitucional en conjunto de un proyecto de ley que permitiera regular las pensiones bajo criterios razonables, objetivos y de respeto a los derechos humanos.

Se propone una adición a la fracción IV del artículo 127 constitucional mexicano donde se reconozca la existencia de las pensiones, mismas que deberán sujetarse a lo que establezca la ley que para tal efecto apruebe el Congreso de la Unión.

Por su parte, la ley reglamentaria se diseñó con la perspectiva de respeto de los derechos humanos, específicamente, el derecho a la igualdad ante la ley, tratando de equiparar las condiciones de acceso a las pensiones. Igual criterio siguió la asignación del personal de vigilancia personal y prestación de servicios.

Informe de productos e impacto

Los resultados obtenidos fueron nulos en lo que hace a la vía del amparo. El juez Tercero del Séptimo Distrito Judicial desechó la demanda, lo que confirmó el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa con sede en Boca del Río, extinguiendo con ello toda posibilidad de incidir favorablemente por esta vía.

La otra alternativa utilizada, consistente en la formulación de la propuesta de reforma constitucional y ley reglamentaria donde se establezcan requisitos mínimos para acceder a las pensiones bajo criterios de razonabilidad y respeto a los derechos humanos, se encuentra formulada, sin embargo, hasta encontrar un legislador que la presente al Congreso de la Unión y se logre promulgar, tendrá un impacto concreto.

Un tercer aspecto en el que se incidió indirectamente, como ya se mencionó, fue la problemática del grupo de extrabajadores de la industria naval de Veracruz para quienes, por medio de una gestión ante el Congreso del Estado de Veracruz atendida favorablemente, se emitió un exhorto al titular del Ejecutivo Federal, al Consejo Técnico del IMSS, así como al Director General de dicho Instituto, para que dentro de sus atribuciones legales y reglamentarias atiendan su situación particular, mismo que se aprobó por unanimidad el 18 de enero de 2018.

En materia de transparencia, como ya se mencionó, se obtuvo información importante. Al igual las resoluciones favorables en los recursos de revisión ante el INAI.

Por lo anteriormente expuesto se puede determinar que el PI consiguió los siguientes productos: resolución del juicio de amparo indirecto 83/2018 emitida por el juez tercero de Distrito en el Estado de Veracruz que desecha la demanda por improcedente; resolución del recurso de queja 56/2018 emitida

por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito Judicial en el Estado de Veracruz que confirma la resolución del juez; proyecto de propuesta de reforma constitucional a la facción IV del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; proyecto de ley que regula las pensiones de los expresidentes; y, finalmente, exhorto, por parte de la LXIV Legislatura del Estado de Veracruz con fecha de 18 de enero de 2018 dirigido al titular del Ejecutivo Federal, al Consejo Técnico del IMSS, así como al Director General de dicho Instituto, para que dentro de sus atribuciones legales y reglamentarias atiendan la situación particular de los pensionados de las diferentes empresas de la industria naval del Estado, mismo que se aprobó por unanimidad el 18 de enero de 2018.

Por lo tanto, los productos y resultados anteriores dieron lugar a los siguientes impactos:

- a) Del poder legislativo: se deja formulada una propuesta de reforma a la Constitución, un proyecto de ley que regula las pensiones de los expresidentes de la República elaborada con enfoque en el respeto al derecho humano a la igualdad ante la ley.
- b) Del sujeto de la intervención: al contar con un exhorto por parte del Congreso del Estado tienen un instrumento de apoyo en su defensa, lo cual se concretará hasta la resolución de los casos concretos.

Conclusiones

A pesar de ser tan polémico el tema de las pensiones, compensaciones y servicios que reciben los expresidentes mexicanos, no goza de una gran difusión entre la población. Personas se siguen sorprendiendo de la existencia de estas y de lo gravosas que son por la cantidad de beneficios que incluyen. De ahí que sea menester seguir dando difusión de su existencia y creando conciencia del impacto que en materia de derechos humanos tienen.

El tema de las pensiones de los expresidentes mexicanos es sólo uno de muchos donde se brindan privilegios a un grupo de la sociedad mientras miles sufren carencias severas. Por lo tanto, resulta fundamental seguir estudiando el derecho humano a la igualdad ante la ley a fin de lograr una sociedad más justa y equitativa. Es un tema que puede ser abordado por las generaciones venideras. Los tratos diferenciados injustificados deben combatirse jurídicamente.

Para el sistema jurídico mexicano, ya sea través de la legislación o la interpretación que vayan realizando los jueces, ampliar el sentido del interés legítimo para acceder al juicio de amparo a fin de favorecer una mayor defensa de los derechos humanos, resulta necesario.

Un mayor respaldo por parte de la Universidad Veracruzana para los PI abonaría a la deuda moral que la misma institución tiene para con la sociedad. Por ejemplo, la iniciativa que en esta generación se está presentando, por parte de las coordinadoras, a fin de publicar los trabajos con el objetivo de darles difusión, debe ser parte del programa.

En lo personal, el PI deja una enorme experiencia. Conciencia para con la dedicación, esfuerzo y capacidad que se requiere para activar medios jurisdiccionales de protección de los derechos humanos. La necesidad de intervenir en una problemática llevó a presentar un amparo por primera vez, lo que aportó una gran experiencia y enriqueció enormemente la formación profesional.

De igual manera, el conocimiento adquirido a través de la práctica de los medios de acceso a la información como garantes del derecho humano, su normatividad y procedimientos, es extenso.

Referencias

- CASARÍN, M. F. en Armenta, P. y Contreras, R. (Coordinadoras). *El derecho fundamental a la buena administración de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, La Agenda de Derechos Humanos su exigibilidad en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Veracruzana. 2012. México.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- CONVENCIÓN Interamericana de Derechos Humanos consultada en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- JURISPRUDENCIA Autoridades, facultades de las. «acción de inconstitucionalidad. es improcedente para reclamar el decreto del presupuesto de egresos del distrito federal, para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, por no tener el carácter de norma general, Acción de inconstitucionalidad 4/98, Novena Época, Pleno. Semanario Judicial de la Federación.
- LEY DE AMPARO reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_190118.pdf
- LICONA, C. Estudio en materia de pensiones, percepciones, compensaciones y demás beneficios a expresidentes de México. Cámara de diputados. México, D.F. 2008.
- PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2018 consultado en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017
- REGLAMENTO del Estado Mayor Presidencial consultado en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MoKYcE-cHcBoJ:www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n250_30nov12.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- RODRÍGUEZ, J. El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo, IV Congreso Internacional y V Congreso Nacional de derecho administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- TESIS Presupuesto de egresos de la federación. Es una norma jurídica en sentido formal y material, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima

Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013.

VILLANUEVA, E. y Nucci, I. Beneficios ex presidenciales. Temis. CONACYT. México. D.F. 2013.

VILLANUEVA, E. y Nucci I. Parásitos del Poder, Cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los ex presidentes. Ediciones. Proceso. México, D.F. 2016.

Implicaciones de las emergencias químicas y pasivos ambientales en los derechos humanos: el caso de ANAVERSA

Hugo Méndez Rivera¹

Resumen

Las emergencias químicas y los pasivos ambientales constituyen una grave problemática social, ambiental y jurídica en la mayoría de los países en vías de desarrollo como México, debido a la endeble legislación y administración gubernamental y judicial. Estos conflictos han adquirido auge principalmente en las últimas décadas en los que han ocurrido graves siniestros ambientales a nivel global, los cuales han sido abordados desde ámbitos individualizados a pesar de tener efectos multidisciplinarios. Se ha observado a mediano y largo plazos que, los efectos de mayor trascendencia, producto de las contingencias químicas, se materializan en graves y persistentes daños a la salud pública y al ambiente, en los que invariablemente debe intervenir el Estado por conducto de sus entidades administrativas, legislativas y/o jurisdiccionales competentes, por tratarse de causas de interés público en los que se ponen en riesgo los derechos humanos de poblaciones determinadas y el Estado de Derecho.

Introducción

La finalidad de la presente colaboración es realizar un estudio sistemático de las implicaciones que tienen las emergencias químicas y los pasivos ambientales en los derechos humanos a partir de enfoques interdisciplinarios, tomando en cuenta posturas de las ciencias jurídicas, sociales y naturales que permiten entrelazar la diversidad de factores que intervienen en este tipo de problemáticas que impactan de forma negativa en el ambiente, en la salud pública y en los derechos humanos.

1. Maestro en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana, Especialista en Administración Fiscal por el Instituto de la Contaduría Pública, Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho; de la Universidad Veracruzana. Diplomados en: Juicio de Amparo, Acceso a la Justicia en Materia de Derechos Humanos, Las Reformas Constitucionales en Materia de Amparo, Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, El Nuevo Juicio de Amparo en el Sistema Jurídico Mexicano; en las Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sedes Xalapa y Veracruz, respectivamente. E-mail: hugo_1990_1@hotmail.com.

Al respecto, el lector encontrará una serie de casos importantes de siniestros ambientales ocurridos en el plano nacional e internacional, así como, disposiciones en torno a las circunstancias en que ocurrieron, las distintas formas de intervención por parte de los entes involucrados y los efectos y/o daños generados. En este sentido, se hace una serie de señalamientos de los diferentes efectos negativos en la salud pública –afecciones- y en el ambiente –agua, suelo y aire- a corto, mediano y largo plazo; así como recomendaciones y medidas que se deben tomar en cuenta ante tales situaciones.

Los estudios interdisciplinarios –sociología, química, jurídica, epidemiología, medicina, etc.-, son imprescindibles para aterrizar los análisis enfocados a determinar los efectos que se generan en la esfera jurídica de los seres humanos, el formar parte de un ambiente envuelto en una serie de circunstancias de peligrosidad que directamente inciden en forma negativa en el bienestar jurídico, social y ambiental de las personas.

Por ello, es importante determinar las implicaciones de las emergencias químicas y de los pasivos ambientales generados por ellas, en la salud pública y en el ambiente, así como la relación directa de estos daños en los derechos humanos de las poblaciones o comunidades expuestas, a la luz de un sistema jurídico, institucional y democrático, regidos por un marco normativo nacional e internacional ampliamente progresista y proteccionista de estos bienes jurídicos afectados.

También es importante determinar las causas de las emergencias químicas, conocer los sujetos intervinientes, los tipos de daños que se pueden generar tanto a la salud pública como al ambiente, determinar la actuación del Estado con relación a sus compromisos nacionales e internacionales contraídos para este tipo de circunstancias y la forma en que se debe intervenir –administrativa, legislativa o judicial- en los casos que actualmente constituyen importantes daños a la salud pública y al ambiente, generados por dichas contingencias y por sus pasivos ambientales.

Las emergencias químicas

Las emergencias químicas forman actualmente una de las causas más importantes de la contaminación ambiental y de los daños a la salud pública, manifestados a corto, mediano y largo plazo mediante diversas enfermedades o afecciones en el cuerpo humano, así como, por la contaminación persistente del aire, tierra y agua por materiales y residuos tóxicos, además, la generación de pasivos ambientales cuya contaminación puede perdurar décadas o siglos.

El número de contingencias ambientales y los daños generados, tanto en el plano nacional como en el internacional, se han incrementado considerablemente en las últimas décadas debido al desarrollo inmoderado de los avances tecnológicos, industriales y urbanos. En los siguientes apartados se ejemplifican algunos casos importantes de desastres químicos en los que se puede observar ampliamente las implicaciones que tienen estos conflictos en

la salud pública, en el medio ambiente, en los derechos humanos y en la actuación estatal.²

Plano internacional

A nivel transnacional se puede mencionar por su importancia, la emergencia química ocurrida en Seveso, Italia, el 10 de junio de 1976 en la que hubo una emisión al ambiente, en forma de nube tóxica de 0.5 a 2 kgs de dioxina -2,3,7,8 tetraclorodibenzoparadioxina- en la planta de ICMESA Chemical Company, causada por fallas humanas -inadecuada aplicación de medidas de seguridad, diseño y operación del reactor.

La contingencia ambiental generó una nube tóxica, la cual se estima contenía una concentración de 3,500 partes por millón (ppm), afectó a 2,000 personas, las cuales fueron evacuadas hasta 15 días después de ocurrido el evento y causó la muerte a un gran número de animales domésticos y de granja. Al día siguiente del evento se declaró contaminada un área de 5 km² y, más tarde, se encontró que el área afectada era 5 veces mayor, por lo que el gobierno italiano tuvo que pedir ayuda a expertos internacionales para el tratamiento médico de los intoxicados y para la limpieza de la zona contaminada.³

También es importante mencionar la ocurrida en Unión Carbide en Bhopal, India, el 3 de diciembre de 1984. El evento consistió en una fuga de una nube tóxica -25 toneladas de metilisocianato- proveniente de la empresa Unión Carbide, causada por fallas humanas (inadecuada aplicación de los sistemas de seguridad de los procesos). Un aspecto clave fue la falta de refrigeración del tanque 610 donde ocurrió el evento. Los daños comprendieron 2,000 personas fallecidas inmediatamente, alrededor de 8,000 murieron posteriormente y aproximadamente 300,000 fueron afectadas en mayor o menor grado.⁴

A la fecha este evento es considerado el mayor desastre industrial del mundo. Unión Carbide pagó un total de 520 millones de dólares (470 millones a las víctimas y 50 millones a sus abogados) por concepto de reparación. Solo los daños económicos del evento (dejando a un lado las compensaciones justas a las víctimas) fueron estimadas en alrededor de 4.1 billones de dólares. Unión Carbide aceptó la "responsabilidad moral" de la catástrofe

2. LA, Albert y M. Jacott, *México tóxico. Emergencias químicas*, (México, D.F. Siglo XXI, 2015) 46-49, 114-135 y 143. Véase también el listado del Inventario de Sitios Contaminados también denominados Pasivos Ambientales obtenido por conducto de los oficios números UCPAST/UE/17/272 y UCPAST/UE/17/2943 de fechas 30 de enero y 10 de agosto, ambos de 2017 emitidos por el Titular de la Unidad de Enlace de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), *Los materiales peligrosos y las emergencias químicas en México*, 2009. Acceso en: 13 mayo, 2018, p. 15. Consultado en http://www.iingen.unam.mx/es-mx/BancoDeInformacion/MemoriasdeEventos/MaterialesPeligrosos/11_15%20IdentificacionComunicacionRiesgosMaterialesPeligrosos.pdf

4. PROFEPA, *Las emergencias químicas en México*, 2005. Acceso 13 mayo, 2018, p. 6. Consultado en http://www.iztacala.unam.mx/www_fesi/proteccioncivil/higieneysseguridad/memorias_emerg_quim/martes/1_lasemergenciasquimicasenmexico.pdf

de Bhopal, sin embargo, se reusó a pagar los costos reales de los daños ocasionados.⁵

A continuación, se pueden observar algunos datos de otras emergencias químicas de gravedad ocurridas en diferentes países:

Año	País	Tipo de emergencia	Sustancias	Muertos
1921	Alemania	Explosión en fábrica	Sulfato y nitrato de amonio	>500
1933	Alemania	Explosión en fundición	Gas y coke	65
1935	Alemania	Explosión en fábrica	Ttrinitrotolueno y nitroglicerina	82
1942	Bélgica	Explosión	Nitrato de amonio	>100
1944	Estados Unidos	Explosión de una nube de gas	Gas licuado	130
1970	Japón	Explosión	Gas	92
1979	URSS	Accidente en fábrica	Diversas sustancias	300
1980	Irán	Explosión en almacén	Nitroglicerina	80
1981	Venezuela	Explosión	Hidrocarburos	145
1984	Brasil	Explosión en ducto	Gasolina	>500

* Fuente: Lilia América Albert, "Algunas emergencias químicas graves", México Tóxico. Emergencias químicas, p. 41.

Plano nacional

En México han ocurrido múltiples casos de emergencias químicas en las últimas décadas que lo han marcado y expuesto a la crítica internacional y nacional de diversos organismos y Estados, a los que se ha dejado claro que las políticas públicas y mecanismos de prevención, precaución y control de emergencias químicas son, en algunos casos, nulos y, en otros, insuficientes, al no ser capaces de enfrentar contingencias ambientales como las que lamentablemente han ocurrido y que han dejado graves daños a la salud de la población y al ambiente que generalmente no han sido remediados.

Sirva como ejemplo el ocurrido en Terminal Satélite Norte de Pemex, en San Juan Ixhuatpec, Estado de México, el 19 de noviembre de 1984. El evento consistió en una fuga y explosiones (BLEVE) de más de 15 mil metros cúbicos de gas lp (licuado de petróleo). Se presentaron un total de 12 explosiones mayores, las cuales, generaron un gran número de explosiones menores, mismas que afectaron un radio de más de 800 metros alrededor de la Terminal de PEMEX.⁶

La fuga de gas lp se generó en una tubería de alimentación de 8" a una de las esferas de almacenamiento causando 650 defunciones, 2,500 lesionados, más de 25 mil damnificados, 60 mil evacuados y daños materiales estimados en más de 2 mil millones de pesos.⁷

5. *Ídem.*

6. *Íbid.*, p. 5.

7. *Ídem.*

Así mismo, la contingencia ocurrida en Presa de Silva, San Francisco del Rincón, Michoacán, el 4 de diciembre de 1994, generado por la toxicidad de metales pesados, plaguicidas, colorantes y clostridiumbotulinum, ocasionando una fuerte mortandad inicial, la cual, debido a factores ambientales y a la presencia de bacterias botulínicas, desencadenaron un fenómeno de botulismo (intoxicación), provocando la muerte aproximada de 25,000 aves acuáticas y terrestres.⁸

También es importante señalar la explosión generada en Tultepec, Estado de México, el 13 de septiembre de 1998, ocasionada por el mal manejo de la pólvora al momento de elaborar juegos pirotécnicos. El incidente dejó 10 defunciones, 35 lesionados, 40 casas destruidas y 150 afectadas.⁹

Por último, se muestra una tabla con algunas de los cientos de emergencias químicas que han ocurrido en nuestro país, mostrando las características más importantes que las envuelven:

Lugar y año	Responsable	Tipo de evento	Consecuencias
Sánchez Magallanes, Tabasco, 2-nov-1978.	PEMEX Sin datos	Explosión en tubería que explotaba gas.	41 muertos, 32 lesionados.
Monterrey Nuevo León, 23-junio-1988.	PEMEX	Explosión en almacén de gasolina, se declaró un violento incendio después de la explosión de un depósito de PEMEX en el municipio de Guadalupe, NL.	4 muertos, 15 lesionados y 10,000 evacuados. Se ordenó la evacuación de 20,000 familias de alrededor.
Jáltipan, Veracruz, 4-abril-1999.	Azufrera Panamericana (empresa paraestatal)	Incendio en los patios de Azufre Panamericana ocasionada por una chispa generada por maquinaria pesada. En 1992 cerro sus instalaciones. Dejó como pasivo ambiental una torta de carbón y azufre de unas 500,000 toneladas y un número indefinido de pozos de extracción de azufre sin taponamiento en los municipios de Texistepec y Minatitlán.	50 intoxicados y alrededor de 5,000 evacuados.
Celaya, Guanajuato, 26-octubre-1999.	Abarrotera Celaya	Explosión en la central de abastos de Celaya en un almacenamiento clandestino de juegos pirotécnicos.	56 muertos, 365 lesionados y cuantiosos daños materiales.
Nanchital, Veracruz, 17-abril-2001.	PEMEX Sin datos.	Derrame de más de 5,000 barriles de petróleo crudo de un oleoducto por obras de la construcción de un nuevo oleoducto.	Afectación de más de 3 km de un arroyo afluente del río Coatzacoalcos.

8. *Ibíd.*, p. 13.

9. *Ibíd.*, p. 14.

Maltrata, Veracruz, 5-junio-2003.	PEMEX	Petróleo crudo, gas natural y gas lp. Ruptura de ductos por alud del agua, piedras y lodo. La ruptura de un oleoducto y un gasoducto provocada por la corriente del Río Chiquito, en la zona conocida como La Balastrea generó una explosión que dejó varios muertos y unos 80 heridos, muchos de ellos niños que sufrieron quemaduras del 80 y 90 % de su cuerpo. Miles de litros del hidrocarburo alcanzaron el Río Chiquito cuyo caudal elevado por las recientes lluvias, los arrastró hacia el Río Blanco, uno de los principales de la entidad.	10 muertos, 19 lesionados, 2,263 evacuados y afectación de un área de suelo no cuantificada. Más de 24,000 personas fueron evacuadas por brigadistas y elementos de la SEDENA en todos los puntos afectados.
Ixtaczoquitlán, Veracruz, 15-septiembre-2005.	Ecoltec. Cementos Apazco.	Incendio en la bodega de la empresa. Hubo 15 explosiones y se formó una nube de 2 kms de diámetro.	Se evacuó a 300 familias y 150 niños de un jardín de niños y una primaria. Se cerró el paso, en al menos, 5 kms a la redonda. Hubo un bombero intoxicado y se sacrificaron 37 vacas que resultaron intoxicadas.
Madera, Chihuahua, 5-julio-2002.	Minera Dolores, Unidad de Minera Minedfinder	Derrame de cianuro de sodio envenena la cuenca del Río Tutuaca en Chihuahua. Existen registros de lucha de las comunidades desde el 2003 por contaminación.	Ejidatarios de Hui-zopa presentan denuncias por daños. Profepa reconoce el derrame de cianuro en tierra, pero señala que no existe daño ambiental y niega impacto nocivo en tierra y agua.
Cananea, Sonora, 6-agosto-2014.	Buenavista del Cobre Grupo México	Derrame de 40,000 metros cúbicos (40 millones de litros) de sulfato de cobre y metales pesados en el Arroyo Tinajas, Río Bacanuchi, Río Sonora, Presa El Molinito afectando 7 municipios (Arizpe, Banamichi, Baviácora, Aconchi, Cananea, Ures y Hermosillo) con más de 24, 000 habitantes.	Cierre temporal de pozos, contaminación de los ríos, suelo, daños a la salud hasta ahora reconocidos por Cofepris de 270 personas por contaminación de agua y quemaduras.
San Juan del Río, Durango, 7-marzo-2015.	Minera Real del Oro, S.A. de C.V.	Derrame de aproximadamente 150 metros cúbicos de agua procesada con baja concentración de cianuro de sodio por ruptura de tubería.	Suelos contaminados.

*Fuente: Marisa Jacott, "Cronología de algunos accidentes y emergencias ambientales en México (1972-2015)", México Tóxico. Emergencias químicas, pp. 114-135.

Los siniestros ambientales antes señalados constituyen solo una pequeña parte de la gran cantidad de emergencias químicas provocadas por sustancias que, en la mayoría de las veces, son de mediana o alta peligrosidad, como las provocadas principalmente por hidrocarburos como el petróleo crudo, diésel

o gasolina, gas natural, plaguicidas, sosa caustica, metales pesados, cianuro de sodio, fluorenos, cromatos, plomo, pólvora, dioxinas, furanos, entre muchos otros compuestos inorgánicos de alta toxicidad.

Como puede observarse son sustancias altamente peligrosas que pueden tener fuertes impactos en la salud pública y en el ambiente, y que, en los casos que nos ocupa, efectivamente han producido afectaciones al aire, al agua y al suelo -pasivos ambientales- y un alto índice de afecciones en la salud humana como defunciones, intoxicaciones, cáncer, malformaciones genéticas, abortos, entre otras.

El caso de la emergencia química de ANAVERSA

El día viernes 3 de mayo de 1991, alrededor de las 13 horas, se generó un grave incendio al interior de la formuladora de plaguicidas ANAVERSA, atribuido a un corto circuito interno que generó varias explosiones dentro de la planta, producto de la combustión de un coctel de más de 38, 000 litros de plaguicidas organoclorados y organofosforados, como fitoamina 40, paratión metílico, malatión, lindano, pentaclorofenol, paraquat, 2,4-D, dimetoato, heptacloro, tribásico de cobre, fosfuro de zinc, etc., sustancias altamente tóxicas para la salud humana.¹⁰

La explosión generó al momento una gran columna de humo venenoso que se extendió alrededor de un tercio de la localidad poniéndola en contacto directo con los polvos y vapores tóxicos, principalmente a los vecinos cercanos. Los plaguicidas de alta toxicidad, como los organoclorados, al entrar en combustión, produjeron poli-cloro-dibenzo-dioxinas (dioxinas) y poli-cloro-dibenzo-furanos (furanos), sustancias carcinogénicas altamente dañinas y persistentes en el ambiente.¹¹

Debido a la gran cantidad de agua que los bomberos utilizaron para sofocar el fuego de la emergencia, gran parte de plaguicidas y otras sustancias se combinaron y escurrieron hacia la calle sin control alguno. Lo anterior generó la contaminación inmediata de varios arroyos vecinos al lugar como "El Coyol", "La Sidra", "El Tepachero" y "Las Conchitas", afluentes del Río Blanco,

10. La explosión de ANAVERSA puede observarse en 60 minutos periodismo de investigación en televisión, producido por Jaime Mausán y Jorge Castañeda, 1992. Consulta 23 mayo, 2018. Acceso junio 16, 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=a8K780gRG8w> Véase también: Anexo 1 del escrito de fecha 20 de noviembre de 1991 emitido por Agricultura Nacional de Veracruz, S.A. de C.V., dirigido al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, expediente CNDH/122/91/VER/1454. Véase también: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Recomendación 99/1991, 29 octubre, 1991, p. 10, inciso g), disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1991/Rec_1991_099.pdf

11. Comisión Nacional de Derechos Humanos, expediente CNDH/122/91/VER/1454, Dictamen pericial realizado por especialistas de la Chemical Waste Management de México, S.A. de C.V., subsidiaria de Chemical Waste Management Inc., elaborado en Tijuana, B.C., el 24 de mayo de 1993. Con el anexo del estudio realizado por el Laboratorio ENSECO A CORDING COMPANY el 9 de septiembre de 1992. En este estudio se buscó Polychlorated Dioxins/Furans (Dioxinas Policloradas y furanos). Tal estudio fue interpretado científicamente por la Dra. Pat Costner, experta en el tema y asesora de Greenpeace en Estados Unidos, a solicitud de Fernando Bejarano G., en su carácter de Coordinador de la Campaña contra Desechos Peligrosos de Greenpeace México.

y también la red de agua potable y múltiples pozos artesianos del lugar; todos los cuales tornaron un color verde amarillento.¹²

El día de la emergencia química no hubo defunciones humanas por la exposición inhalatoria y cutánea a la contaminación química, sino una gran cantidad de gente intoxicada (bomberos y vecinos del lugar) por exposición directa atendida de urgencia en las instituciones de salud más cercanas.¹³

Después del percance aproximadamente hubo 1,500 personas intoxicadas, 221 hospitalizadas, 2,000 familias evacuadas y 400 enviadas a refugios temporales. Setenta y ocho por ciento de la población mostró signos de intoxicación aguda, 236 personas presentaron afectaciones del sistema nervioso, 118 del sistema respiratorio y 282, efectos dermatológicos, entre otros.¹⁴

Además de esto, los efectos nocivos a la salud por la contaminación ambiental se han dado a mediano y largo plazo, incluso a casi tres décadas del siniestro (1991-2018) hay un alto índice de fallecimientos por cáncer en la zona de la emergencia; en diferentes fuentes privadas se han documentado más de 2000 a la fecha.¹⁵

También se han dado otras afecciones como linfomas de Hodgkin, aplasia medular, neuropatía lúpica, leucemia linfoblástica y tumores cancerígenos en pulmón, ojos, cuello, riñones, hígado y garganta, malformaciones congénitas, como niños nacidos con espina bífida, anencefalia (sin masa cerebral) y daños neurológicos, abortos espontáneos, lupus eritematoso sistémico, diabetes mellitus, nefropatías, hepatologías, patologías hematológicas, trombocitopenia, alergias, problemas reproductivos, etc. -producto de la exposición directa e indirecta -descendencia humana- a la contaminación química -vapores tóxicos, dioxinas, furanos, consumo de agua contaminada, exposición continua al pasivo ambiental, etc.¹⁶

Actualmente el inmueble de 3,609 metros cuadrados, en el que antiguamente se encontraba establecida la formuladora de plaguicidas ANAVERSA, constituye un pasivo ambiental a cielo abierto contaminado por dioxinas y furanos, el cual no ha sido considerado dentro de los Programas Nacionales de Remediación de Sitios Contaminados (PNRSC) ni para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (PNPGR), por parte de las autoridades de la administración pública federal competentes, principalmente por la SEMARNAT en coadyuvancia con la PROFEPA, la SSA y/o la COFEPRIS, para lograr en conjunto su restauración.¹⁷

12. 60 minutos periodismo de investigación en televisión, op. cit. Véase también CNDH, expediente CNDH/122/91/VER/1454, op. cit. Informe "Incendio y explosiones en las instalaciones de Agricultura Nacional de Veracruz, S.A. de C.V., en Córdoba, Veracruz". Realizado por especialistas nacionales e internacionales de la Compañía Consultores Ambientales Asociados, S. C., en Xalapa, Veracruz, en mayo de 1991, el cual consta dentro del expediente CNDH/122/91/VER/1454.

13. J. Algarín D., "Veneno puro al alcance de todos" El Sol del Centro Córdoba, 4 mayo, 1991, sección E, 2.

14. PROFEPA, Los materiales peligrosos y las emergencias químicas en México, op. cit., p. 21.

15. *Ídem*.

16. CNDH, expediente CNDH/122/91/VER/1454, op. cit., oficio número PCNDH/0207/93 de fecha 3 de marzo de 1993, emitido por el entonces Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dirigido al entonces Secretario de Salud.

17. Oficios número UCPAST/UE/17/272 y UCPAST/UE/17/2943 de fechas 30 de enero y 10 de agosto, ambos de 2017, respectivamente, emitidos por la Unidad de Transparencia de la Unidad Coordinadora de Participación Social y transparencia de la SEMARNAT.

Cabe hacer mención que, en los últimos años, especialmente en 2016 y 2017, debido a la falta de control de dicho pasivo ambiental por parte de las autoridades antes señaladas, se ha provocado que, en reiteradas ocasiones, personal de desconocida procedencia, haya derrumbado gran parte del inmueble y, además, extraído escombros contaminados del interior.¹⁸

Lo anterior es delicado, toda vez que, dichos trabajos, se realizaron clandestinamente y no se utilizaron protocolos de seguridad para evitar el esparcimiento no controlado de polvos contaminados por dioxinas y furanos, generando varias veces más, la exposición de tal contaminación a la población vecina y de los propios trabajadores, sin contar el lugar cercano en el que arrojaron los materiales.

Actuación institucional frente a la contingencia ambiental de ANAVERSA

Resulta óbice que las emergencias químicas generen, por necesidad, la movilización social e institucional para hacer frente a los efectos que se produzcan a corto, mediano y largo plazo, derivados de tales circunstancias. Por ello, es importante señalar cuales han sido las actuaciones y omisiones de las instituciones mexicanas consideradas competentes para intervenir en el presente caso a la luz del marco normativo nacional e internacional vigentes, principalmente en las materias de salud, medio ambiente y derechos humanos.

La ahora extinta SEDUE, como parte de la administración pública federal, tuvo en su momento implicaciones medulares en la emergencia química, ya que, bajo su autorización, se expidió a la formuladora de plaguicidas la licencia de funcionamiento número 5003 con número de oficio 411.-0570 de fecha 24 de enero de 1991, a pesar de no cumplir con las medidas elementales de seguridad como empresa de alto riesgo, por los materiales que manejaba, como lo son los plaguicidas, principalmente organoclorados y organofosforados.

La actuación de la SEDUE se limitó únicamente a la imposición de multas a la empresa,¹⁹ a la clausura temporal del predio²⁰ y al seguimiento del confinamiento parcial de los residuos,²¹ sin tomar en cuenta que la emergencia

18. "Escombros del casco de la ex fábrica de Agricultura Nacional de Veracruz (Anaversa) fueron a arrojados a un lote de la avenida 35 y calle 25 de la colonia Paraíso. Los vecinos temen por su vida, y exigen al alcalde Tomas Ríos Bernal su intervención". Emilio González Gómez, "Tiran escombros tóxicos de Anaversa en lote de Córdoba", NORESTE, 7 marzo, 2016. Consultado 16 junio, 2018, <http://www.noreste.net/noticia/tiran-escombros-toxicos-de-anaversa-en-lote-de-cordoba/>

19. Oficio de resolución por la que se emiten sanciones a la formuladora de plaguicidas ANAVERSA, S.A. DE C.V., dictada dentro del expediente número 91/06/0.14.6 de fecha 27 de junio de 1991, emitida por el entonces Delegado Estatal de Veracruz de la SEDUE.

20. Orden de clausura total con número de oficio S.E.D.U.E. 149.011.041 de fecha 5 de mayo de 1991, emitido por el entonces Delegado Estatal en Veracruz de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

21. Oficio denominado manifiesto de entrega, transporte y recepción de residuos peligrosos de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la Subsecretaría de Ecología de la SEDUE y oficio número S.E.D.U.E 149.401.706.00504, de fecha 8 de octubre de 1991, emitido por la Delegación Estatal de Veracruz de la SEDUE.

química ocurrida implicaba graves daños a la salud pública y al ambiente -por la contaminación del suelo, agua y aire. Además, que los efectos nocivos de la contaminación serían permanentes y altamente peligrosos. Por lo que la población vecina quedó condenada a vivir en un ambiente contaminado y al padecimiento de diversas enfermedades.

De la misma forma, la entonces llamada Secretaría de Salubridad y Asistencia, ahora Secretaría de Salud, expidió en 1991 la licencia sanitaria Núm. 90-070, con vigencia hasta el año 1992, por la que se le concedía el permiso para la formulación y envasado de plaguicidas. Además los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de Veracruz de dicha Secretaría concedieron una prórroga a la empresa formuladora para que diera cumplimiento a las disposiciones establecidas en ley y tomara las medidas de seguridad necesarias toda vez que incurría en diversas faltas graves.²²

Es así que, las diferentes irregularidades encontradas en la empresa ponían en peligro la seguridad tanto de los trabajadores de la empresa como de la población, tales son los casos de irregularidad en señalamientos preventivos, derrames de sustancias tóxicas, emisiones de gases y olores fétidos al exterior, etc., no obstante lo anterior, la licencia sanitaria fue otorgada.

De conformidad con las facultades que dicha Secretaría tenía desde entonces y, derivado de la contaminación ambiental por plaguicidas y la generación de dioxinas y furanos, producto de la combustión de aquellos, era evidente que la Secretaría tenía que realizar estudios especializados en epidemiología, colinesteraza, médicos y sondeos en la zona de la emergencia y sus alrededores, para cuantificar los daños a la salud pública y la contaminación provocada a la red de agua potable, pozos artesianos y a los arroyos cercanos.

Por otra parte, la entonces CNDH resolvió la queja interpuesta ante ella por la violación a derechos humanos, derivado de los daños a la salud pública y al ambiente, generados por el siniestro ambiental ANAVERSA. Ante estas circunstancias Jorge Carpizo, entonces Presidente de la Comisión, emitió la Recomendación 99/1991 de fecha 29 de octubre de 1991, a los Secretarios de Salud y de Desarrollo Urbano y Ecología, Jesús Kumate Rodríguez y Patricio Chirinos Calero, respectivamente.

En las diferentes investigaciones realizadas por la Comisión, se determinó que los Secretarios de Estado, antes mencionados, fueron responsables en gran medida por los daños ocasionados por ANAVERSA a la salud pública y al ambiente, toda vez que de manera irregular extendieron a la empresa las licencias de funcionamiento y de sanidad, antes señaladas, sin tomar en cuenta que la empresa no contaba con las mínimas medidas de seguridad a pesar de ser considerada de alto riesgo por las sustancias que manejaba, las cuales, eran extremadamente peligrosas para la salud y el medio ambiente.

22. Acta de inspección número 146906 de fecha 25 de marzo de 1991, primer ordenamiento de inspección sanitaria número 681; Acta de inspección con número de folio 181228; Primer ordenamiento de inspección sanitaria número 174; de fechas 18, 19 y 25 de abril respectivamente, del mismo año, emitidos por Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de Veracruz de la Secretaría de Salud (SSA).

El Ombudsman Nacional determinó que el problema generado como consecuencia del incendio era grave y que las afectaciones al medio ambiente y a la salud humana pudieran resultar irreversibles, por lo que era indispensable el diseño de programas para la prevención y control de dichos efectos, así como la realización de estudios epidemiológicos para hacer menos graves y severas las consecuencias claras del percance.

Por lo que recomendó a ambas Secretarías realizar una investigación de los motivos por los cuales se habían expedido las licencias de funcionamiento y de sanidad respectivas, y además, que se informara a la población de los trabajos realizados en pro de la misma frente a los daños ocasionados. Particularmente a la SEDUE le solicitó que estudiara la pertinencia de demoler el inmueble de ANAVERSA y a la Secretaría de Salud que realizara un censo integral de la población que estuvo expuesta de manera aguda a la contaminación y que llevara a cabo estudios epidemiológicos y de colinesteraza.

Importante es señalar que ninguna de dichas recomendaciones fueron acatadas correcta o completamente por las autoridades recomendadas y mediante acuerdo de fecha 10 de noviembre de 1992, dictado dentro del expediente CNDH/122/91/VER/1454 por Jorge Madrazo, en su carácter de Visitador General de la entonces Comisión Nacional de Derechos Humanos, tuvo por concluido el expediente citado por haber emitido la recomendación 99/1991 de fecha 29 de octubre de 1991. El 30 de diciembre de 1998 la entonces CNDH presidida por Mireille Rocatti, estableció que la recomendación había sido totalmente cumplida, y en efecto, el caso se cerró por completo.

En su momento, los daños ambientales fueron denunciados ante el Ministerio Público Federal, quien asignó la averiguación previa número AP/PGR/VER/COR/I/79/1991 iniciada el 8 de mayo de 1991 por el delito de violación a la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente. No obstante la gravedad del asunto, la investigación fue remitida en consulta del no ejercicio de la acción penal en fecha de 16 de agosto del mismo año.²³

La SEMARNAT es la institución que encuentra entre sus facultades, la de vigilar el cumplimiento de las normas ambientales y la protección del ambiente en un marco de respeto a los derechos humanos, constitucional y convencionalmente reconocidos, como lo son el de medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo y bienestar en interdependencia con el de protección a la salud, vivienda digna, libre esparcimiento, integridad, entre otros. Su actuación frente a los efectos de la emergencia química de ANAVERSA ha sido la que, por conducto de la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, ha informado.

Es importante tomar en cuenta la distribución de competencias entre las autoridades federales, estatales y municipales señaladas en las siguientes normas: Constitución Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interno de la SEMARNAT, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, principalmente, por conducto de las cuales, en el

23. Oficio número PGR/UTAG/01269/2017 de fecha 1 de marzo de 2017, emitido por el Encargado del Despacho de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental de la Procuraduría General de la República (PGR).

presente caso—pasivos ambientales—, la SEMARNAT es la autoridad federal competente.

Al respecto, la SEMARNAT informó a través de los oficios números UCPAST/UE/17/272 y UCPAST/UE/17/2943 de fechas 30 de enero y 10 de agosto, ambos de 2017, respectivamente, que “el sitio del predio en donde se ubicaban las instalaciones de la citada empresa al momento del siniestro, está incluido en el Listado de Sitios Contaminados o Pasivos Ambientales”... Y además “que a la fecha no se tiene fecha, para llevar a cabo acción alguna para la remediación del predio contaminado de [...] ANAVERSA”. Proporcionando además el siguiente recuadro:

No. L. G. 609	No. L.E.70	Veracruz de Ignacio de la Llave (Entidad Federativa)	Córdoba (Municipio)	Área industrial (Giro/Fuente contaminante)	Dioxinas y furanos; Agroquímicos (residuos contaminantes)	Alta (prioridad)
---------------	------------	--	---------------------	--	---	------------------

En la segunda contestación volvió a señalar que, a tal fecha, no había programado plan, propuesta o programa de remediación alguno para el predio que fue ocupado por tal planta formuladora en Córdoba, Veracruz. Manifestando que la situación actual del mismo, es que se encuentra enlistado con prioridad alta en el listado del Inventario de Sitios Contaminados, también denominados Pasivos Ambientales, así mismo, dijo que a la fecha no se había realizado acuerdo con el Gobierno del Estado de Veracruz o con la SEDEMA del mismo estado, ni con el Ayuntamiento de Córdoba.

Así mismo, la PROFEPA informó mediante oficio dictado dentro del expediente número PFFPA/5.3/12C.6/00059-17, OP/UT/00219 de fecha 13 de febrero de 2017, por una parte, que dentro de sus atribuciones realizó visita de inspección al propietario responsable, encargado, ocupante o representante legal del predio, derivado de lo cual se encontraba analizando la información a efecto de valorar la instauración del procedimiento administrativo. Por otra parte, informó a través de la Delegación de la PROFEPA en el estado de Veracruz que, de acuerdo a lo solicitado, en cuanto a la información relacionada a la emergencia suscitada a ANAVERSA, dicha Delegación no contaba en esa fecha con procedimientos administrativos en relación a tal incidente y que de acuerdo a la fecha en que sucedió tal suceso esta Procuraduría no existía dentro de la administración federal.

De acuerdo con lo señalado en los párrafos que anteceden pueden observarse las distintas posturas que cada entidad de la administración pública federal ha tomado frente a la contingencia ambiental de ANAVERSA que ha generado graves daños a la salud pública y al ambiente, curiosamente todas tienen un sentido evasivo de sus atribuciones establecidas en ley que son relativas a la propia naturaleza jurídica de cada institución.

Implicaciones de los derechos humanos a la luz de los daños a la salud pública y al ambiente generados por el siniestro ambiental de ANAVERSA

Los derechos humanos constituyen una parte fundamental en los sistemas jurídicos, por ello, su reconocimiento es vital. En concordancia con el Ombudsman de la Nación los derechos humanos constituyen el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, y la realización efectiva de esta es indispensable para el desarrollo integral de la persona. El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos.²⁴

Debido a su importancia, las prerrogativas más importantes se encuentran reconocidas en los cuerpos normativos de mayor trascendencia y obligatoriedad como la Constitución Federal y en diferentes tratados internacionales en la materia del Sistema Interamericano y del de la Organización de las Naciones Unidas, vinculantes para México, en virtud de haberlos firmado y ratificado.²⁵

En efecto, al estar reconocidos significa que todos tenemos el derecho de gozar de ellos, sin mayores restricciones que las previamente establecidas. Nuestra garantía al respecto se encuentra establecida, de primera mano, en el llamado bloque de constitucionalidad y/o parámetro de regularidad constitucional, establecidos en los artículos 1 párrafo primero y 133 de nuestra Carta Magna, así como en los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación.

De conformidad con el párrafo tercero del artículo 1, antes citado, 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.²⁶

En relación con lo anterior y retomando la problemática socio-ambiental que conforma buena parte del objeto del presente, es importante señalar la relación existente entre los diversos daños a la salud pública –generación de

24. CNDH México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), ¿Qué son los Derechos Humanos?, consulta 16 junio, 2018, http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos

25. Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), art. 8 derecho a la integridad personal; Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" arts. 10 derecho a la salud y 11, derecho a un medio ambiente sano; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 11, derecho a un nivel adecuado de vida y 12, derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental –medio ambiente-. Disponibles en http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php

26. Tales principios han sido definidos por el Poder Judicial de la Federación mexicano: i) universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad;...ii) interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados...iii) progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura... PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2003350&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0> (Consulta 16 junio, 2018).

diversas enfermedades y/o defunciones- y al ambiente –contaminación de suelos, aire y/o agua- generados por alguna emergencia química, y la injerencia o responsabilidad que pueda llegar a tener el Estado, por su falta de prevenir, investigar, sancionar y reparar tales daños, que claramente, pueden llegar a constituir graves violaciones derechos humanos como el de la protección de la salud, medio ambiente sano y equilibrado, vivienda digna, integridad personal, entre otros, en perjuicio de la población afectada.

En este sentido, se estima que el Estado mexicano vulnera con efectos de tracto sucesivo el derecho humano al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para el desarrollo y bienestar y, de manera interdependiente, los de protección a la salud, la vida, la integridad personal, el libre desarrollo de la persona, el libre esparcimiento, la vivienda digna y decorosa, entre otros, reconocidos constitucional y convencionalmente.

Lo anterior es así, toda vez que, sus instituciones –SEMARNAT, PROFEPA, SSA, COFEPRIS y el H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Veracruz-, como autoridades en los ámbitos de sus competencias, incumplen con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución Federal, siendo omisas en respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Dichas autoridades no han prevenido, investigado, sancionado ni reparado, de conformidad con las leyes, las violaciones a los derechos humanos provocadas a los pobladores de la ciudad de Córdoba, Veracruz, por los daños a la salud pública y al ambiente, ocasionados por la emergencia química ocurrida a la formuladora de plaguicidas ANAVERSA, así como por la falta de la remediación del pasivo ambiental a cielo abierto, contaminado por dioxinas y furanos, generado por esta y el cual se encuentra en una zona céntrica y expuesto a la población vecina.

Por lo que, ante tales circunstancias, se consideró la necesidad de acudir a las instancias jurisdiccionales federales a través de un juicio de amparo indirecto, por omisiones de autoridades competentes, el cual resultaría ser el mecanismo de tutela idóneo para la defensa de los derechos humanos vulnerados, mismos que tienen como finalidad -a la luz del estándar interamericano- garantizar el derecho de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva.

En efecto, el 7 de diciembre de 2017 se interpuso la demanda de amparo indirecto, en forma colectiva, ante el Poder Judicial de la Federación con residencia en Córdoba, Veracruz y actualmente conoce de él, el juzgado Decimosexto de Distrito. Se espera que sean los órganos jurisdiccionales federales los que estudien a fondo el presente caso y determinen de manera coactiva las responsabilidades incurridas por las entidades de la administración pública federal por incumplir sus atribuciones constitucionales y convencionales vigentes, principalmente, en materia ambiental y de salud, que han generado graves violaciones a derechos humanos.

Es importante señalar que las autoridades demandadas, al rendir sus informes justificados, señalaron coincidentemente el desconocimiento de los

actos y omisiones reclamados por los quejosos. Y además, solicitaron el sobreseimiento del juicio constitucional instaurado, enfatizando la inexistencia de los daños a la salud, al ambiente, así como, las distintas violaciones a los derechos humanos aducidos en la demanda.

No obstante, deberá ser a través de una sentencia definitiva en la que se establezcan los alcances de las violaciones aducidas derivadas de las omisiones institucionales frente a la emergencia química de la formuladora de plaguicidas ANAVERSA, así como, de la falta de remediación del pasivo ambiental generado.

No se omite señalar la posibilidad que existe de llevar el presente litigio ante el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos en el caso de que la justicia de la Unión no ampare o proteja a los quejosos en la vía señalada. Por lo que se podría interponer una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con miras a que sea la Corte de dicho sistema internacional, quien resuelva el tema de las violaciones a los derechos humanos en el caso paradigmático de ANAVERSA.

Conclusiones

Las emergencias químicas constituyen hoy en día una grave problemática jurídica, social y ambiental a nivel global, principalmente en los países en vías de desarrollo como México, en el que las contingencias ambientales son frecuentes debido, en gran parte, a la explotación industrial con tecnología obsoleta, la existencia de un marco normativo endeble, una administración pública que poco exige el cumplimiento de la legislación existente y también la existencia de un Poder Judicial cuyas decisiones no siempre son justas.

La importancia de estas problemáticas radica principalmente en las implicaciones negativas que se pueden generar a corto, mediano o largo plazo en la salud pública y/o en el ambiente, al que generalmente se expone la población humana, muchas veces de manera permanente. Estos daños trastocan esferas jurídicas y producen violaciones a derechos humanos.

Tratándose de las emergencias químicas ocurridas en nuestro país, así como, de los daños a la salud pública, al ambiente y de las violaciones graves a los derechos humanos de sectores poblacionales determinados, generados por tales siniestros, se puede observar que las autoridades mexicanas de la administración pública federal, estatal o municipal suelen ser omisas e incapaces de tomar medidas eficaces para enfrentar estos tipos de contingencias que ponen en peligro a la población y al ambiente de forma permanente.

Finalmente se considera que, frente al caso paradigmático de la emergencia química de ANAVERSA, las autoridades federales competentes, de acuerdo con el marco regulatorio mexicano, la entonces SEDUE, la SSA, la SEMARNAT, la PROFEPA, y la COFEPRIS vulneran, por omisión, de manera sucesiva, derechos humanos –principalmente a la protección de la salud, al medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo y bienestar, integridad personal,

vivienda digna, etc.- en perjuicio de la población cordobesa afectada por los motivos antes señalados.

Referencias

- ALBERT, Lilia América, y Marisa Jacott. *México tóxico. Emergencias químicas*. México, D.F. Siglo XXI, 2015.
- ALGARÍN, Jesús. "Veneno puro al alcance de todos". *El Sol del Centro Córdoba*, 4 mayo, 1991.
- GONZÁLEZ Gómez, Emilio. "Tiran escombros tóxicos de Anaversa en lote de Córdoba". *NORESTE*, 7 marzo, 2016. Consultado 16 junio, 2018. <http://www.noreste.net/noticia/tiran-escombros-toxicos-de-anaversa-en-lote-de-cordoba/>
- TESIS -2003350. *Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2003350&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0> (Consulta 16 junio, 2018).
- CNDH MÉXICO. *Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)*. *¿Qué son los Derechos Humanos?* Consulta 16 junio, 2018, http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, DOF 5 de febrero de 1917. Consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos, Convención Americana de los Derechos Humanos, 1969. Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>
- ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1988. Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>
- ASAMBLEA General de Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF 29 de diciembre de 1976. Consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_240418.pdf
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, DOF 28 de enero de 1988. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, DOF 8 de octubre de 2003. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263_190118.pdf

CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, DOF 7 de junio de 2013. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA.pdf>

CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Salud, DOF 7 de febrero de 1984. Consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_110518.pdf

CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Amparo, DOF 2 de abril de 2013. Consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_190

Condiciones restrictivas del derecho a la protección de la salud para la atención de enfermedades raras

Olivia del Carmen Chávez Uscanga¹

Resumen

Las enfermedades raras o poco frecuentes son padecimientos olvidados, con poca difusión y conocimiento incluso para la comunidad médico-científica, lo cual dificulta el adecuado diagnóstico, tratamiento y seguimiento médico a los pacientes, dicha situación es preocupante en el Estado mexicano en virtud de que este sector de la población con padecimientos raros, en la mayoría de las ocasiones se encuentra en una situación de vulneración y restricción para recibir los tratamientos-medicamentos huérfanos que requieren para su afección, lo cual es una completa contradicción de acuerdo con el actual marco nacional e internacional de protección a los derechos humanos, específicamente de protección a la salud.

En tal contexto, es de vital importancia para este sector, exigir al Estado Mexicano el cumplimiento de sus compromisos legales, constitucionales y convencionales en materia de Derechos humanos y en este panorama, a través del litigio en materia de amparo, les sea garantizado su Derecho a la protección de la salud.

Introducción

Por principio de orden, la CPEUM, en su artículo 4º, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución;² en relación con el precepto en comento, la Ley General de Salud mediante su artículo 1º BIS define a la salud como un estado de completo bienestar físico,

1. Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestra en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana. Certificada en Estudios Avanzados en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario por American University – Washington College of Law, Washington, D.C., Ex Becaria de Investigación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT - E-mail: olivia_uscanga@hotmail.com.

2. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2018. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.³ Lo que implica que las obligaciones por parte del Estado y de las entidades federativas sean más amplias para cumplir con tales estándares de satisfacción.

Además de lo anterior, el Estado mexicano se ha adherido a diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, a través de los cuales refuerza el derecho a la protección de la salud y brinda una protección más amplia en beneficio de las personas. No obstante, en la práctica se observa que el contexto es otro, las personas con padecimientos raros o huérfanos para conseguir acceder al tratamiento requerido para su enfermedad pasan por situaciones críticas, desde un diagnóstico erróneo, hasta poner en riesgo su salud y su vida.

Derecho a la protección de la salud en el ámbito nacional e internacional

De acuerdo con la SCJN la protección de la salud es un objetivo que legítimamente puede perseguir el Estado, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4º constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.⁴

Derivado de las reformas en materia de DDHH a nuestra Constitución Federal en 2011, se estableció en el artículo 1º que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;⁵ a raíz de tal compromiso constitucional, el derecho a la protección de la salud adquiere mayor fuerza para exigir la garantía del mismo, ya que no solo se puede invocar la normativa nacional, sino también los diversos instrumentos a los que el Estado mexicano se ha adherido. Además, con dicha reforma, también surge el principio pro homine cuyo objetivo es ofrecer una protección más amplia a las personas.

En el ámbito internacional son múltiples instrumentos los que protegen el derecho a la salud, algunos de ellos son:

Instrumento Internacional	Derecho a la Protección de la Salud
Declaración Universal de Derechos Humanos	Artículo 25 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. ¹

3. *Ley General de Salud*. 2018. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>

4. Tesis. 1a. cCLXVII. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Noviembre de 2016, p. 895. Consultado en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013137.pdf>.

5. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2018. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	<p>Artículo 12</p> <p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.</p> <p>2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:</p> <p>a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;</p> <p>b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;</p> <p>c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;</p> <p>d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.²</p>
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	<p>Artículo 10</p> <p>1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.</p> <p>2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:</p> <p>a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;</p> <p>b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;</p> <p>c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;</p> <p>d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;</p> <p>e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y;</p> <p>f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.³</p>
Observación general 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	<p>El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud</p> <p>1. La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. (...)</p> <p>5. El Comité es consciente de que para millones de personas en todo el mundo el pleno disfrute del derecho a la salud continúa siendo un objetivo remoto. Es más, en muchos casos, sobre todo por lo que respecta a las personas que viven en la pobreza, ese objetivo es cada vez más remoto. (...)⁴</p>

109

109

1. Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Consultada en: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf.

2. Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Consultado en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

3. Organización de los Estados Americanos. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultado en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>.

4. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. Observación General No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. 2000, Ginebra Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?view>.

Además, la Observación General No. 14, respecto a la interpretación del contenido normativo del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiere que el derecho a la salud, en todas sus formas y a todos los niveles, abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte:

- a) Disponibilidad. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. (...)
- b) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: [No discriminación, Accesibilidad física, accesibilidad económica y acceso a la información]
- (c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados
- d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.⁶

Dicha normatividad internacional, aborda de una forma más amplia el derecho a la protección de la salud, ya no solo como la ausencia de enfermedades, sino como indispensable para el ejercicio de los demás derechos para alcanzar una vida digna.

Enfermedades raras y el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)

Las enfermedades raras son aquellas que tienen una prevalencia menor de cinco habitantes por cada diez mil.⁷ Existen aproximadamente siete mil enfermedades raras en el mundo, de las cuales el 80 % son genéticas, asimismo, la mitad de estas afecta a menores.⁸ De acuerdo con la FEMEXER, en el Estado mexicano existen entre siete y diez millones de personas que viven con enfermedades raras.⁹

6. *Ídem*.

7. Definición de enfermedad rara, 2018, Diccionario de la lengua española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=FHA3D3L>.

8. El Universal. Sin datos exactos sobre enfermedades raras. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/ciencia-y-salud/salud/2017/02/21/sin-datos-exactos-sobre-enfermedades-raras-en-mexico-ons>.

9. El Universal. Más de 7 millones de personas padecen enfermedades raras. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/salud/en-mexico-mas-de-siete-millones-de-perso>

De acuerdo con el Catálogo Universal de Servicios de Salud 2018, de Protección Social en Salud,¹⁰ contaba con cinco conglomerados que integraban cinco subgrupos de cobertura, lo cual garantizaba el acceso a 294 intervenciones, que incluían 1807 diagnósticos, 618 procedimientos y 633 medicamentos y otros insumos asociados a cada intervención.¹¹

Dentro del FPGC del Seguro Popular, las enfermedades raras que formaban parte de su cobertura eran: enfermedades lisosomales como; Fabry, Gaucher, Pompe, Mucopolisacaridosis tipo I, Mucopolisacaridosis tipo II y Mucopolisacaridosis tipo VI,¹² así como Hemofilia.¹³ Sin embargo, dichos padecimientos que son cubiertos a través del FPGC mantenían restricciones por cuestión de edad para proporcionar el tratamiento requerido, es decir, para que la enfermedad pudiera ser financiada por el FPGC, el diagnóstico del padecimiento debía haber sido otorgado antes de los 10 años de edad.¹⁴

Dicha restricción contenida en la Carta de Derechos y Obligaciones y en el CAUSES 2018, expedidos por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, se indentificó como discriminatoria, inconstitucional e inconveniente, ya que en dicha institución lo otorgaban mayor valor a una norma administrativa que a nuestra Constitución Federal y tratados internacionales en materia de derechos humanos. Con dicha restricción quedaban sujetos los pacientes a un límite de 10 años de edad para recibir un diagnóstico y poder acceder al tratamiento que requerían.

De acuerdo con información proporcionada por padres de pacientes con enfermedades raras afiliados al seguro popular, a pesar de que sus hijos fueron atendidos en dicha institución prácticamente desde recién nacidos, en la mayor parte de las ocasiones los diagnósticos recibidos no son oportunos debido a diversos factores como:

- a) Falta de médicos expertos en dichas enfermedades para la detección de sintomatología de pacientes o canalizarlos de forma adecuada;

nas-padecen-enfermedades-raras.

10. La Secretaría de Salud, esta creó en 2002 un programa piloto denominado Seguro Popular de Salud (SPS) dirigido a la población no derechohabiente de la seguridad social. Este programa se convirtió en política de Estado en 2004, por las reformas a la Ley General de Salud (LGS) que el Congreso aprobó en 2003. Estas reformas dieron origen al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y tienen como misión proteger financieramente a la población al ofrecerle un seguro de salud público y voluntario, mediante un amplio paquete de intervenciones y medicamentos. Consultado en: <http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/spss.html>.

11. Catálogo Universal de Servicios de Salud 2018. Consultado en: http://www.documentos.seguro-popular.gob.mx/dgss/CAUSES_2018.pdf.

12. Se trata de una enfermedad autosómica recesiva causada por la deficiencia de la enzima lisosomal arilsulfatasa B o N-acetilgalactosamina-4-sulfatasa. Esta deficiencia ocasiona la acumulación a nivel celular de dermatán sulfato en diferentes tejidos. Es decir, es una enfermedad metabólica por almacenamiento lisosomal de los glucoaminoglucanos ocasionada por la deficiencia de la enzima arilsulfatasa B, heredada por un patrón recesivo y con afección multisistémica. Consultado en: http://www.aeped.es/sites/default/files/documentos/26_enf_metabolicas_lisosomales.pdf.

13. Catálogo Universal de Servicios de Salud 2018. Disponible en: http://www.documentos.seguro-popular.gob.mx/dgss/CAUSES_2018.pdf.

14. Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Prensa. 2017. Consultado en: <https://www.gob.mx/salud/seguropopular/prensa/cubre-seguro-popular-enfermedades-raras-a-traves-del-fpgc?idiom=es>.

- b) Falta de información médico-científica sobre enfermedades raras en el Sistema de Protección Social en Salud y las Instituciones médicas que brindan el servicio a los afiliados;
- c) Falta de recursos económicos de los pacientes para costear exámenes médicos de forma privada, entre otras.

En ese contexto, los pacientes que recibían diagnóstico de una enfermedad rara (contemplada en el FPGC) a partir de los 10 años de edad en adelante, quedaban en total estado de indefensión en el Seguro Popular, ya que se les negaba el acceso al tratamiento que requerían.

Además de la restricción de edad, el Seguro Popular se ha limitado en la inclusión de tratamientos para enfermedades raras en el CAUSES, y deja sin acceso a otros medicamentos huérfanos y tratamiento de padecimientos que la ciencia médica ha descubierto como, por ejemplo, la enfermedad denominada mucopolisacaridosis tipo IV o enfermedad de Morquio,¹⁵ cuyo tratamiento no se encuentra incluido en el FPGC, a pesar de que, desde enero de 2015 la COFEPRIS autorizó el registro sanitario¹⁶, y con fecha 30 de noviembre de 2016, se publicó en el Diario oficial de la Federación¹⁷ la doceava actualización de la edición 2015 del cuadro básico y medicamentos del Consejo de Salubridad General, la cual incluye: (Elosulfasa Alfa) Tratamiento de Mucopolisacaridosis IV tipo A (síndrome de Morquio A, MPS IV-A).¹⁸

112

Falta de cumplimiento del Estado mexicano para garantizar el derecho a la protección de la salud y la exigencia del derecho a través del juicio de amparo

112

Tal como se observa en líneas anteriores, el contenido normativo que regula el acceso a la protección de la salud es extenso tanto en el plano nacional como en el internacional, no obstante, en el contexto práctico se percibe una realidad distinta, poca efectividad.

En el informe 2015 de la ASF consta que cuatro millones de personas mayores de cinco años carecen de acceso a servicios de salud, no tienen ISSSTE, IMSS o Seguro Popular, por ello se exhortó a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (administradora del Seguro Popular), para que in-

15. Es una enfermedad rara en la cual el cuerpo carece o no tiene suficiente cantidad de una enzima necesaria para descomponer cadenas largas de moléculas de azúcar. Estas cadenas de moléculas son llamadas glucosaminoglicanos (anteriormente denominados mucopolisacáridos). Como resultado, las moléculas se acumulan en diferentes partes del cuerpo y causan diversos problemas de salud. Consultado en: <https://medlineplus.gov/spanish/ency/article/001206.htm>.

16. La Jornada 2018, Afectados con Síndrome de Morquio se manifiestan en sede del seguro popular C.D. México. Consultado en: <http://www.jornada.com.mx/2018/05/16/sociedad/037n1soc>.

17. Diario Oficial de la Federación 2016, Actualización de Cuadro Básico. C.D. México. Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463168&fecha=30/11/2016.

18. Existen dos formas de la MPS IV: el tipo A y el tipo B. El tipo A es causado por un defecto en el gen GALNS. Las personas con este tipo no tienen una enzima llamada N-acetilgalactosamina-6-sulfatasa. El tipo B es causado por un defecto en el gen GLB1. Las personas con este tipo no producen suficiente cantidad de una enzima llamada beta-galactosidasa. Consultado en: <https://medlineplus.gov/spanish/ency/article/001206.htm>.

vestigara las causas que no se ha logrado la cobertura universal, objetivo de ese sistema.¹⁹

En el Seguro Popular se cubren sólo 344 padecimientos, 285 esenciales y 59 de alta complejidad. Las 344 enfermedades cubiertas por el Seguro Popular representan solo el 2.4 por ciento de los 14 mil 176 padecimientos registrados en el catálogo de la CIE, elaborado por OMS.²⁰

En el estado de Veracruz, de manera específica en la Ciudad de Coatzacoalcos, en el año 2017, se identificó a uno de tantos pacientes con una enfermedad rara denominada mucopolisacaridosis tipo VI, o síndrome de Maroteaux-Lamy.²¹

El paciente, un menor de 12 años de edad –de identidad reservada–, se encontraba afiliado al Seguro Popular desde los 5 años, pero fue diagnosticado con la enfermedad por un laboratorio privado hasta los 10 años con dos meses de edad en agosto de 2014, posteriormente, en octubre del mismo año, los padres del menor, solicitaron al Hospital Regional de Coatzacoalcos así como a la Dirección General de Servicios de Salud, perteneciente a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, le fuera otorgado al menor, el tratamiento de reemplazo enzimático requerido para su padecimiento, no obstante, el Seguro Popular, a través de autoridades de la Dirección General de Servicios de Salud, argumentaron vía telefónica y sin brindar una respuesta certera por escrito, que de acuerdo con su normatividad interna, que el Seguro Popular únicamente otorga tratamiento a los pacientes que fueron diagnosticados con alguna enfermedad rara, antes de cumplir los 10 años de edad.

En tal contexto, pese a que el menor ya contaba con un diagnóstico, se encontraba afiliado al Seguro Popular y dicha institución, a través del FPGC, brinda cobertura para su enfermedad, lo discriminaron por razón de edad y le fue negado el acceso a la protección de la salud. Cabe mencionar que, para el momento en que solicitó el tratamiento, el menor no contaba con daño neurológico ni orgánico, además conservaba la vista. Posteriormente, en el año 2017, cuando se tuvo conocimiento de la situación del menor, él ya tenía 12 años y continuaba sin recibir el tratamiento de reemplazo enzimático requerido para su enfermedad.

En tal vertiente, se interpuso una demanda de amparo indirecto en los Juzgados de Distrito del Décimo Circuito -Tabasco- con residencia en la Ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz, siendo turnada esta al juzgado Décimo de Distrito, a través de la demanda de referencia, se evidenció la grave situación

19. La Jornada 2018. ¿Logros del Seguro Popular? C.D. México. Consultado en: <http://www.jornada.com.mx/2018/03/10/opinion/016a1pol>.

20. *Ídem*.

21. Los estudios epidemiológicos en la mucopolisacaridosis tipo VI son limitados. Se estima una incidencia de 1 en 248 000 a 1 en 300 000 nacidos vivos. Por ser una enfermedad de baja prevalencia es frecuente que la comunidad médica no esté familiarizada con las manifestaciones clínicas de la mucopolisacaridosis tipo VI, por lo que el diagnóstico se vuelve un reto para el clínico. El retraso en el diagnóstico de éstos pacientes origina un deterioro multiorgánico progresivo, que puede llevar al paciente a la postración y falla severa de órganos incluso en la primera década de la vida. Para su manejo, se requiere de un equipo de salud multidisciplinario, con conocimiento y experiencia en la patología. Consultado en: http://www.cenetec.salud.gob.mx/descargas/gpc/CatalogoMaestro/498_GPC_Mucopolisacaridosis_VI/IMSS-498-11-GER_MucopolisacaridosisVI.pdf.

médica del menor, la discriminación aplicada por cuestión de edad y la vulneración de su derecho humano a la protección de la salud, como acto reclamado se estableció que, derivado de la omisión en brindar contestación a la solicitud de tratamiento para la enfermedad lisosomal del menor, se vulneró notoriamente su derecho a la protección de la salud al no brindarle el tratamiento de reemplazo enzimático que requería para su padecimiento, por lo cual, se exigió garantizar dicho derecho al menor a la brevedad y suministrarle el medicamento huérfano requerido.

Después de haber enlistado y argumentado respecto a una serie de preceptos constitucionales, legales, criterios de la SCJN, así como, instrumentos internacionales en materia de DDHH, sin dejar de nombrar por supuesto para el caso particular, el interés superior del menor y la normativa nacional e internacional respecto a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; retomando el amparo, se incluyeron diversos criterios respecto a la obligación del estado mexicano en garantizar el derecho a la protección de la salud, y que este debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud, además que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte.²²

Posterior a la presentación de la demanda de amparo, el Juez Décimo de Distrito en el estado de Veracruz, resolvió favorablemente, acordando que se admitía la demanda y se otorgaba suspensión de plano, por medio de la cual se requirió a las autoridades responsables a efecto de que a la brevedad realizaran las gestiones correspondientes a fin de proporcionar la atención médica adecuada que requiriera el menor de edad involucrado según sus padecimientos y lo que resultara necesario para salvaguardar su integridad física. El juez realizó la precisión que los efectos de la suspensión de plano concedida son tan amplios que surten efectos aún respecto de instituciones médicas no señaladas como responsables que se encentraran obligadas a brindar un servicio de salud.

El juez apercibió a las autoridades que de no dar cumplimiento a lo ordenado se les impondría una multa y fijó la fecha para el desahogo de la audiencia constitucional. El juzgador utilizó como fundamento los criterios de la SCJN que se invocaron en la demanda en cuestión, respecto a la obligación del Estado de garantizar el acceso a la protección de la salud, así como el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niños, niñas y adolescentes.

En consecuencia, la postura del juzgador se apegó a los parámetros nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos, y a través de su resolución dejó de manifiesto la existencia del acto reclamado, así como, la vulneración del derecho a la protección de la salud, cuyos alcances son fa-

22. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. Observación General No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. 2000, Ginebra Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?view>

tales, ya que el negar el acceso a la protección de la salud a un menor con un padecimiento raro, es condenarlo no solo a una vida de aflicción, sino a una muerte inminente.

Conclusiones

Es fundamental que a través del juicio de amparo se pueda intervenir jurídicamente en la problemática del acceso a la protección de la salud para el caso de las enfermedades raras, asimismo, a través de un litigio estratégico se creen precedentes que impacten en criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior con la finalidad de que dichos precedentes coadyuven a la efectividad del derecho a la protección de la salud y sean eliminadas las restricciones para el acceso a tratamientos médicos en el Sistema de Protección Social en Salud.

Además de lo anterior, es necesario que las intervenciones jurídicas correspondientes, así como los alcances del derecho a la protección de la salud y la obligación del Estado mexicano en garantizarlo, sean difundidas en el ámbito médico, a fin de eliminar esa errónea postura de limitar o condicionar el acceso a tratamientos o medicamentos; dicha restricción no solo daña la salud de los pacientes y su calidad de vida, sino que los predispone a un destino fatal.

115

115

Referencias

- CATÁLOGO Universal de Servicios de Salud 2018. Consultado en: http://www.documentos.seguro-popular.gob.mx/dgss/CAUSES_2018.pdf
- CONSEJO Económico y Social, Naciones Unidas. Observación General No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. 2000, Ginebra Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?view>
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- COMISIÓN Nacional de Protección Social en Salud. Prensa. 2017. Consultado en: <https://www.gob.mx/salud/seguropopular/prensa/cubre-seguro-popular-enfermedades-raras-a-traves-del-fpgc?idiom=es>
- DEFINICIÓN de enfermedad rara, 2018, Diccionario de la lengua española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=FHA3D3L>
- DIARIO Oficial de la Federación 2016, Actualización de Cuadro Básico. C.D. México. Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463168&fecha=30/11/2016
- EL UNIVERSAL. Sin datos exactos sobre enfermedades raras. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/ciencia-y-salud/>

salud/2017/02/21/sin-datos-exactos-sobre-enfermedades-raras-en-mexico-ongs

EL UNIVERSAL. Más de 7 millones de personas padecen enfermedades raras. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/salud/en-mexico-mas-de-siete-millones-de-personas-padecen-enfermedades-raras>

LA JORNADA 2018, Afectados con Síndrome de Morquio se manifiestan en sede del seguro popular C.D. México. Consultado en: <http://www.jornada.com.mx/2018/05/16/sociedad/037n1soc>

LA JORNADA 2018. ¿Logros del Seguro Popular? C.D. México. Consultado en: <http://www.jornada.com.mx/2018/03/10/opinion/016a1pol>

LEY GENERAL de Salud. 2018. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>

ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultado en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>

NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Consultada en: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Consultado en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

TESIS. 1a. CCLXVII. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Noviembre de 2016, p. 895. Consultado en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013137.pdf>

Acceso a la justicia a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan, La Antigua, Veracruz, como población en circunstancias de vulnerabilidad

Nicolás Castillo Gómez¹

Resumen

El texto reseña la intervención jurídica realizada con la población que fue reubicada en el fraccionamiento Huitzilapan, municipio de La Antigua, Veracruz, en el año 2011, por haber perdido totalmente sus viviendas a causa del impacto de un fenómeno meteorológico, en donde se buscó la restitución de distintos derechos humanos vulnerados por la omisión de las autoridades administrativas correspondientes de los 3 niveles de gobierno, en específico del derecho a la vivienda adecuada, el derecho al mínimo vital y el derecho a la educación.

Mediante la interposición de un amparo indirecto, que fue admitido, fue que se realizó la intervención jurídica correspondiente, la cual, a la fecha de la redacción del presente artículo sigue en proceso.

Introducción

La problemática planteada en el PI correspondiente consistió en plantear las omisiones por parte de las autoridades administrativas del orden local y federal, que contribuyeron a la vulneración de los derechos humanos, fundamentales y convencionales, como lo son el derecho al mínimo vital, derecho a la vivienda adecuada, derecho a la educación y seguridad jurídica, en contra de los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan, ubicado en el municipio de La Antigua, en el estado de Veracruz. Dichas omisiones datan del momento de una reubicación a ese fraccionamiento, en el año 2011, mediante la ejecución de un Programa Social de Vivienda con recursos del Instituto Veracruzano de la Vivienda y la Comisión Nacional de Vivienda.

La problemática requirió una investigación exhaustiva de los hechos, normas, doctrina y jurisprudencia, así como, de los medios de control de constitucionalidad, para determinar correctamente los objetivos y alcances del proyecto, y en consecuencia, la vía idónea para intervenir.

1. Licenciado en Derecho y Maestro en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana. E-mail: nicolascastillogomez@hotmail.com.

La estrategia planteada consistió en interponer dos amparos indirectos por la vulneración a varios derechos humanos y convencionales a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan por omisiones de diversas autoridades de índole local y federal, lo cual tuvo como objetivo la restitución de los derechos violentados, entre ellas, la de la regularización del predio y las viviendas, la construcción de una escuela primaria pública a una distancia razonable, así como, la creación de un precedente judicial que abonara a la cultura jurídica del sistema jurídico mexicano, sobre todo en los denominados derechos económicos, sociales y culturales.

La elaboración de PI

El proyecto de intervención jurídica se planteó con la finalidad de mejorar la calidad de vida, el acceso a una vida digna y la restitución de los derechos humanos violentados a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan, La Antigua, Veracruz, en adelante "fraccionamiento Huitzilapan". Dichos habitantes fueron reubicados a ese fraccionamiento mediante la ejecución de un programa de vivienda implementado por el estado, específicamente por el Instituto Veracruzano de la Vivienda en conjunto con la Comisión Nacional de Vivienda, en el año 2011, debido a que sus viviendas fueron destruidas por el paso del Huracán Karl, dejándolos en condiciones de vulnerabilidad social,² que hasta la fecha persiste, debido que el estado no garantizó los derechos humanos de los mismos, lo cual constituye una discriminación y atentado contra la dignidad humana.

Según la información proporcionada por el Instituto Veracruzano de la Vivienda a través de su oficio número: Invivienda/UAIP/002/2017, de fecha 3 de enero del 2017, las personas fueron reubicadas y reconstruidas sus viviendas en el fraccionamiento Huitzilapan como parte del programa "Reubicación y Construcción de Viviendas "en los municipios de Medellín, Paso de Ovejas, La Antigua y Jamapa, estado de Veracruz. Dicho programa fue implementado debido a que el estado de Veracruz se vio afectado por severas lluvias por parte del fenómeno meteorológico denominado Karl en septiembre del 2010, por lo que el gobierno estatal solicitó al gobierno federal la declaratoria de desastre natural en varios municipios.

La Secretaría de Desarrollo Social, Delegación Veracruz, fue la que emitió el padrón autorizado de las familias beneficiadas por el programa de reconstrucción y reubicación de viviendas. Según dicho oficio fueron un total de 2, 726 familias damnificadas por ese fenómeno meteorológico en Veracruz, de las cuales 1,541 fueron para reubicación y reconstrucción de viviendas. De esas 1,541 viviendas reconstruidas, 292 se construyeron en el predio denominado "el aserradero", que actualmente es el fraccionamiento Huitzilapan.

El programa de vivienda fue ejecutado con recursos del Instituto Veracruzano de la Vivienda, así como de la Comisión Nacional de Vivienda, ór-

2. J. González y M. P. Hernández, *La pluralidad de los grupos vulnerables: Un enfoque interdisciplinario*, en *Derechos Humanos*, coords. Diego Valadés y Rodrigo Gutierrez Rivas, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam, 2001, p. 225.

gano dependiente del gobierno federal. Según la información proporcionada por el Instituto Veracruzano de la Vivienda el fraccionamiento Huitzilapan cuenta con calles pavimentadas, servicio de luz, agua potable, drenaje y alcantarillado, pero por la información proporcionada por los habitantes del fraccionamiento y por la inspección ocular hecha por quien escribe, el fraccionamiento se encuentra muy alejado de la zona urbana, no está pavimentado completamente, ni conectado a la red de drenaje municipal, además de que no cuenta con una escuela pública de nivel primaria. Además, el fraccionamiento no ha sido municipalizado, ni las viviendas han sido regularizadas, por lo que los beneficiarios aun no reciben el documento que los avale como dueños de las mismas.

De la situación real observada se pudo deducir que el caso suponía una multitud de derechos humanos vulnerados, provocada por omisiones de las autoridades del estado, que atentaban contra lo dispuesto en la Constitución mexicana y a los tratados internacionales de los cuales México es parte. De dicho análisis se determinó la intención del PI: restitución de los derechos vulnerados a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan para una mejor calidad de vida, el acceso a una vida digna y justicia para ellos.

El alcance que se le pretendió dar al proyecto de intervención jurídica fue a las 292 familias que conforman el fraccionamiento Huitzilapan, ya que, aunque se pensaba en primera instancia que también beneficiaría a las 1,541 familias que les fueron reconstruidas las viviendas, lo cierto es que solo aceptaron ser sujetos de intervención dos familias, por lo que solo impactaría en el citado fraccionamiento.

Del análisis realizado se observó la vulneración directa a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, derecho a la vivienda, derecho a la educación, derecho a la seguridad jurídica, derecho a una vida digna, derecho al agua y saneamiento, así como, al principio de progresividad.

Después de realizar la evaluación ex ante y un esquema FODA,³ se dedujo que sería viable interponer un amparo indirecto por cada sujeto de intervención para poder pedir la restitución de los derechos vulnerados. Además de las madres, se incluiría a sus hijos que estuvieran cursando la primaria con el objeto de demostrar el interés jurídico y legítimo⁴ para solicitar la construcción de una escuela pública como garantía al derecho a recibir educación gratuita.

La normativa jurídica aplicable y la doctrina sobre los derechos humanos vulnerados evidenciaron los siguientes problemas jurídicos:

La omisión de proteger y garantizar el derecho humano al mínimo vital, por parte del Estado mexicano a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan, ya que desde el momento en que fueron reubicados no cuentan con las medidas adecuadas para disfrutar plenamente de los derechos fundamentales de vivienda adecuada y educación asequible, que les asegure el acceso a

3. J. C. Arango, M. Luna y A.V. Zúñiga, *Manual Para la Elaboración de Proyectos de Intervención Jurídica*, México, Tirant to Blanch, 2015, p. 18.

4. G. E. García, *El Interés Jurídico y Legítimo en el Sistema de Impartición de Justicia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam, 2012, p. 45.

una vida adecuada para sí y su familia, precepto convencional contemplado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y les permita una mejora continua en las condiciones de existencia, tomando en cuenta que no han superado la desventaja social que tienen al haber sido reasentados inadecuadamente y enfrentarse a una realidad de carencias, lo cual impone obligaciones convencionales al Estado mexicano para disminuir la vulnerabilidad. Sobre todo, a los niños y adolescentes por ser vulnerables por su propia condición.⁵

La omisión de tomar las medidas adecuadas para darle plena efectividad al derecho convencional de recibir instrucción primaria gratuita y asequible a los niños habitantes del fraccionamiento Huitzilapan, entre ellas, la de proveer de una escuela vecinal a una distancia razonable de dicho fraccionamiento, como garantía al derecho humano a la educación, contemplado en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y observación general número 13, aprobadas por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas.

La omisión de regularizar el predio y las viviendas del fraccionamiento Huitzilapan; actos negativos que vulneran el contenido y alcance del derecho humano a una vivienda adecuada, contemplado en el artículo 4º de la Constitución Federal, el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la observación general número 4 aprobada por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.

La omisión de brindar los documentos que avalen la propiedad y tenencia legal de las viviendas a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan, que fueron entregadas por el estado en el año 2011 al haber perdido las suyas por el impacto del fenómeno meteorológico denominado Karl en septiembre del 2010, mediante el programa social " Reubicación y reconstrucción de las viviendas", dichas omisiones atentan contra el derecho humano a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así como con la guía de los catedráticos de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional, se inicia con la aplicación del PI. Se evidencia que la manera idónea de atacar los problemas jurídicos es mediante la interposición de dos amparos indirectos en los cuales se demuestre la vulneración de distintos derechos humanos a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan.

Se inició con la construcción de argumentos para la elaboración de la demanda de amparo indirecto. Para esto fue necesario demostrar que se habían vulnerado distintos derechos humanos a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan. En primer lugar, se argumentó la vulneración del derecho al mínimo vital, ya que los habitantes no contaron con todos los elementos in-

5. J. Gonzalez, y M.P.Hernandez, "La pluralidad de los grupos vulnerables: Un enfoque interdisciplinario", En *Derechos Humanos*, Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, p. 225.

dispensables para acceder a una vida digna, como lo es el de tener una escuela pública en donde los niños puedan recibir instrucción primaria de manera gratuita, es decir, no se garantizaron los derechos humanos y fundamentales de los habitantes al realizar la reubicación.

Dicho derecho humano se encuentra contemplado en el artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al señalar que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado. Por otra parte, se argumentó la vulneración al derecho humano a la educación contemplado en el artículo 3º de la Constitución Federal, así como en el artículo 13, numerales 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que se demostró que existe una obligación por parte de las autoridades mexicanas de garantizar el derecho a la educación libre de discriminación, y que esta se dio por parte de las autoridades mexicanas al haber reubicado a los afectados, al fraccionamiento Huitzilapan, sin que existiera una escuela pública a una distancia razonable, lo cual constituyó una discriminación de hecho al privarles de la oportunidad de disfrutar del derecho al recibir instrucción primaria de manera asequible.⁶

También se argumentó la vulneración al derecho humano a la vivienda adecuada contemplado en el artículo 4º de nuestra Carta Magna y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en atención a que el fraccionamiento Huitzilapan no cumplía con los elementos para que se considere como vivienda adecuada, es decir, no existían las condiciones para disfrutar plenamente del derecho a la educación, así como, la ausencia de municipalización del mismo. No basta la infraestructura física, sino también debe de cumplir con los servicios básicos y derechos fundamentales, es decir, debe haber la posibilidad de acceder a agua potable, energía eléctrica, recolección de basura, transporte público, escuelas, hospitales y centros de trabajo, a una distancia razonable.

Por último, se argumentó la vulneración al derecho humano a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, al no haberse regulado el municipio, por ende, tampoco se regularizaron las viviendas, es decir, aún no han sido escrituradas y, por ende, no han sido entregados los documentos que avalen la propiedad y tenencia de las viviendas donadas a los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan.

En segundo término, se construyó la determinación de los actos reclamados y de las autoridades responsables. Se concluyó que se debían señalar a las autoridades que habían participado, directamente o indirectamente, en la ejecución del programa de vivienda, y además a las que tenían que ver con el derecho vulnerado. También al Congreso por la autorización de recursos para la ejecución de los actos reclamados y a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, por ser las encargadas de reparar las violaciones a los derechos humanos. Es así como quedaron las autoridades responsables en los amparos que se interpusieron:

6. J. L. Soberanes (coord.), *Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2015, p. 299.

Congreso de la Unión
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
Secretaría de Educación Pública
Comisión Nacional de Vivienda
Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz
Congreso Local del Estado de Veracruz
Instituto Veracruzano de la Vivienda
Secretaría de Educación Pública en el Estado de Veracruz
Ayuntamiento de La Antigua, Veracruz
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Lo siguiente fue la elaboración de los actos reclamados que consistían básicamente en:

- a) La municipalización del fraccionamiento Huitzilapan
- b) Regularización de predio y de viviendas y la entrega de las escrituras a los beneficiados
- c) La creación de una escuela pública de nivel primaria a una distancia razonable.

Una vez elaboradas las demandas de amparo, se solicitó la revisión de las mismas con los profesores de la citada maestría, los cuales me hicieron correcciones y una vez hechas, se presentaron al juzgado correspondiente. El primer amparo recayó en el Juzgado Cuarto de Distrito con sede en Boca del Río, Veracruz, bajo el número 31/2018, y el segundo en el Juzgado Tercero de Distrito, en la misma sede, bajo el número 96/2018. Ambos amparos fueron admitidos y las autoridades rindieron sus informes negando en general los actos reclamados, pero la autoridad el Instituto Veracruzano de la Vivienda, manifestó que no había podido realizar los actos reclamados debido a que había un impedimento que la autoridad "Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Veracruz" no había realizado. Es por ello que después de conocer este nuevo hecho se interpuso una ampliación de la demanda de amparo en el cual los dos fueron admitidos.

Los agentes que intervinieron fueron: en el amparo 31/2018, -amparo 1-, intervinieron Juana Hernández Aparicio y su menor hija, como quejosos; el suscrito, autor de la demanda de amparo; los catedráticos de la maestría en la revisión de los amparos; las autoridades responsables señaladas; y la autoridad jurisdiccional, el juez cuarto de Distrito de la Séptima Circunscripción Territorial. En el amparo 96/2018, -amparo 2-, intervinieron: Julia Hernández Aparicio y su menor hija; el suscrito como autor de los amparos; los catedráticos de la maestría en la revisión de los mismos; autoridades responsables; y la autoridad jurisdiccional, juez tercero de Distrito de la de la Séptima Circunscripción Territorial.

Durante la tramitación del segundo amparo, el juzgado tercero envió el amparo 96/2018 al juzgado cuarto, argumentando que como ya tenían un caso con los mismos actos y autoridades reclamadas era procedente que se re turnara a ese juzgado bajo el número 275/2018.

Al momento de escribir la presente colaboración, han sido diferidas las audiencias constitucionales, por lo que no es posible conocer los resultados y el impacto definitivo que tendrá el proyecto de intervención jurídica. Aunque se concretizó que el Instituto Veracruzano de la Vivienda haya aceptado, en su informe justificado, haber sido omisa en la regularización del fraccionamiento Huitzilapan, así como de las viviendas, las cuales no han sido escrituradas y entregados los documentos que avalan la propiedad a sus respectivos dueños, por lo que puede considerarse como impacto real, que puede ser determinante para el juez a la hora de emitir su resolución.

Conclusión

Se sostiene que la estrategia que se aplicó a la problemática planteada, consistente en las omisiones por parte de las autoridades administrativas del índole local y federal, que contribuyeron a la vulneración de los derechos humanos al mínimo vital, vivienda adecuada, educación y seguridad jurídica, en contra de los habitantes del fraccionamiento Huitzilapan, La Antigua, Veracruz, mismas que datan desde el momento en que fueron reubicados a ese predio, mediante la implementación de un programa social de vivienda hasta la fecha, y que se atacó mediante la interposición de dos amparos indirectos, ha sido satisfactoria, al demostrar argumentativamente la vulneración de distintos derechos humanos de los habitantes del mencionado fraccionamiento, lo cual quedará complementado con la resolución que dicten en los amparos interpuestos, los cuales confiamos en que sean favorables.

Referencias

- JULIO Cesar Arango Chontal, Marisol Luna Leal, y Alejandra Verónica Zúñiga Ortega. Manual para la Elaboración de Proyectos de Intervención Jurídica. Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2015.
- GABINO Eduardo García Castrejón, El interés jurídico y legítimo en el sistema de impartición de justicia, AIDA ópera prima de Derecho Administrativo, Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM., 2012.
- JORGE González Galván y María Del Pilar Hernández Martínez. «La pluralidad de los grupos vulnerables: Un enfoque interdisciplinario.» En Derechos humanos, de Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2001.
- JOSÉ Luis Soberanes Fernández, José L. (coord.), Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos, México, Porrúa, 2015.

La omisión del Estado mexicano en salvaguardar los derechos humanos de los migrantes y refugiados en los controles de verificación y revisión migratoria por vía terrestre

Sandra Patricia Quijas Cristerna¹

Resumen

La migración en tránsito en México ha sido restrictiva y violatoria de derechos humanos, a causa de la política migratoria de contención implementada por el Estado mexicano. La libertad de tránsito es coartada por revisiones migratorias enfocadas en detener y deportar al migrante o al solicitante de la condición de refugiado, que no cuenten con un permiso migratorio, salvoconducto o acta de nacimiento que acredite su nacionalidad, incluso no existen protocolos ni lineamientos para realizarlas y en ocasiones la autoridad migratoria priva de la libertad a nacionales.

El objetivo de este artículo es presentar la intervención jurídica que se aplicó para demandar a través del amparo al Estado mexicano, la creación de protocolos de actuación en los controles de verificación y revisión migratoria por vía terrestre. Asimismo, demostrar la inconstitucionalidad de las revisiones migratorias basadas en una actuación de autoridad discrecional y discriminatoria, puesto que, al detener una persona extranjera o nacional por su simple apariencia física, raza, color de piel, idioma y forma de vestir, resultan violatorias al principio pro persona y al principio de igualdad.

Los métodos que se utilizaron en el diseño de la intervención jurídica fueron la empírica inductiva para la exploración del ordenamiento jurídico interno y convencional, con el propósito de conocer el funcionamiento de la realidad acorde a la temática migratoria.

Introducción

En los objetivos del Plan de Estudios de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional que imparte la Universidad Veracruzana, se realizó

1. Técnica en Turismo por el Liceo Europeo; Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana; Curso de Especialización en Migraciones forzosas y Refugio. La intervención profesional desde el enfoque de la diversidad por la Universidad Complutense de Madrid, España; Maestra en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana; Becaria del CONACYT. E-mail: sandraquijas@hotmail.com.

un Proyecto de Intervención que aportara una solución jurídica de gran impacto en la defensa y protección de los derechos humanos de la sociedad. En tal contexto, el abordaje tuvo como visión, garantizar y proteger los derechos humanos de las personas que transitan por el Estado mexicano y que son privadas de la libertad personal y de tránsito en los controles migratorios del INM, puesto que las autoridades ejercen actos arbitrarios y discrecionales, entre otras causas, por la omisión del gobierno mexicano en implementar protocolos de actuación que eviten tales acciones.

Aunado a lo anterior, la migración interna e internacional en México ha existido desde hace más de cien años. Los migrantes son multivulnerables, puesto que son diversos grupos en desventaja social, económica, cultural y jurídica: mujeres, niños, niñas, adolescentes, indígenas, grupos LGTBTTI, o bien, los llamados flujos migratorios mixtos, término que la CIDH entiende como movimientos internacionales e internos complejos que comprenden migrantes económicos, migrantes en situación regular o irregular, menores no acompañados, solicitantes de refugio o asilo, así como, otras personas con necesidades de protección.²

Los factores provocadores de que la población de los países de Centroamérica (Honduras, Salvador y Guatemala) y México, decidan huir de su país o comunidad de origen son la guerra, pobreza, violencia generalizada, delincuencia organizada, maltrato intrafamiliar, amenazas, extorsión, reunificación familiar y la meta de perseguir el sueño americano.

En años recientes, México se ha caracterizado como un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes y refugiados, un fenómeno que va en aumento por la cercanía territorial con el país industrializado de Estados Unidos de Norteamérica, además por el reciente cambio de la política migratoria de ese país. Tal situación ha generado una magnitud de flujos migratorios mixtos de destino, en la mayoría movimientos irregulares que emigran sin la documentación requerida para el ingreso al Estado mexicano.

De igual manera, los migrantes eligen por territorio mexicano una de las travesías migratorias con mayor grado de peligrosidad y en donde adquieren mayor vulnerabilidad, esta es por vía terrestre a través del medio de transporte conocido como "La Bestia" o por medio de autobuses foráneos de servicio público.

Por esta razón, el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración -en adelante Consejo-, en su informe del 2017,³ menciona que la Secretaría de Gobernación por conducto del INM, desde el año 2014 ha implementado una política migratoria, incrementando los puestos operativos de control, verificación y revisión migratoria por vía terrestre, enfocados para la detención

2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, 2013, p. 71. Consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>.

3. El Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, Informe Final. Personas en detención migratoria en México: misión de monitoreo a estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, México, 2017, p. 14. Consultado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281218/CCINM-Informe_Final_Monitoreo.pdf.

de los migrantes irregulares y posibles solicitantes a la condición de refugiado y asilo político.

El Estado mexicano ha sido omiso en el principio básico de respetar la dignidad humana y de garantizar los derechos humanos fundamentales de las personas en contexto de movilidad humana, además, ha violentado los principios y compromisos internacionales humanitarios del cual es parte.

En aras de establecer los fundamentos legales con el propósito de intervenir en la problemática jurídica actual, se realizó una metodología de investigación inductiva-empírica, con el fin de obtener a través de la doctrina y la legislación, conocimientos en el ámbito migratorio; desde sus antecedentes, la evolución de los flujos migratorios y conocer los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales que contemplan los derechos de las personas en contexto de la migración.

En el presente texto, se desarrollará cómo se afronta tal problemática desde la perspectiva académica-profesional, a través del juicio de amparo, que tiene como objetivo evidenciar la inconstitucionalidad de las revisiones migratorias discrecionales por agentes del INM, como parte del control migratorio del Estado mexicano, así como evidenciar el deber de la Secretaría de Gobernación, en implementar protocolos de actuación para el control migratorio vía terrestre o medidas alternas para la detención de migrantes irregulares y posibles solicitantes a la condición de refugiado y asilo político, en las que se salvaguarde los derechos humanos, desde la primicia garantista de la dignidad humana, el derecho de la libertad de tránsito y los principios pro homine y no discriminación.

Primeramente, se describe detalladamente la investigación que se realizó para diseñar los medios de intervención, destacando los obstáculos y los resultados positivos obtenidos en cada una de las intervenciones, de igual forma el proceso de la intervención y el impacto que generará el mismo.

Finalmente, se presentan algunas reflexiones conclusivas en torno a la temática que se expone.

Plan de diseño y medios de abordaje

La política del control, verificación y revisión migratoria vía terrestre, basada para la detención de migrantes irregulares que incluye grupos de hombres y mujeres adultas y NNA, por parte del INM, crea irregularidades en el proceso administrativo, por la falta de implementación de protocolos de actuación en los controles migratorios vía terrestre, y, en consecuencia, una sistemática violación de derechos humanos hacia los nacionales y extranjeros.

Las autoridades migratorias ejercen actuaciones discrecionales y arbitrarias en las revisiones migratorias por la simple apariencia de las personas a las que se les someterá a la misma, violentando el principio pro persona y el principio de no discriminación, además, de que los migrantes y solicitantes a la condición de refugiado buscan rutas alternas para evitar los controles migratorios terrestres "aumentando su exposición a riesgos como el robo, asaltos,

extorsiones, secuestro, trata de personas, ejecuciones sumarias, desaparición forzada, violencia sexual, tortura, tratos crueles y amenazas que por lo general van acompañadas de agresiones físicas y psicológicas".⁴

Por ello, debido a sus actuaciones fuera de la ley, transgreden la libertad personal y de tránsito, al detener migrantes y a solicitantes de la condición de refugiado que no tengan en el momento un documento que acredite su nacionalidad, además, los ciudadanos mexicanos por nacimiento también son requeridos para presentar la misma documentación, en virtud, de que no se encuentran en los casos y circunstancias que establece la LM⁵, en las que se les obligue viajar dentro territorio nacional con algún documento que acredite su nacionalidad, asimismo con un salvoconducto que permita transitar libremente, puesto que no están en puntos de salida y entrada de tránsito internacional en México.

Aun cuando la LM permita las verificaciones y revisiones en transportes y lugares privados y/o públicos, asimismo de obligar al extranjero a portar algún documento que acredite su nacionalidad y estatus migratorio, hace que la verificación se convierta en un acto persecutorio y no sólo en una restricción del derecho a la libertad de tránsito. Aun, con la interpretación restrictiva de las limitaciones que rigen este derecho, la actuación que realizan no se conduce con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la LM,⁶ Constitución Federal y en tratados internacionales de los cuales México es parte.

Por lo tanto, el deber que tiene el Estado para verificar y revisar ciertos lugares y establecimientos es distinto a aquellas comisiones de un delito, en ese sentido, no debe de ser confundida y requiere del respeto a la legalidad con antelación al acto de molestia, ya que la migración irregular no constituye un delito, sino una infracción administrativa.

En consecuencia, no puede denominarse como ilegal la migración, más bien, debe ser denominada irregular por no traer consigo el individuo documentos migratorios requeridos para la entrada al territorio mexicano. Al respecto, se considera "[...] que el uso adecuado de la terminología en materia de migración es muy importante [...] su uso inadecuado contribuye a la discriminación de un grupo humano que ya de por sí es vulnerable [...] Por ello es importante evitar estereotipos que deshumanicen a los migrantes y amenacen sus derechos humanos".⁷

Cabe destacar, la reforma del año 2017 a la LM, artículo segundo, párrafo segundo, que dice "En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de

4. *Ibidem*, p. 11.

5. Ley de Migración, Título Cuarto, Capítulo I, Diario Oficial de la Federación. Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83139.pdf>.

6. *Ibidem*, artículo 22.

7. E. Ortega Velázquez, "Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica europea y americana: entre el control y la protección", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2015, núm. 142, pp.187-188. Consultado en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4919/6270>.

ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada".⁸

En tal sentido, en la investigación empírica que se realizó en Veracruz, Chiapas y en Tijuana (lugares con demasiado tránsito migratorio), se demostró que no se garantiza dicho supuesto, en vista de que, en los operativos de control, verificación y revisión migratoria por vía terrestre, los agentes de migración realizan las revisiones al azar y ejecutan actos persecutorios para detener a los migrantes irregulares.

Derivado a lo anterior, al inicio del desarrollo del proyecto se entablaron reuniones con agentes que intervienen directamente en el ámbito migratorio.

En un principio se pretendió atacar el problema jurídico de las detenciones migratorias del grupo más vulnerable las NNA, mediante un mecanismo jurisdiccional, instaurar un amparo indirecto, con un sujeto (quejoso) NNA que se encontrara detenido en una estancia migratoria del INM, el acto reclamado sería la detención ilegal del menor, poseyendo como fundamento legal el principio del interés superior de la niñez y los derechos a la libertad personal y de tránsito, los cuales están establecidos en los artículos 1,4,11,14,16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de los datos recabados por una solicitud realizada al INM por vía INFOMEX, resaltó la cantidad de 17,870 NNA centroamericanos acompañados y no acompañados detenidos en la estación de Acayucan entre el año 2014 al 2017.

Se realizó también una solicitud de información por vía IVAI al DIF Estatal de Veracruz, para que otorgara información sobre cuántas estancias infantiles estatales y municipales existen para alojar a NNA migrantes, la capacidad, especificación del género, edad, nacionalidad y situación migratoria de los NNA migrantes alojados en dichas estancias, y si han recibido denuncias las Procuradurías de la Defensa del Menor en Veracruz por violaciones a los derechos humanos hacia los NNA migrantes, así como, quiénes han sido los responsables de estas violaciones, y por último, si existen programas o acciones para la asistencia social NNA migrantes, por lo cual, el sujeto obligado (DIF), negó la información, al entregar incompleta la respuesta, por tal motivo, se procedió a interponer un recurso de revisión admitido el día 14 de marzo de 2018, bajo el número de expediente IVAI-REV/730/2018/II.

En virtud de identificar a una NNA (quejoso), se entabló una reunión con el Procurador de la Defensa del Menor, de Boca de Río, Veracruz; de la que resultó que llegan a conocer muy pocos casos de NNA migrantes y que sólo tenía alojada en una estancia a una niña migrante. Ante la negativa del Procurador, en permitir acceder a la estancia infantil, se generó un obstáculo en el diseño del proyecto.

Entonces, se optó por acceder a una estancia migratoria en Veracruz, para lo cual se realizó una reunión con el Comisionado del INM. Desde el punto de vista del Comisionado, sus funciones sólo estaban enfocadas a recibir a los migrantes detenidos, dado que, en el municipio de Acayucan, en el sur del estado de Veracruz, se encuentra la segunda estación migratoria más grande

8.. Ley de Migración, *óp. cit.* artículo 2.

de México, y ahí es donde "alojan" a los migrantes; en realidad son privados de su libertad por más de 60 días, plazo máximo que contempla la LM.⁹

Ahora bien, los consulados tienen una labor diplomática estrechamente significativa en los procedimientos administrativos migratorios, porque fungen como representantes del país de origen del migrante y brindan apoyo consular.

Con respecto a lo anterior, se realizó una visita al consulado de El Salvador; se planeó realizar un convenio entre el consulado y la asociación civil "Lucha Vanguardista de Mujeres A.C.", de la cual la suscrita es representante legal, sin embargo, se propuso que dicha asociación brindara asesoría jurídica de los migrantes en materia penal, lo cual no fue factible dado que no era el objeto social de la asociación civil y el problema jurídico identificado del proyecto de intervención.

También se estudió en varias ocasiones la viabilidad de esta intervención mediante el juicio de amparo, sin embargo, se descartó por varios motivos. El primero fue que no se encontró un sujeto viable para proteger, ya que al dejarlo en libertad se hubiera encontrado en mayor vulnerabilidad, puesto que la mayoría no viaja acompañado y no habría quien cuidara de él; y el segundo fue que para poder tener acceso a un menor encerrado en dichas estancias migratorias, se tenía que hacer un convenio con el INM y una asociación de la sociedad civil, y aun cuando se contaba con la asociación civil, se descartó esa vía de intervención por los obstáculos del INM y el largo proceso que suscitaría.

De la misma manera, se entablaron reuniones durante todo el año 2017, con la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República; se tocaron temas específicos sobre las detenciones migratorias, los derechos de las NNA y los mecanismos y medidas alternas para el control migratorio, igualmente, se dio a conocer en qué proceso se encontraba la iniciativa que impulsó la Presidenta de la aludida Comisión, pues se ha puesto como reto legislativo que se armonice la LM con el Reglamento de la LGDNNA, para eliminar las detenciones de las NNA.

Por otra parte, la Comisión entabló comunicación con la Presidenta del Consejo y con la suscrita, a efecto de coadyuvar en la materia de migración; por cuestiones de tiempo, no se originó en conjunto alguna vía o directriz de intervención, puesto que, en el mes de julio del año 2017 se efectuó una movilidad internacional para la asistencia del curso de especialización en migraciones forzosas y refugio en la Universidad Complutense de Madrid, España, en aras de nutrir el proyecto. En esta estancia, se conoció a la organización no gubernamental, CEAR, a través de la cual se identificó que, tratándose de detenciones y deportaciones masivas de migrantes y de los posibles solicitantes de refugio y asilo, las políticas migratorias de la Unión Europea y los controles migratorios en España son muy similares a los del Estado mexicano.

De tal manera, que la movilidad internacional, fue fructífera para conocer como observadora las buenas prácticas en la Unión Europea en el contexto de la migración y así establecer una mejor gestión e intervención del proyecto, para generar un mayor impacto social.

9.. *Ibidem*, artículo 111, párrafo tercero y cuarto.

Desde otra perspectiva, se asistió al Taller Regional Defensores de Migrante, en Chiapas, en la que se reunieron varias organizaciones de la sociedad civil de la red de protección al migrante, -entre ellas, el COMPA-, para compartir experiencias y procesos que emprende cada organización en cuestión de acompañamiento y protección, las cuales, preponderaron las deficiencias institucionales y el endurecimiento en la política de control migratorio.

Las detenciones migratorias como política de control migratorio en México y en otros países con creciente tránsito de migrantes, ha sido uno de los temas más controvertidos en cuestión de las malas prácticas por parte de las autoridades migratorias, además de la deficiencia de asegurar el cabal funcionamiento de todo el andamiaje institucional que está enfocado a proteger y orientar al migrante.

En la referida deficiencia institucional, la ASF, en su informe de resultados del año 2014, evidenciaron al INM, al afirmar que no presentaron justificación plena de los gastos de la partida presupuestal anual que le asigna la Federación. En el caso de la verificación y revisión migratoria, referente a comprobar que los extranjeros cumplan con las condiciones a las que se sujetó su estancia en territorio mexicano, el INM desconoce la totalidad así como la manera de identificar a los extranjeros que deben ser revisados, aunado a ello, no acreditó bajo qué criterios implementaron las 18,895 revisiones en 2014, en las cuales detuvieron a 2,172 extranjeros en las estaciones migratorias.¹⁰

Por tal motivo, en el dictamen del mismo informe, la ASF con el objeto de mejorar el desempeño institucional y fortalecer su gestión en control migratorio, recomendó al INM: “[...]definir protocolos de actuación para los procesos de regulación, control, verificación, vigilancia y protección de los flujos migratorios; y fortalezca los mecanismos para otorgar en su totalidad los servicios que se ofrecen en las estaciones migratorias a los extranjeros durante su estancia en un marco de respecto de sus derechos humanos”.¹¹

Posteriormente, se le solicitó información al INM, por vía INFOMEX, de documentar la distribución del gasto del presupuesto ejercido de los años fiscales 2015, 2016 y 2017, subsiguientemente la Unidad de Transparencia hizo el requerimiento de ampliar la información solicitada. Por lo tanto, se envió el requerimiento sobre qué partidas presupuestales solicitan la documentación, consistentes en: gastos de operación para la ejecución de los programas del INM; los gastos invertidos para la ejecución y realización de los controles de verificación migratoria vía terrestre, aire y marítima; y, los gastos destinados para la protección de los migrantes, por lo que, el INM negó otorgar la información requerida, argumentado que no tienen información detallada, ya que esos recursos que utilizan para su ejecución, se registran de manera global, por tal motivo, se interpuso un recurso de revisión el 15 de mayo, admitido con número de expediente RA 3196/18.

La referida solicitud se realizó para obtener por vía directa la información que ha dado a conocer la ASF y en el informe antes aludido del Consejo,

10.. Auditoría Superior de la Federación, "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014", *Auditoría de Desempeño*: 14-0-04K00-07-0060, 2016, p. 68. Consultado en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Fichas/Ficha_GB_a.pdf

11.. *Ídem*, p.69.

sobre el presupuesto que el INM disipa en los controles, verificaciones y revisiones migratorias, además de ejercer el derecho al acceso de la información.

Por otro lado, en nuestro ordenamiento jurídico mexicano, se realizaron varias reformas en el ámbito migratorio; la que destacó fue la del Reglamento de la LGDNNA, artículo 11: "En ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria",¹² esta reforma generó un avance significativo para la protección los NNA migrantes.

Después del anterior suceso legislativo, se redirigió la intervención en realizar dos reformas legislativas, una a la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la segunda a la Ley sobre los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En ambas reformas se buscaba armonizar las leyes locales con las federales en la inclusión y equidad de los migrantes en la sociedad mexicana y en eliminar las detenciones de los menores en estancias migratorias. Derivado a lo anterior, los resultados fueron nulos por la opacidad y los intereses políticos de la Comisión de Población y Asuntos Migratorios del Congreso Local de Veracruz, en apoyar a los migrantes adultos y menores, asimismo a los refugiados que transitan por nuestro estado veracruzano. Dado a que esto, satisfacía de manera general a los derechos de los migrantes y se daba cumplimiento a las recomendaciones que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y las Naciones Unidas le han dirigido al Estado mexicano, en armonizar las leyes federales y locales con los estándares y principios del establecidos en los tratados internacionales en cuestión de los derechos de los NNA migrantes.

El principio del interés superior del niño proviene del párrafo 1 del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, donde se estipula que "en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño»; en consecuencia, todas las autoridades e instituciones que entren en contacto con niños en el contexto de la migración deberán determinar que la protección de los intereses de cada niño sea una consideración primordial en sus acciones. Este principio debería prevalecer sobre todos los demás, incluidas las disposiciones contrarias de la normativa sobre migración en caso de que se planteara un conflicto.¹³

Por lo anterior, la normativa de la LGDNNA y la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, significa que su armonización debe ser compatible con las disposiciones federales o estatales y con las de los tratados internacionales de derechos humanos

12.. Reglamento de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Diario Oficial de la Federación. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf.

13.. Naciones Unidas, Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración, 2010, p. 101. Consultado en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8114.pdf?view=1>

-que se pretenden incorporar o ya se han incorporado al ordenamiento jurídico interno-, con el fin de evitar conflictos entre normas y de dotar de eficiencia a los instrumentos internacionales,¹⁴ además, de que el interés superior de la niñez es competencia federal, estatal y local, asimismo la atención y alojamiento de los NNA le compete a los sistemas de DIF estatales y locales, por lo tal, era innovadora la iniciativa de reforma a nivel estatal.

En el mismo orden de ideas, se realizó una solicitud de información por vía INFOMEX Veracruz al DIF Estatal del mismo estado, para que otorgara información sobre cuántas estancias infantiles estatales y municipales existen, la capacidad, especificación del género, edad, nacionalidad y situación migratoria de los NNA migrantes alojados en dichas estancias, y si han recibido denuncias las Procuradurías de la Defensa del Menor en Veracruz, por violaciones a los derechos humanos hacia los NNA migrantes, así como, quienes han sido los responsables de estas violaciones, y por último, si existen programas u acciones para la asistencia social NNA migrantes. Por consiguiente, el sujeto obligado (DIF), negó la información al entregarla incompleta, por tal motivo, se procedió a interponer un recurso de revisión ante transparencia, y fue admitido con el número de expediente IVAI-REV/730/2018/II.

Finalmente, ante las reuniones que se efectuaron con la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República, se conoció el monitoreo que realizó el Consejo, por lo tanto, se recabó información sobre el monitoreo en la política de control migratorio basada en la detención de migrantes irregulares; de igual forma, el Programa Especial de Migración 2014-2018, en la que una de las líneas de acción de la Secretaría de Gobernación era "implementar Protocolos de Control Migratorio para que reduzcan la discrecionalidad de los agentes y promuevan el respeto y la seguridad de los migrantes",¹⁵ ya que en dichos operativos, el Consejo en el monitoreo que realizó, alude que no se establecen líneas de acción objetivas y solo se rigen las actuaciones por lo que establece la LM y su Reglamento, violentando los derechos humanos de los migrantes;¹⁶ ambos se establecieron como antecedente del amparo indirecto que se iba interponer.

De lo aludido anteriormente, el juicio de amparo indirecto, fue la directriz idónea para intervenir, a causa de que se estudió el trasfondo de las detenciones migratorias arbitrarias, identificado así el problema jurídico: al existir las acciones discrecionales, discriminatorias y violatorias a derechos humanos que ejercen los agentes del INM en controles de revisión, por la inexistencia de protocolos de actuación para el control, verificación y revisión en los puntos establecidos de tránsito migratorio de nacionales y extranjeros por vía terrestre dentro del territorio mexicano.

14.. J.J. Gómez Camacho, Memorias del seminario la armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, CortelDH, s.a, p. 12. Consultado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/24445.pdf>.

15.. Secretaría de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018-Programa Especial de Migración 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 132. Consultado en http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM.

16.. El Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *óp. cit.*

Se instauró demanda de amparo indirecto contra omisiones de autoridades; se establecieron los siguientes actos reclamados: a la Secretaría de Gobernación, la omisión de implementar protocolos de actuación para el control, verificación y revisión migratoria por vía terrestre; al Comisionado del INM, la omisión de promover y coordinar las acciones operativas para que los mexicanos y extranjeros tengan un trato digno y respetuoso de sus derechos humanos durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional; al Director General de Protección al Migrante y Vinculación del INM, la omisión de diseñar mecanismos que garanticen los derechos humanos de los migrantes; y, al Director General de Control y Verificación Migratoria del INM, la omisión de efectuar y coordinar las acciones de control, verificación y revisión migratoria.

En la interposición del amparo indirecto, se intervino de manera directa, al ser la suscrita la quejosa, por haber sido sujeta a un acto de autoridad por un agente del INM, en la que realizó una revisión subjetiva, discriminatoria e ilegal, en el autobús ADO, en la carretera federal Córdoba-Minatitlán 145D, en la caseta de cobro 119 del municipio de Acayucan, Veracruz, a consecuencia del referido hecho, en la demanda de amparo, también se estableció como acto reclamado y antecedente del mismo.

En tal sentido, se fundamentó la demanda con la violación de los derechos de legalidad, seguridad y libertad personal y de tránsito, asimismo los principios pro persona y el de no discriminación, conferidos en la Constitución Federal y principalmente en los tratados internacionales; tales como la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En la primera etapa, se presentó la demanda de amparo indirecto en la Oficialía de Partes del Poder Judicial de la Federación, con sede en Boca del Río, radicándose en el Juzgado Cuarto de Distrito del Estado de Veracruz; posteriormente, el juez dictó un acuerdo en el que se declaró legalmente incompetente de conocer el amparo de garantías, por tratarse de actos de ejecución material, tal criterio fundamentando en la Ley de Amparo, artículo 37, párrafo primero, que establece:

Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda.

Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.¹⁷

17. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_190118.pdf.

El juez se limitó en interpretar un solo acto reclamado, el caso concreto que se desprende de la demanda es de naturaleza positiva y omisiva, pues la actuación del agente en el municipio de Acayucan, que para perfeccionarse y crear plenamente sus consecuencias, el órgano tiene ante sí un hacer por delante, y ante la omisión de las autoridades responsables, implica una abstención o un no hacer en perjuicio de los derechos humanos.

El juez afirma que en principio, se reclama la omisión de implementar protocolos de control migratorio, porque dicho reclamo tiene su génesis en el acto concreto en el municipio de Acayucan, por lo cual, se tratan de actos que requieren ejecución material. Por tal motivo, el juez cuarto de Distrito declina la competencia por cuestión de territorio al juez de Distrito en el estado de Veracruz, en turno, con residencia en Coatzacoalcos, por ser quien ejerce su jurisdicción en el municipio de Acayucan, y así determine si acepta o no la competencia legal del asunto.

Posteriormente, el amparo es radicado en el Juzgado Décimo de Distrito del Estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos; el juez dictó un acuerdo en el sentido de no aceptar la competencia para el conocimiento de la demanda de amparo indirecto, interpretando que el asunto no recae en tal hipótesis del primer párrafo del referido artículo 37, puesto que, concluye, se trata de un amparo que reclama actos omisivos que no tienen resultados positivos, sino declarativos, los cuales en especie no requieren de ejecución alguna; sin tomar en cuenta el acto de molestia, la discriminación y la actuación subjetiva que ocasionó el agente migratorio, que tienen una estrecha relación con los actos omisivos, pero tales actos, no tienen su génesis en los actos declarativos, pues los reclamos del amparo se centran en la implementación de controles migratorios para evitar revisiones migratorias discriminatorias.

Asimismo, el juez décimo de Distrito, para efecto de robustecer tal criterio, sustentó una tesis jurisprudencial, que dice así:

Competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos que no requieran de ejecución material. Se surte a favor del juez de distrito en cuya jurisdicción se presentó la demanda relativa (interpretación del artículo 37, párrafo tercero, de la ley de amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013).

El tercer párrafo del citado precepto prevé que cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de amparo; texto que debe interpretarse literalmente, sin emplear algún método sistemático, teleológico o lógico, o algún otro, para desentrañar su sentido y alcance, pues de su procedimiento legislativo no se advierte dicha posibilidad. Lo anterior evita la existencia de conflictos competenciales y logra una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de audiencia y acceso a la justicia pronta y expedita, contenidos en los artículos 14, párrafo segundo y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la

ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. En el entendido de que al actualizarse dicha hipótesis no pueden dejar de considerarse aquellos aspectos competenciales relacionados con la materia del conflicto, esto es, el turno, el grado y la vía, así como la jurisdicción auxiliar, prevista en el artículo 159 de la Ley de Amparo.¹⁸

Por consiguiente, el juez requirente insiste en la declinación de la competencia, y entonces la demanda de amparo de garantías recae en un conflicto competencial entre Juzgados de Distrito, y así se remite el juicio de amparo, radicándose en el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, con sede Boca del Río, Veracruz.

Por tal motivo, el tribunal anteriormente aludido, admite el conflicto competencial para dirimir quién debe conocer del juicio y comunicar su resolución a los involucrados, remitiendo los autos al órgano declarado competente.

En el mes de mayo de 2018, se realizó la ponencia para resolver lo relativo al conflicto competencial suscitado entre el juzgados, en ese mismo día el tribunal por unanimidad de votos dictó sentencia ejecutoria en la que dirimió la competencia al juez décimo de Distrito del Estado de Veracruz, con sede en Coatzacoalcos, por un acto que ya se ha ejecutado materialmente en cuya jurisdicción le corresponde, tal criterio se fundamentó en haberse actualizado la hipótesis del primer párrafo del ya referido artículo 37 de la Ley de Amparo, derivado del acto discriminatorio y subjetivo del agente migratorio en el municipio de Acayucan.

El tribunal también menciona que no es óbice a lo anterior la circunstancia de que al mismo tiempo se reclamen actos omisivos atribuidos, respectivamente, al Secretario de Gobernación, al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, así como a los Directores Generales de Protección al Migrante y Vinculación, y de Control y Verificación Migratoria, actos omisivos que, atendiendo a su naturaleza, no requieren de ejecución material, puesto que se caracterizan porque la autoridad se abstiene de actuar -tercer párrafo del citado precepto 37 de la Ley de Amparo-; amén de que la interpretación integral de la demanda de amparo, la litis constitucional planteada, se hace consistir, medularmente, en la actuación del agente del INM.

Concluye el tribunal, que en tales condiciones, toda vez que en el juicio de amparo, opera el principio de no división de la continencia de la causa, consistente en resolver, de forma concentrada, las pretensiones vinculadas por misma causa o que tengan el mismo origen, con el fin de no fragmentar el litigio, ni pronunciar resoluciones contradictorias, en el caso, a fin de respetar dicho principio, debe conocer de todos los actos reclamados, el juez que tenga jurisdicción donde se haya ejecutado el acto reclamado principal, esto es, la revisión de control y verificación migratoria, criterio que fundamento el magistrado ponente en la siguiente tesis aislada:

18. Tesis 1a./J. 17/2014 (10a.), Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, Tomo I, 2014, pág. 500.

Competencia para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia dictada por un juez de distrito con competencia mixta. Se surte en favor del tribunal colegiado de circuito especializado, aun cuando se trate de actos de naturaleza diversa a los de la materia de su competencia, y se hubiere pronunciado respecto de los que sí la tenga. En el juicio de amparo opera el principio de no división de continencia de la causa, consistente en resolver, de forma concentrada, las pretensiones vinculadas por la misma causa o que tengan el mismo origen, con el fin de no fragmentar el litigio, ni pronunciar resoluciones contradictorias, con el consecuente perjuicio para la pronta y expedita administración de justicia. Ahora bien, en atención a dicho principio, un Tribunal Colegiado de Circuito con competencia especializada, al resolver un recurso de revisión interpuesto contra la sentencia dictada por un Juez de Distrito con competencia mixta, deberá conocer respecto de la totalidad de la materia de dicho recurso, aunque se trate de actos de naturaleza diversa a los de la materia de su competencia, cuando ya se hubiese pronunciado respecto de los que sí la tenga, con el propósito de no dividir el tema del litigio.¹⁹

Cabe destacar que en el segundo punto resolutivo el tribunal reconoció y ordenó al juez cuarto que cumpliera, en su momento, con archivar el expediente; el cual tiene relevancia documental y es de conservación íntegra, de conformidad con lo dispuesto en la página veinticinco del Manual para la Organización de los Archivos Judiciales Resguardados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo cual deriva, que el juicio de amparo que se promovió, tiene una relevancia e impacto importante, aunque al juez cuarto ya no le compete conocer el amparo, debe de conservar en su integridad el expediente atendiendo a su prudente arbitrio en considerar de relevancia documental que cumpla con este requisito, entre otros, los relativos a delitos contra la seguridad de la Nación, contra el derecho internacional, contra la humanidad, contra la administración de justicia, y contra el ambiente y la gestión ambiental; aquellos que contengan resoluciones que hayan sido impugnadas ante organismos públicos internacionales; los relativos a conflictos laborales colectivos trascendentes o todos los que por el sentido de alguna de las resoluciones adoptadas en ellos tengan o hayan tenido especial trascendencia jurídica, política, social o económica.²⁰

Asimismo, el Tribunal Colegiado tampoco pasa inadvertida la jurisprudencia anteriormente aludida, invocada por el juez décimo de Distrito, la que

19. Tesis 1a. CXCVIII/2017 (10a.), Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, 2017, p. 403.

20. Consejo de la Judicatura Federal, Acuerdo General Conjunto Número 1/2009, de veintiocho de septiembre de dos mil nueve, de los Plenos de La Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la transferencia, digitalización, depuración y destrucción de los expedientes generados en los Juzgados de Distrito, 15 de febrero de 2013, punto vigésimo primero, segundo párrafo, pp. 45-46. Consultado en http://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/MostrarAcuerdoExterno.asp?ClaveAcuerdo=2013-3-0-AC.

sustentó su criterio en declinar su competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos que no requieran de ejecución material, se surte a favor del juez de distrito en cuya jurisdicción se presentó la demanda relativa, también por la interpretación del artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, por el cual, el tribunal le otorga relevancia a dicha jurisprudencia; en la que mencionó que dicho criterio no resulta exactamente aplicable al caso concreto de la demanda, en virtud de que en aquél sólo se analizó el supuesto de cuando el acto reclamado o los actos reclamados carecen de ejecución material.

Por lo tanto, cabe destacar que el Primer Tribunal Colegido de Circuito en materia Administrativa del Séptimo Circuito, resuelve criterios opuestos de jurisprudencia, lo que puede recaer en una contradicción de tesis, por lo cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decide cuál de las dos sentencias o criterios debe prevalecer y así dicta una nueva jurisprudencia.

Igualmente, el juez décimo de Distrito de Veracruz, con sede en Coatzacoalcos, admite el amparo, señalando la celebración de la audiencia constitucional el día dos de julio del 2018.

La intervención por esta vía jurisdiccional como solución a tal problema, tiene como propósito lograr que la sentencia del juicio de amparo indirecto reconozca la inconstitucionalidad de los actos arbitrarios en las detenciones migratorias del INM y que las autoridades responsables implementen protocolos de actuación para el control, verificación y revisión migratoria vía terrestre.

Estos protocolos tendrían un impacto nacional e internacional y ocasionarían que la política migratoria en México atienda el fenómeno migratorio de manera integral por medio de la creación de mecanismos para el control del ingreso y salida de nacionales y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como, la verificación y revisión de su estancia y vigilancia del tránsito e ingreso irregular de migrantes y solicitantes de refugio, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos.

Además, se generó un impacto positivo que no estaba previsto, al recaer el juicio de amparo indirecto en conflicto competencial, considerándose en la sentencia como relevante documental, es decir, la sentencia tiene especial trascendencia jurídica, política, social o económica en la Nación, por lo cual no está sujeta a depuración o destrucción y el criterio de la sentencia recae en contradicción de tesis jurisprudenciales, por el cual, se creará una nueva jurisprudencia.

Por último, el diseño de la intervención permitió otras estrategias de implementación con resultados positivos, en el caso de los dos recursos de revisión que se interpusieron en transparencia a nivel estatal y federal; el primero, en contra de la negativa del Sistema del DIF estatal y locales de Veracruz, y, el segundo en contra de la negativa de otorgar información el INM en cuanto a su presupuesto ejercido en los años 2015, 2016 y 2017.

Conclusiones

Se puede aseverar que además de evidenciar el estado de la cuestión que se vive al interior de cada país, en dichos informes internacionales de la Organización de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, se han decantado hacia la búsqueda y la salvaguarda de sus derechos humanos de los migrantes y refugiados reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano; en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana de los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño; instrumentos internacionales que en su aspiración intrínseca apelan por la realización material de la igualdad, y por ende, por la supresión de conductas discriminantes originadas por origen étnico; género; edad; discapacidades; condiciones social, de salud y migratoria; religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Con los informes nacionales, se evidenció la opacidad, la falta de protocolos para identificar migrantes y posibles solicitantes del reconocimiento a la condición de refugiados y asilo político, además, de las incongruencias de las cifras de personas detenidas y un deficiente control de verificación del ingreso y salida de extranjeros por territorio mexicano, como lo informa en dicho dictamen de la ASF.

No obstante, es importante mejorar el desempeño institucional del INM y fortalecer su gestión en control migratorio, con el objetivo de garantizar con el principio básico del respeto a la dignidad humana de migrantes regulares e irregulares, así como de los nacionales.

Bajo esta lógica, la política migratoria tiene por objeto atender el fenómeno migratorio de manera integral por medio de la regulación y control del ingreso y salida de extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, la verificación de su estancia y vigilancia del tránsito e ingreso irregular, y es menester del Estado mexicano, que su actuación debe conducirse siempre en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos.

En conclusión, los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición jurídica en el país, deben hacerse exigibles a través del recurso del amparo, en vista de que aun no se dicta sentencia del juicio de amparo que se instauró y ya se originaron resultados positivos con un impacto social significativo, aunado a que el juicio de amparo es un recurso garantista de los derechos humanos, que permite hacerlos justiciables, sin importar la condición jurídica en la que se encuentre una persona dentro del territorio nacional.

Referencias

AUDITORIA Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Auditoría de Desempeño: 14-0-04K00-07-0060, 2016, p. 67-69. Consultado en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Fichas/Ficha_GB_a.pdf

- NACIONES Unidas, Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración, 2010. Consultado en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8114.pdf?view=1>
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, 2013. Consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>
- CONSEJO de la Judicatura Federal, "Acuerdo General Conjunto Número 1/2009, de veintiocho de septiembre de dos mil nueve, de los Plenos de La Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la transferencia, digitalización, depuración y destrucción de los expedientes generados en los Juzgados de Distrito" (15 de febrero de 2013), Consultado en http://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/MostrarAcuerdoExterno.asp?ClaveAcuerdo=2013-3-0-AC
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. Consultado en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm
- CONVENCIÓN Americana sobre los Derechos Humanos, Washington D.C, EEUU: Organización de los Estados Americanos OEA. Consultado en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- EL CONSEJO Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, Informe Final. Personas en detención migratoria en México: misión de monitoreo a estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, México, 2017. Consultado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281218/CCINM-Informe_Final_Monitoreo.pdf
- GÓMEZ Camacho, J. J., Memorias del seminario la armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, CortelDH, s.a. pp.11-15. Consultado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/24445.pdf>
- LEY DE AMPARO, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_190118.pdf
- LEY DE MIGRACIÓN, Diario Oficial de la Federación. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_091117.pdf
- LEY GENERAL sobre los Derechos de los, Niñas, Niños y Adolescentes, Diario Oficial de la Federación. Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014
- ORTEGA Velázquez, E., «Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica europea y americana: entre el control y la protección», Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2015, núm. 142, pp.185-221. Consultado en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4919/6270>

- SECRETARIA de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018-Programa Especial de Migración 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 2014. Consultado en http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM
- REGLAMENTO de la Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf
- REGLAMENTO de la Ley General sobre los Derechos de los, Niñas, Niños y Adolescentes, Diario Oficial de la Federación. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf
- TESIS 1a./J. 17/2014 (10a.), Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, 2014, pág. 500.
- TESIS 1a. CXCVIII/2017 (10a.), Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, 2017, p. 40.

Anexo

Relación de Clínicas de Litigio Estratégico en el país

Universidad/Institución	Nombre de la clínica	Objetivos/Aportaciones
Universidad Veracruzana	Clínica de Litigio Estratégico Transformaciones Jurídicas	La Clínica de Litigio Estratégico Transformaciones Jurídicas es un programa académico de docencia, investigación y vinculación del Cuerpo Académico Consolidado Transformaciones Jurídicas, adscrito al Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, cuyo objetivo es asesorar y acompañar judicialmente, de forma ética y eficiente, litigios estratégicos de protección de derechos humanos de los sectores vulnerables del Estado de Veracruz. En particular sobre la presunta vulneración de los derechos humanos a la educación, la salud, y la igualdad y no discriminación de la comunidad LGBTI. Consultado en: Clínica de Litigio Estratégico Transformaciones jurídicas de la Universidad Veracruzana. Disponible en: https://www.uv.mx/cletj/que-es-la-clinica/
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Clínica de Interés Público	La Clínica de Interés Público del CIDE, se fundó en 2004, y en ella participan alumnos y pasantes de la licenciatura en derecho de esta casa de estudios. Han intervenido en diversos asuntos en materia de amparo entre los que destacan: Caso Acteal, Caso Lucero, entre otros. Consultado en: Clínica de Interés Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en: https://www.cide.edu/orgullo/clinica-de-interes-publico-del-cide
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)	Clínica de Interés Público contra la trata de personas	La Clínica de Interés Público contra la trata de personas busca generar incidencia pública y política en materia de justicia, de atención y reparación de las víctimas de trata de personas, concientización e investigación académica a partir del estudio y acompañamiento de casos de violencia contra las mujeres a la luz de la perspectiva de género. Consultado en: Clínica de Interés Público contra la trata de personas del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en: https://www.itam.mx

<p>Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo</p>	<p>Clínica de litigio estratégico de derechos humanos</p>	<p>La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana es pionera a nivel nacional en la creación de una Clínica del Litigio y sus trabajos en materia del Tratado de Convencionalidad. La atención de casos de alto impacto social les permite propiciar un nuevo criterio y visibilizar un problema generalizado. Hasta la fecha han atendido alrededor de 15 casos de alto impacto social donde existen violaciones a los derechos humanos, de los cuales, dos se encuentran en proceso. Entre otras de las funciones sociales de la Clínica de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, se encuentra la defensa, protección y difusión de los derechos humanos. Si los litigios no pueden ser absorbidos por los especialistas, de cualquier forma, se les brinda a las personas asesoría jurídica. Consultado en: Clínica de Litigio Estratégico de Derechos Humanos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Disponible en: https://www.cic.umich.mx/noticias/47-facultad-de-derecho-de-umsnh-pionera-nacional-en-clinicas-de-litigio.html</p>
<p>Universidad Iberoamericana</p>	<p>Clínica Jurídica</p>	<p>El Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana en colaboración con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) crea la primera Clínica Jurídica para apoyar a las personas que buscan asilo en México. La Clínica forma a los (as) estudiantes de la licenciatura en Derecho con objeto de que pongan en práctica sus conocimientos mediante la prestación de asistencia y asesoría gratuita. Consultado en: Clínica Jurídica de la Universidad Iberoamericana. Disponible en: https://ibero.mx/files/acnuri.pdf</p>

<p>Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)</p>	<p>Clínica de Acción Legal- del Programa Universitario de Derechos Humanos</p>	<p>La Clínica Jurídica -La Clínica de Acción Legal- del PUDH de la UNAM es un espacio multidisciplinario de formación profesional. En ella, los estudiantes aprenden a vincular la teoría con la práctica, desarrollan habilidades, destrezas y actitudes, mediante el ejercicio de la práctica reflexiva de su profesión y con la participación en talleres. Tales actividades tienen como finalidad implementar estrategias creativas para atender las necesidades de personas sin acceso a la justicia y así promover transformaciones en las estructuras que perpetúan la desigualdad. La Clínica ha formado a más de 250 estudiantes de derecho, psicología, trabajo social, pedagogía, sociología, ciencia forense y comunicación. En la Clínica se han atendido a cientos de personas a quienes se les brindó asesoría y asistencia legal gratuita, relativa a derechos de personas con discapacidad intelectual y psicosocial, violencia de género, política migratoria, derechos laborales, entre otros; se han generado precedentes judiciales que abonan a la transformación de una sociedad justa y sin discriminación; ha participado en proyectos de incidencia legislativa y se han llevado a cabo decenas de talleres y conversatorios para fomentar una cultura de respeto a los derechos humanos. Sobre educación clínica, colabora con otros espacios de enseñanza experiencial, con el fin de compartir e intercambiar estrategias pedagógicas para desarrollar competencias en el contexto de la prestación de un servicio, así como los retos que surgen en su implementación. Ha impartido decenas de talleres sobre educación clínica y hemos realizado intercambios docentes con otras universidades.</p> <p>Consultado en: Clínica de Acción Legal- del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/index_clinica_juridica.html</p>
---	--	--

Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Clínica de Litigio Estratégico en Derechos Humanos	<p>Desde enero de 2014 funciona en el Posgrado de la Facultad de Derecho una Clínica de Litigio Estratégico dependiente del Programa de Maestría en Derechos Humanos que involucra además a las Facultades de Ciencias Sociales y Humanidades y a la de Psicología de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Una clínica de litigio estratégico es una forma de promover y defender los derechos humanos de un modo integral y desde un enfoque interdisciplinario. En ella se revisan casos relevantes de violaciones a derechos fundamentales que implican un peculiar interés tanto para la documentación e investigación con fines académicos como para el establecimiento de precedentes jurídicos que puedan contribuir a visibilizar una omisión legislativa, una política pública o una práctica o trámite administrativo que inobserven la aplicación de derechos humanos del sistema jurídico nacional o internacional. El modelo de la clínica permite y fomenta que estudiantes de la licenciatura en Derecho aprendan, con casos prácticos reales, formas diversas de entender y ejercer su carrera. En este tipo de espacios se atienden casos no tradicionales del litigio que pudiera ser materia de derecho ordinario. Se trata de fortalecer vínculos con el sector social, se ofrece apoyo y asesoría legal a grupos vulnerados, excluidos del sistema normativo positivo y se brinda apoyo en la elaboración de iniciativas para reformas legislativas tendientes al reconocimiento de derechos humanos.</p> <p>Consultado en: Clínica de Litigio Estratégico en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Disponible en: http://www.derecho.uaslp.mx/Paginas/Servicios/CLE.aspx</p>
---	--	--

***De la Intervención Jurídica hacia el Litigio Estratégico.
El caso de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional
de la Universidad Veracruzana***

fue editado por la Biblioteca Digital de Humanidades de la Dirección General
del Área Académica de Humanidades de la Universidad Veracruzana
en mayo de 2021.

145

145