

# **Letras Jurídicas**



**Letras Jurídicas.**  
**Revista Multidisciplinaria del CEDEGS**

Año 19 N° 38  
JULIO-DICIEMBRE 2018  
XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO,  
GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD

# CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO, GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

De las opiniones sustentadas en los trabajos firmados responden exclusivamente sus autores. El hecho de su publicación no implica en manera alguna que *Letras Jurídicas. Revista Multidisciplinar del CEDEGS*, se solidarice con su contenido

Diseño de portada: Rosario Huerta, Patricia Pérez y Armando Guzmán

Responsable de edición: Rebeca Elizabeth Contreras López

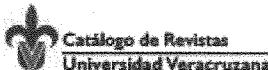
Formación: Rita María León López

[www.letrasjuridicas@hotmail.com](mailto:www.letrasjuridicas@hotmail.com)

Letras Jurídicas. Revista Multidisciplinar del CEDEGS Año 19, Núm. 38, julio-diciembre 2018, es una publicación semestral del Centro de Estudios Sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. Editora responsable: Universidad Veracruzana. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor: 04-2013-051311263300-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 11726. Número de Certificado de Licitud de Contenido: 8287. ISSN 1665 1529. Domicilio de la publicación: Galeana y 7 de noviembre. C. P. 91000 Xalapa, Veracruz. Distribuidor: Centro de Estudios sobre Derecho Globalización y Seguridad, Galeana y 7 de noviembre, Xalapa, Veracruz. Impresa por "Códice", Domicilio de la imprenta: Violeta No. 7 Colonia Salud, C.P. 91070, Xalapa, Veracruz. Este número se terminó de imprimir en el mes de julio de 2018 con un tiraje de 200 ejemplares.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Encuéntrenos en los siguientes índices



**UNIVERSIDAD VERACRUZANA**

Dra. Sara D. Ladrón de Guevara González  
*Rectora*

Dra.. María Magdalena Hernández Alarcón  
*Secretaria Académica*

Mtro. Salvador F. Tapia Spinoso  
*Secretario de Administración y Finanzas*

Dr. Ángel R. Trigos Landa  
*Director General de Investigaciones*

Dra. Josefa Montalvo Romero  
*Coordinadora del Centro de Estudios sobre  
Derecho, Globalización y Seguridad*

**LETRAS JURÍDICAS.  
REVISTA MULTIDISCIPLINAR DEL CEDEGS**

**REBECA ELIZABETH CONTRERAS LÓPEZ  
DIRECTORA**

**Luz Del Carmen Martí Capitanachi  
Directora Fundadora**

**CONSEJO EDITORIAL**

Ana Gamboa de Trejo (México)  
Jaqueleine Jongitud Zamora (México)  
Jorge Witker Velázquez (México)  
Sergio García Ramírez (México)  
Marta S. Moreno Luce (México)  
Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina)  
José Luis Cascajo Castro (España)  
Rafael Bustos Gisbert (España)  
Regina María Pérez Marcos (España)

**COMITÉ EDITORIAL**

Josefa Montalvo Romero (México)  
Socorro Moncayo Rodríguez (México)  
José Antonio Márquez González (México)  
Ángela Figueruelo Burrienza (España)  
Julia Ropero Carrasco (España)  
Rossana Panne (Italia)

## CONTENIDO

EDITORIAL .....	9
PRESENTACIÓN .....	11

## ARTÍCULOS

El uso y desarrollo de TIC aplicadas al Aula en la Enseñanza del Derecho como política de inclusión de género Cristina Cázares Sánchez .....	15
El análisis de riesgos para la aprobación de organismos genéticamente modificados (OGM) en México Martha Cristina Daniels Rodríguez .....	33
Igualdad de género en los textos legales Erika Verónica Maldonado Méndez .....	53
El principio de proporcionalidad y la colisión de los derechos laborales en el marco de un contrato de trabajo en Cuba Jorge Manuel Martínez Cumbre Gustavo Manuel Céspedes Socarrás .....	67
La agenda 2030 para el desarrollo sostenible y las mujeres en el trabajo Josefa Montalvo Romero .....	85
El <i>Muro</i> de la Geopolítica jurídica y económica México–Estados Unidos de América María Teresa Montalvo Romero Luis Fernando Villafuerte Valdés .....	97
Desarrollo sustentable, medio ambiente y residuos sólidos urbanos: Una mirada desde la política pública ambiental mexicana Astrid Wojtarowski Leal María de los Ángeles Piñar Álvarez .....	107

## **RESEÑAS**

Didáctica del Derecho Jorge Alberto Witker Velásquez .....	141
Análisis interdisciplinarios de la Constitución Mexicana: de 1917 a 2017 Jaqueline Jongitud Zamora .....	145

## **COMENTARIO RELEVANTE**

Caso Fernández Ortega vs. México: la justicia entre vueltas al reloj Diana Laura Ruiz Ortega Rebeca E. Contreras López.....	153
---	-----

## **CONFERENCIA MAGISTRAL**

La LO 1/2004: Estudio sobre la legislación específica en violencia de género en España. Análisis y reflexiones en torno a la misma Sandra López de Zubiría Díaz.....	161
---	-----

## **NOTICIAS**

“Violencia de género en México y España” Mesa redonda .....	169
Primer Coloquio Interfacultades de Licenciaturas en Derecho “Menores en conflicto con la Ley y los Derechos Humanos” .....	173
Tercer Congreso Nacional y Primer Iberoamericano de Revistas Científicas .....	177
Lineamientos para los autores .....	181

## EDITORIAL

Dos temas ocupan la atención de los integrantes del equipo editorial de la revista *Letras Jurídicas*. El primero que representa la actividad propia de nuestra responsabilidad es el proceso de edición digital de la Revista que significa un trabajo colaborativo, constante y demandante tanto para el equipo de referencia como para el Centro de estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. El segundo es la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de nuestra Universidad que ha significado un reto y una prueba para la vida democrática, inclusiva y responsable de la comunidad académica.

Me ocuparé sobre todo del primero. Hoy en día la edición de revistas científicas debe ser digital y para las publicaciones que, como la nuestra, han nacido en la forma impresa (ya casi 20 años atrás), la transformación no es sencilla porque además de la edición digital existen un sinnúmero de requerimientos para que sean posibles mediciones del factor de impacto, relevancia e importancia de nuestra publicación, todo lo cual es necesario para ser tomados en cuenta en las evaluaciones de publicaciones científicas.

Un problema sustancial es que actualmente estamos más preocupados por cumplir esos requerimientos institucionales nacionales e internacionales, algunos de ellos excesivamente técnicos que por divulgar el avance científico o, en última instancia, lograr un impacto en la vida de las personas y el entorno. Con ello, poco a poco, vamos perdiendo la esencia de la labor científica y académica porque, además, para incursionar en este ambiente digital debemos acudir a “empresas” que lucran desmedidamente con nuestro afán de “puntuar” en las evaluaciones académicas.

En la Revista Letras Jurídicas seguimos convencidos de que lo importante es la divulgación del conocimiento, el intercambio de experiencias y la oportunidad de discutir los temas relevantes tanto del conocimiento jurídico como de cualquier otra disciplina que sea necesaria para acercarnos a la complejidad de las relaciones sociales y el papel del Derecho como mediador en las mismas.

Un obstáculo hasta ahora insalvable para entrar plenamente a la era digital, lo constituye la falta de coherencia de las políticas institucionales de nuestra universidad con los fines y gestiones académicos; los esfuerzos son múltiples pero son demasiado pausados, ojalá que en los próximos números podamos compartir avances significativos.

El otro tema es la reciente propuesta de modificar la Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana que representa una oportunidad para consolidar la vida democrática de nuestra Universidad y que, sin embargo, ha despertado viejas prácticas y nuevos reclamos (algunos excesivamente apasionados) que deben ser erradicadas las primeras y escuchados los segundos porque la redacción de la Ley es tarea de todos, no sólo de los expertos jurídicos, pues somos todos los que viviremos bajo la sombra o el amparo de dicha legislación.

La Ley Orgánica debe contener los lineamientos de organización, funcionamiento y estructura de la Universidad para que, a partir de ellos, la normativa específica regule aspectos particulares en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Con esto queremos enfatizar que no es una tarea menor la redacción o modificación de dicho instrumento jurídico, dadas las repercusiones que conlleva.

En este proceso, la Universidad Veracruzana está en la etapa de revisión y consulta a la comunidad universitaria de un anteproyecto que es, sin duda, perfectible. La nueva Ley Orgánica debe ser muy clara en lo relativo a atribuciones y facultades de quienes ejercen puestos de autoridad. La vocación democrática de la Universidad debe ser considerada de manera puntual en este aspecto, para no crear un “caciquismo universitario” indeseable.

La protección del patrimonio de la Casa de Estudios también debe ser señalada con exactitud, y debe incluir tanto sus bienes tangibles (indispensables para su función), como los intangibles, que representan una de las razones de ser de la institución. La transparencia y rendición de cuentas debe consolidarse, para crear escenarios claros y responsables que abonen en este sentido.

En el plano meramente legal, se requiere de una redacción precisa evitando ambigüedades e incoherencias que pudieran generar impunidad o discrecionalidad en el ejercicio de funciones.

El documento debe contener los lineamientos generales para que la estructura y funcionamiento de la Universidad sea acorde a su misión y responda a las necesidades de los universitarios. Para ello, es necesario que todas las voces sean escuchadas y valoradas, dejando de lado intereses individuales o de pequeños grupos que en nada abonan a la consolidación de una institución moderna con una visión de pertinencia social.

*Rebeca Elizabeth Contreras López*  
Directora  
Julio 2018

## PRESENTACIÓN

En el segundo número del año 2018 la Revista *Letras Jurídicas* presenta una diversidad de temas sometidos a su consideración que reflejan el interés por los temas actuales del Derecho, su enseñanza y la función docente de académicos involucrados en el estudio sistemático del conocimiento jurídico y áreas afines.

Esta revista tiene una vocación multidisciplinar que le permite adentrarse en diversas discusiones que revisten gran complejidad requieren visiones distintas para su tratamiento. Así encontramos la referencia al uso y desarrollo de las tecnologías de la información aplicadas al proceso que se realiza en las aulas, matizado también por la política de inclusión de género. Sobre esta misma preocupación encontramos la reseña del doctor Jorge Witker relativa a la didáctica del Derecho.

En el ámbito del desarrollo sustentable y la biodiversidad presentamos dos artículos interesantes sobre los organismos genéticamente modificados y el manejo de los residuos sólidos urbanos. En el ámbito de los derechos laborales aparece una mirada a estos derechos en Cuba y la revisión de la agenda 2030 de las mujeres en el trabajo. Acotado, además, por la reflexión de la igualdad de género en los textos legales.

Otro tema, por demás pertinente y de gran actualidad, es el análisis desde la geopolítica jurídica y económica de las relaciones y desencuentros entre México y Estados Unidos que permite ampliar la visión sobre está tensa interacción.

Además, ofrecemos otra reseña sobre el análisis interdisciplinario de la Constitución mexicana. Un comentario relevante del caso Fernández Ortega en donde participa una tesista de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

En esta ocasión presentamos el texto escrito y sintético de la conferencia dictada por la maestra Sandra López de Zubiría Díaz, que visitó el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad para reflexionar sobre la legislación española de violencia de género. Además de participar en la mesa redonda sobre el mismo tema.

En este semestre participamos en dos actividades académicas relevantes. El primer Coloquio inter facultades de menores en conflicto con la ley y los derechos humanos, así como el tercer Congreso Nacional y primero Iberoamericano de revistas científicas que fue importante para visualizar el largo camino que tenemos pendiente para incursionar en la edición digital de nuestra revista.

Como en todos los números se realizaron los arbitrajes, doble ciego, de todas las colaboraciones por lo que agradecemos a nuestros pares, académicos de diversas partes del mundo, que colaboran generosamente en esta revisión.

Con el fin de mejorar permanentemente les invitamos a enviar sus comentarios y sugerencias al correo de la revista: [letrasjuridicas@hotmail.com](mailto:letrasjuridicas@hotmail.com) y seguiremos atentos a ellos.

Julio 2018

# **ARTÍCULOS**



# **El uso y desarrollo de TIC aplicadas al Aula en la Enseñanza del Derecho como política de inclusión de género \***

Cristina Cázares Sánchez \*\*

**RESUMEN:** El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, por su parte el artículo 3 del mismo Ordenamiento establece el Derecho a la Educación. Así es de suponer, que en el momento mismo en que las jóvenes acceden a un nivel universitario, se encuentran con los mismos conocimientos base o de contenido temático para sus asignaturas, así como de conocimientos tecnológicos, respecto de sus compañeros hombres. Sin importar la licenciatura elegida. En el caso de la Licenciatura en Derecho, una opción por mucho tiempo masculinizada y que hoy se hace más popular entre las mujeres, el uso y desarrollo de tecnologías de la información para la enseñanza y aprendizaje del Derecho tiene grandes brechas de género.

Las mujeres universitarias de América Latina, además del rezago en materia educativa curricular, del entorno nada alentador en países como México, se enfrentan con la exclusión del conocimiento de las Tecnologías de la Información aplicadas al desarrollo de habilidades y competencias digitales que les darán herramientas necesarias para lograr un efectivo aprendizaje del nuevo entorno global donde vivan.

En este trabajo se trata este tema de exclusión desde dos puntos de vista:

1. Desde la mujer universitaria docente, donde el uso de las Tics se vuelve una competencia laboral no lograda.

**ABSTRACT:** Article 4 of the Political Constitution of the United Mexican States guarantees legal equality between men and women, while Article 3 of the same Ordinance establishes the Right to Education.

Women and male young who access a university education in México find the same basic knowledge and maybe they have same high school's background knowledge, but skills technological are not equality between women and male.

In the case of the Law Degree, a long-masculinized option that is becoming more popular among women today, the use and development of information technologies for the teaching and learning of Law has large gender gaps. University women in Latin America, in addition to the lag in curricular education, from the environment that is not encouraging in countries like Mexico, are faced with the exclusion of knowledge of Information Technologies applied to the development of digital skills and competences that will give them necessary tools to achieve an effective learning of the new global environment where they live.

In this essay, this issue of exclusion is treated from two points of view:

1. From the female university professor, where the use of Tics becomes an unfulfilled labor competency.
2. From the female university student, where the use of Tics allows them to include themselves in a global world, or using the specialized

\* Artículo recibido el 14 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 8 de mayo de 2018.

\*\* Profesora Titular A Tiempo Completo, Interina por Oposición. Adscrita a la Facultad de Derecho, UNAM.

2. Desde la mujer universitaria alumna, donde el uso de las Tics les permite la inclusión de sí mismas en un mundo global, o utilizando el léxico especializado desarrollarse entre sus pares, los nativos digitales.

Así tras un breve análisis de los principales conceptos y temas que permiten establecer la situación actual del uso de Tics y género en México, se plantea una propuesta de fomento e inclusión de la participación efectiva de las mujeres universitarias en el uso y desarrollo de Tics para fomentar competencias concretamente en la Facultad de Derecho de la UNAM.

**Palabras Claves:** género, TIC, enseñanza del Derecho

**SUMARIO:** Introducción. 1. ¿Por qué distinguir el uso de las Tecnologías de la Información en la enseñanza con enfoque de género? 2. Aspectos conceptuales para construir una propuesta de inclusión en la aplicación de las TIC en la Enseñanza. 3. La enseñanza del Derecho y las TIC ¿son necesarias? 4. Construyendo la propuesta. Conclusiones. Fuentes consultadas.

## Introducción

Una ardua tarea ha sido colocada en los docentes de Derecho en el Siglo XXI, además de dotar de conocimientos, algunos de ellos conceptualmente tienen su origen incluso anterior a la era cristiana (vgr. Derecho Romano), el aprendiz de Derecho en atención al derecho a una educación de calidad debe poseer las habilidades y competencias que le permitan enfrentarse al mundo tecnológico.

Por ello, el docente tiene la labor de formar profesionistas críticos de su propio entorno, lo cual se considera una de las competencias a formar en el estudiante universitario.

Sin embargo, una de las variables hasta ahora no estudiadas dentro de la formación de competencias en la enseñanza del Derecho y tecnologías de comunicación e información aplicadas al aula y mucho menos en las tecnologías para el aprendizaje y comunicación, es el género. Resulta obsoleto no distinguir años de comportamientos sociales y género en referencia al uso y habilidad en la tecnología, este estudio pretende reflexionar sobre ese papel histórico en dos aspectos:

1. Las competencias y habilidades de las profesoras universitarias de Derecho en la Facultad de Derecho, UNAM.

lexicon to develop among their peers, the digital natives.

After a brief analysis of the main concepts and topics that allow to establish the current situation of the use of Tics and gender in Mexico, a proposal of promotion and inclusion of the effective participation of university women in the use and development of Tics for promote specific competences in the UNAM Law School is exposed in this article.

**Keywords:** gender, ICT, law teaching

## 2. Las competencias y habilidades de las estudiantes universitarias de Derecho en la Facultad de Derecho, UNAM.

El análisis de este fenómeno se centra en el género y su relación con la tecnología como variable al diseñar intervenciones educativas con uso de tecnología de información y comunicación aplicadas al Aula para fomentar competencias, no solo en las estudiantes de Derecho, sino también en las profesoras universitarias.

Los roles de género han sido social e históricamente asignados, si bien, es cierto, las TIC enmarcan una nueva relación para desgeneralizar la educación, no se puede pretender borrar y olvidar años de sumisión y por ende de ignorancia y falta de desarrollo de las competencias de las mujeres en tecnología, como se verá en estas líneas.

Alda Facio, mencionaba, con referencia a la metodología de estudios o investigaciones elaboradas por mujeres para romper paradigmas y hacer teoría crítica del Derecho, que NO debemos ceñirnos a las metodologías jurídicas dadas, ya que éstas han sido establecidas en un marco patriarcal:

Cuando algunas juristas hemos tratado de enmarcar nuestras ideas en formatos alternativos, tales como iniciar un texto con testimonio o un cuento, método muy aceptado en otras disciplinas, medios o regiones, hemos visto como nuestras ideas son menospreciadas como demasiado subjetivas e irracionales, aun cuando el resto del texto esté enmarcado en un formato tradicional. Por eso sostengo que una verdadera TDC debe incluir otros formatos de expresión de ideas que no sólo permitan incluir más voces, sino que faciliten la incorporación de sentimientos y la concreción de ideas abstractas en personas de carne y hueso y en experiencias realmente vividas<sup>1</sup>

El análisis del tema debe fundarse en una nueva forma de enfocar la enseñanza del Derecho y el uso de las tecnologías de información y comunicación, el objetivo de este artículo es fundar una propuesta donde se voltee a observar al sujeto del aprendizaje, tanto profesoras como estudiantes, con fundamento en un eje transversal del género, de esta forma la desgeneralización, es decir el desprendimiento de comportamientos y roles de género socialmente heredados podrán ser superados con una igualdad de competencia en tecnología

Amelia Sanchis Vidal establece:

Aprender competencias teniendo en cuenta el modelo de ser humano empleando la transversal de género superador de pasadas discriminaciones; desde la autonomía –aprender a aprender–; rescatando las aportaciones de las mujeres, a través del femi-

<sup>1</sup> FACIO, Alda, "Hacia otra crítica del Derecho" en *Las Fisuras del Patriarcado: Reflexiones entre Feminismo y Derecho*, Gioconda Herrera (coord.) FLACSO, Ecuador, s/a, p. 20

nismo y del género, como método de investigación jurídica para que la creación, interpretación o investigación normativa –como ya analizamos desde la epistemología– se enriquezca con los estudios de mujeres, de género y de feminismo.<sup>2</sup>

Es menester determinar la diferencia entre habilidad y competencia en los estudiantes, la primera se refiere a cualidades intrínsecas del estudiante, la segunda, a una capacidad fomentada, trabajada e incentivada por factores externos, son las competencias los objetivos pedagógicos de la planeación de clase de los docentes, además de los avances programáticos que cada asignatura requiere. Así:

El glosario Cedefop de la Comisión Europea (Cedefop, 2008) define habilidad como la capacidad de realizar tareas y solucionar problemas, mientras que puntualiza que una competencia es la capacidad de aplicar los resultados del aprendizaje en un determinado contexto (educación, trabajo, desarrollo personal o profesional). Una competencia no está limitada a elementos cognitivos (uso de la teoría, conceptos o conocimiento implícito), además abarca aspectos funcionales (habilidades técnicas), atributos interpersonales (habilidades sociales u organizativas) y valores éticos.<sup>3</sup>

Para el éxito de una política de fomento a las Tecnologías de Información y Comunicación aplicadas al Aula en la enseñanza del Derecho, las habilidades y competencias a considerarse, no solo deben ser la del estudiante, sino también las que atañen al docente.

Ahora bien, El autor Escolano Benito,<sup>4</sup> señala los tres papeles básicos del docente:

1. Un papel técnico, donde se hace alusión al conocimiento de su asignatura y ahora a las tecnologías de información y comunicación.
2. Un papel ético y socializador, el docente es un agente de control social dentro del Aula, a través de asignaciones de grados o meritocracia evalúa el desempeño del estudiante.
3. Un papel orientado al apoyo que puede dar el docente a la autorrealización del estudiante, a su bienestar, por ello hoy también se puede hablar de autoestima y educación.<sup>5</sup>

---

2 SANCHEZ VIDAL, Amelia, *Epistemología, Feminismo y Género: Investigando sin complejos*, Universidad de Córdoba, p. 12.

3 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) Habilidades y Competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo Milenio en los países de la OCDE, EDU working paper no 41, Instituto de Tecnología Educativa, 2010, p. 6.

4 ESCOLANO BENITO, Agustín, "Maestros de ayer, maestros del futuro" ", en *Revista Vela mayor*, Anaya, Madrid. Año III, N° 9, 1996, Pp. 41-48. Pp 44-46.

5 Una interesante exposición sobre el vínculo del aprendizaje autónomo, deserción escolar y la función del

Cada función o papel desempeñado por el docente implica competencias en el mismo, es decir, cursos de actualización y superación, en el primer papel, se vuelven indispensables los cursos de actualización de conocimientos sobre la asignatura que imparte y por supuesto, los cursos sobre manejo e implementación de tecnologías de información y comunicación aplicadas al Aula, es en este rubro donde se ubica el reto de la docente de Derecho.

Sin duda, la enseñanza del Derecho reviste de características esencialmente conceptuales, la lectura y redacción de textos jurídicos son las herramientas básicas para la docente y la estudiante, así en el universo de tecnologías de información y comunicación, existen algunas que tendrán mayor aceptación por ser más eficientes, entonces será función de la docente en Derecho, seleccionar las TIC más adecuadas y el nivel de habilidad digital que requieren los estudiantes en un grupo.

Así, los cursos de capacitación en TIC dotaran al docente de competencias digitales para diseñar y aplicar secuencias didácticas dirigidas a los estudiantes que les permitan además de aprender Derecho, aprender a aprender: ser capaces de solucionar problemas a partir de la autorreferencia a los conocimientos adquiridos.

Se puede observar la necesidad del docente de Derecho en enfrentarse al reto de adquirir conocimientos tecnológicos al margen de la rama jurídica de su especialización, y si agregamos las diferencias de género en cuestión de acercamiento a la tecnología, se vuelve indispensable fomentar la inclusión e igualdad de género, utilizando la identidad sin género que otorga la virtualidad tecnológica.

Antes de precisar, cómo el uso de TIC fomenta la inclusión e igualdad de género en la enseñanza del Derecho, se debe hacer mención a la estructura jurídica que obliga a la Educación en México a ser incluyente.

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las

---

profesor como mediador y motivador del aprendizaje en el estudiante, se puede observar en Romero Ariza, Marta et Miguel Pérez Ferra, "Cómo Motivar para aprender en la Universidad: Una estrategia fundamental contra el fracaso académico en los nuevos modelos educativos" *Revista Iberoamericana de Educación*, No 51, 2009, pp. 87-105

facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;...<sup>6</sup>

De tal manera que el Estado es el sujeto correlativo en el derecho a la Educación de Calidad, en el caso de las escuelas públicas y, en las privadas, mantiene la obligación de vigilar y reconocer los planes y programas en ellos. Aunado al reconocimiento de las competencias y el sistema de certificación de las mismas para desempeñar los puestos laborales en el País.

Esta educación de calidad incluye el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, las habilidades de convivencia social y la idoneidad de los docentes y directivos de estos centros educativos.

Se desprende que esta Educación de Calidad para desarrollar las facultades del ser humano, debe atender al entorno en que se inserta el educando, así la necesidad de incluir a las Tecnologías de la Información dentro de la Educación Obligatoria en México y de continuar con ese tenor en la Formación Universitaria, son habilidades que favorecen el desarrollo integral de los hombres y mujeres en este País.

Por su parte, el artículo 4 de la Carta Magna establece:

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley...<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) última reforma publicada el día 15 del 09 del 2017 en el Diario Oficial de la Federación disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) consultado el día 25 de enero de 2018.

<sup>7</sup> *Ibid.*

El discurso que resalta la imperiosa necesidad de aplicar las Tecnologías de la Información a la Enseñanza responde a diversas corrientes pedagógicas, que en breve se tratarán, pero también han sido objeto de debate dentro de la crítica feminista donde han sido desde desechadas hasta utilizadas como un instrumento eficiente de conocimiento y divulgación de las ideas y luchas feministas.

Asimismo, la igualdad jurídica entre hombres y mujeres establecida por el máximo Ordenamiento Legal en México exige al Estado, implementar una educación de calidad donde los educandos sin importar su sexo ni género logren el desarrollo de habilidades y competencias digitales.

Sin embargo, como bien señala Rosa Ricoy:

Y de hecho, nuestros sistemas jurídicos siguen sirviendo al dominio del hombre sobre la mujer aunque sancionen la igualdad de trato entre los sexos.<sup>8</sup>

También, es menester señalar que el entorno de las generaciones en el nivel de educación obligatoria en nuestro País y los recién llegados a la Universidad ha cambiado drásticamente en muy poco tiempo, de ahí la razón y la importancia de la inclusión de las Tecnologías de la Información en la Educación Obligatoria y en las Aulas Universitarias, materia en concreto de este trabajo, cuya realización manifiesta la relevancia de la aplicación de estas Tecnologías debido a la aparición de un fenómeno: la convivencia cotidiana en las Aulas, entre los nativos digitales y los migrantes digitales<sup>9</sup> que hacen del cambio generacional una constante en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Y en términos comunes, hacen que hablamos distintos lenguajes. Un factor bastante complicado, cuando la tarea, función o papel del docente Universitario es la comunicación para lograr los objetivos del proceso enseñanza-aprendizaje.

### **1. ¿Por qué distinguir el uso de las Tecnologías de la Información en la enseñanza con enfoque de género?**

Los motivos de distinción del abordaje del uso de las Tic en la vida cotidiana de los hombres y mujeres responden a lo que en líneas anteriores ya había enunciado, que estas Tecnologías han sido objeto de amplio análisis entre las Críticas

<sup>8</sup> RICOY, Rosa, Teorías Jurídicas Feministas en *Enciclopedia de Filosofía y teoría del Derecho*, Volumen uno, Jorge Luis Fabra Zamora y Álvaro Núñez Vaquero (editores) Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, P. 459

<sup>9</sup> Concepto que dejaré solo señalado en este momento y que fue desarrollado por Prensky, Marc. Nativos Digitales, Inmigrantes Digitales en *On the Horizon* (MCB University Press, Vol. 9 No. 6, December 2001 (pdf) disponible en [files.educunab.webnode.cl](http://files.educunab.webnode.cl) consultado el día 19 de marzo de 2015,

Feministas, sobre si son un terreno masculinizado y del cual se excluye a las mujeres. Y particularmente, si existe una diferencia de habilidades y competencias digitales de arranque entre hombres y mujeres, por razones históricas de género. Al considerar la tecnología como algo normal o propio del niño, y no así de la niña. Sin embargo, como se expondrá más adelante, si bien, entre los migrantes digitales el punto de arranque si estaba determinado por el género, entre los nativos digitales, existe un paralelismo en el uso e inserción cotidiano en la vida de las niñas y niños de la tecnología, tal y como es el uso generalizados de los *smartphones* desde temprana edad.<sup>10</sup>

Dentro de las epistemologías feministas, existen diversas orientaciones que permiten fundar una propuesta sobre la necesidad de fomentar la aplicación y uso de las Tecnologías de la Información en la Enseñanza-aprendizaje en mujeres universitarias para desarrollar competencias laborales que permitan una igualdad real entre hombres y mujeres.<sup>11</sup>

Para comenzar, el tema de mujeres, ciencia y tecnología ha sido ampliamente estudiado por el Feminismo siempre enmarcando la desventaja que tienen las mujeres frente a los varones en la creación, aplicación y promoción de la ciencia y la tecnología:

...parece más oportuno afirmar con Gastaudi y Alonso (1992) que el fenómeno de las nuevas tecnologías genera un desafío frente al cual, una vez más, las mujeres están en desventaja, ya que hay factores que hacen imposible la igualdad en el punto de partida, tales como la relegación histórica de las mujeres, al ámbito de lo doméstico, la falta de entrenamiento en destrezas competitivas, las experiencias previas y la socialización diferenciada de niños y niñas o el prejuicio socio-cultural y familiar ante las mujeres y las máquinas<sup>12</sup>

Por tanto, a las mujeres, históricamente se les ha relegado a una posición fuera

<sup>10</sup> Un arduo debate se centra en la determinación de la edad a la cual los niños deben poseer un teléfono celular. Han existido campañas publicitarias dirigidas a este sector, entre niños menores de 7 años, y por supuesto, existen investigaciones académicas centradas en ellas, Duek et al (2012) encuentran en las campañas publicitarias dirigidas a niños que fomentan el consumo de celulares una adultización, repetición de patrones sexistas y de consumismo basado en la búsqueda del estatus y socialización por nivel de consumo. Cfr. Duek, Carolina, Noelia Enriz, Gastón Tourn y Francisco MUÑOZ LÉGARRETA, "Niños, teléfonos móviles y consumo: nuevas prácticas con nuevas tecnologías". *Revista Infancia Imágenes*, Vol 11, No 1, enero a junio, 2012 pp. 9-17.

<sup>11</sup> "no importa que cien constituciones digan que hombres y mujeres somos iguales ante la ley y que tenemos derecho a condiciones de vida equiparables; lo principal es la desigualdad social, es ahí donde está el problema, es esa la que sufrimos" Pérez Duarte, Alicia Elena en su participación en el marco del Conservatorio Equidad de Género en Conservatorios por los 75 años de Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 17 de marzo de 2015 disponible en Gaceta UNAM, Número 4,678 ISSN 0188-5138 . P 9.

<sup>12</sup> ANGUITA, Rocío, Ordax, Excelita, "Las alumnas ante los ordenadores: estrategias y formas de trabajo en el aula". *Comunicar*, núm. 14 marzo, 2000.

del dominio de la ciencia y tecnología por ‘no ser propias de su tarea de género’, son conocimientos que están fuera de su alcance, y que las mismas mujeres han considerado así, por la dominación masculina, han permitido tareas como programar una televisión o una búsqueda en internet a los hombres, por ello la creación, uso y fomento en la aplicación de las TIC permite el empoderamiento de las mujeres, más en el ámbito universitario, donde se forma, construye el conocimiento crítico de las alumnas ¿por qué preparamos mujeres con conocimientos en ciertas disciplinas o ramas del conocimiento pero no las preparamos para difundirlos usando y creando espacios de oportunidad y libertad para difundir su voz, exactamente en la misma Tecnología de la que históricamente hemos sido excluidas?

Ahora bien, dentro del uso de la Tecnología, no todo es ‘miel sobre hojuelas’, ya que también se ha vuelto un aliado y un enemigo que ayuda a la exclusión de la mujer, como el ciberacoso y la violencia ejercida y transformada en una constante vigilancia sin aparente escape, como la extorsión por publicación de contenidos sexuales en las redes sociales (*sexting*), que se usan en contra de las mismas mujeres involucradas.

La omnipresencia de las amenazas a través de las Tic da sensación de atrapamiento. No está claro el borde para protegerse porque es muy difuso. Aunque las mujeres con las que trabajamos venían de vivir los horrores de etapas anteriores de la violencia, volvieron a sentir en sus cuerpos en sus vidas, un miedo que habían sentido antes, pero que ahora las inmoviliza, porque el riesgo puede venir de cualquier lugar.<sup>13</sup>

Por ello, no basta usar las tecnologías sino también educar para la creación, uso y aplicación éticos de la misma en la enseñanza del Derecho, Alda Facio enfatiza lo siguiente: “Para hacer efectiva una formación holística, hace falta una ética jurídica más que una moral legal”.<sup>14</sup>

La exclusión de las mujeres en el desarrollo científico ha implicado una participación muy baja en la creación y aplicación de las TIC, la lucha ha sido histórica, sin embargo, considero que después del surgimiento de la Web 2.0<sup>15</sup> en el

---

13 Testimonio de una Asociación denominada Vamos Mujer incluido en Díaz, María, Diagnóstico sobre el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y la violencia contra las mujeres defensoras de los derechos humanos en Colombia, 2013, disponible en [http://www.apc.org/es/system/files/aaadiagnostico\\_ciberseguridad\\_mujeres\\_activistas\\_colombia\\_v2.pdf](http://www.apc.org/es/system/files/aaadiagnostico_ciberseguridad_mujeres_activistas_colombia_v2.pdf). Consultado el día 22 de marzo de 2015

14 FACIO, Alda, *Op Cit.*, p. 12.

15 La interacción es la principal característica de esta Web Cfr. Historia de la Web 2.0. Blog Historia de la Informática. Museo Informática. Universitat Politècnica de Valencia publicado el 12 de diciembre de 2010 disponible en <http://histinf.blogs.upv.es/2010/12/12/historia-de-la-web-2-0/> consultado el día 22 de marzo de 2016

año 2004, existen condiciones ventajosas para disminuir de forma considerable esa exclusión y convertir ese espacio virtual en un espacio de igualdad.

Así, dentro del análisis de este trabajo, se evoca constantemente en la promoción de la participación y activismo de las mujeres universitarias para uso y aplicación de las TIC en la Enseñanza basándome en la Epistemología Feminista del Punto de vista:

La Teoría feminista del punto de vista (feminist standpoint theory). Su proponente más conocida es Sandra Harding (1986, 1991), aunque ha sido desarrollado por otras autoras, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales (antropología y sociología), como Nancy Hartsock (1983), Hilary Rose (1983) y Dorothy Smith (1974). De origen marxista, la teoría feminista del punto de vista parte del reconocimiento del carácter socialmente situado de las creencias. La situación de las mujeres les otorga el privilegio epistemológico en un mundo dominado por los hombres, un privilegio derivado de que desde su posición marginal, las mujeres pueden ver lo que a los hombres se les escapa desde sus posiciones de poder.<sup>16</sup>

Aunque la crítica a la misma implica la ubicación del privilegio del punto de vista según la clase de opresión que surge las mujeres, esta Teoría me permite fundar que las mujeres pueden encontrar espacios de oportunidad para una igualdad real en el uso de las redes colaborativas que existen en la Web 2.0.

Desde su horizonte de exclusión de la tecnología, las mujeres pueden incluir puntos de observación que escapan a la posición del género masculino, así como los puntos ciegos en el espejo de un automóvil en razón de la posición del conductor del mismo, por ello, incluir las TIC en el aula, permitirán una forma creativa de expresión de las ideas femeninas y otorgarán mayor presencia de las estudiantes y sus opiniones fomentando la construcción de aprendizajes e incluso de la gestión del propio aprendizaje por parte de las y los estudiantes, llegando el docente a cumplir con su función de comunicación.

Respecto a las docentes universitarias, en su gran mayoría, migrantes digitales, al recibir la capacitación en la inclusión de las TIC en las secuencias didácticas de aplicación en Aula, les permitirá la adquisición de competencias laborales y mejorará la brecha de género en la relación con la tecnología que en razón histórica y generacional nos ha sido impuesta.

---

16 GUZMÁN CÁCERES, Maricela et al., Las Epistemologías Feministas y la Teoría de Género, Cuestionando su carga ideológica y política versus resolución de problemas concretos de la investigación científica, en Cinta Moebio número 22, 2005, P.116 disponible en <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/22/guzman.htm> consultado el día 23 de marzo de 2017.

## 2. Aspectos conceptuales para construir una propuesta de inclusión en la aplicación de las Tic en la Enseñanza

A fin de construir una propuesta, se requiere analizar al sujeto creador de la tecnología, nótese que se hará referencia al sujeto sin género, como se expondrá en líneas subsiguientes, al punto de partida o de observación del sujeto creador de los productos TIC aplicadas al Aula o proceso de enseñanza, la ética y el uso de TIC, y por supuesto, el proceso enseñanza-aprendizaje.

1. El Sujeto creador, al respecto se observa que se reconoce a dos sujetos frente la creación y uso de las TIC: la mujer y el hombre, y las epistemologías femeninas coinciden con establecer la opresión o exclusión de la mujer. Estos sujetos con la aparición de la Web 2.0 tienden a desgeneralizar, a no distinguir entre estos géneros, debido a la inclusión de otros dos sujetos sin género:
  - a) El nativo digital, término acuñado por Marc Prensky en el año 2001<sup>17</sup> para designar a los estudiantes que han crecido con la tecnología, a lo largo de su vida interactuado con ella de forma cotidiana, reciben rápidamente información, son multitareas, más gráficos que textuales, tienen la necesidad de estar conectados y buscan la gratificación instantánea traducidas en recompensas y juegos. Identificados en un rango de edad menor de 30 años.<sup>18</sup>
  - b) Los inmigrantes digitales son todos aquellos que no nacieron en la era digital identificados entre el rango de edad de 35 a 55 años, un gran sector de los inmigrantes digitales no logran entender la forma en que los nativos digitales aprenden y pretenden seguir utilizando las mismas estrategias de enseñanza con las cuales aprendieron, otro sector reconoce la importancia de la tecnología aplicada a la enseñanza y se capacita para adoptarla, pero dependerá de sus habilidades y competencias que el acento no digital se le note frente a los nativos digitales de sus estudiantes.

Ahora bien, las nuevas exclusiones implican dos fenómenos nuevos: la proporción de nativos digitales en el nivel superior de Licenciatura es casi total, la mayoría de los alumnos se encuentran bajo ese rango de edad. No obstante, al nivel Posgrado, la convivencia entre estudiantes nativos digitales e inmigrantes digitales se vuelve evidente, es decir, se pueden encontrar y de forma muy frecuente alumno cuyo rango de edad es mayor a 30 años.

<sup>17</sup> PRENSKY, Marc, Nativos Digitales, Inmigrantes Digitales en *On the Horizon* (MCB University Press, Vol. 9 No. 6, December 2001 (pdf), disponible en files.educurab.webnode.cl, consultado el día 23 de julio de 2017.

<sup>18</sup> Autores como Felipe García, Javier Portillo, Jesús Romo, Manuel Benito establecen el rango de edad para distinguir de forma más clara al nativo digital y al inmigrante digital. García, F., Portillo, J., Romo, J., & Benito, M., Nativos digitales y modelos de aprendizaje. In *SPDECE* (pdf), 2007, September, disponible en informatic.rwth-aachen.de consultado el día 23 de julio de 2014

Los inmigrantes digitales como docentes tienen dificultades para obtener el conocimiento necesario en tecnología y así cumplir con los estándares de competencias docente señaladas por la UNESCO,<sup>19</sup> requiere de un esfuerzo constante de capacitación que muchas ocasiones no se traduce una mejora de su situación laboral. Lo anterior se agrava, cuando el género del inmigrante digital es mujer y ha sufrido la histórica exclusión del dominio masculinizado de la Ciencia y Tecnología y, además, debe cumplir con una extensa jornada en casa para labores domésticas.

2. Punto de observación, también identificado como punto de vista o de partida, este aspecto es esencial para conseguir una propuesta efectiva, ya he mencionado en líneas anteriores que la Epistemología Femenina del punto de vista, considera la existencia de un privilegio de las mujeres surgido de la opresión que sufren. Precisamente el privilegio consiste en la relación que tienen las nuevas generaciones de mujeres nativas digitales respecto a las TIC, es decir, las ven y han nacido con ellas, buscando siempre un uso, una nueva relación entre mujer y tecnología completamente distinta a la que sus madres y abuelas se relacionaron.
3. La ética como resultado del privilegio, para construir esa nueva relación mujer-TIC se requieren nuevos valores pedagógicos. El reto es buscar una: práctica pedagógica y crítica feminista que resista las dinámicas de la opresión, la invisibilización de las subjetividades y sus experiencias biográficas, así como la estandarización epistemológica y didáctica.<sup>20</sup>
4. El proceso enseñanza-aprendizaje adquiere una nueva dimensión temporal tras la virtualidad. La información obtenida debe ir más allá de la Aulas, y del tiempo administrativo de un semestre o año escolar, incluso la actualización de la misma se encuentra a un click de distancia, asimismo, la comunicación de dos vías y de forma instantánea, se vuelve una herramienta versátil en el nuevo proceso de enseñanza-aprendizaje, es común encontrar chats de ayuda, mensajes por correo electrónico, foros de debate. Donde la participación de la mujer ha sido más activa:

Si bien la tecnología y la infraestructura estaban disponibles, a los grupos les costaba superar la tecnofobia instaurada durante largo tiempo por la influencia del viejo dis-

19 Estas competencias se clasifican en 1. Nociones básicas respecto a TIC. Para docentes. 2. Relativas a la profundización del conocimiento. 3. Relativas a la generación de conocimiento. UNESCO. Estándares UNESCO de competencia en TIC para docentes. (pdf) 2008. Disponible en <http://www.eduteka.org/pdfdir/UNESCOEstandaresDocentes.pdf>

20 PÉREZ BUSTOS, Tania, Aportes Feministas a la Educación Popular: entradas para repensar pedagógicamente la popularización de la ciencia y la Tecnología. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 1, jan/abr., 2010, P 257

curso feminista hippie...Pero el abaratamiento de los costos de los equipos de comunicación y de las conexiones por Internet, además de un uso profuso de este medio por parte de cientos de organizaciones terminó con las barreras que persistían El movimiento de mujeres entró de lleno al mundo de la comunicación electrónica.<sup>21</sup>

Con estos 4 conceptos básicos que he detectado se pretende construir una propuesta para la inclusión de las TIC en la enseñanza del Derecho, considerando: los sujetos involucrados, un punto de vista que consiste en un toque feminista sobre el uso de las tecnologías, la ética en el uso responsable y la nueva dimensión temporal y de comunicación del proceso de enseñanza-aprendizaje.

### **3. La enseñanza del Derecho y las TIC ¿son necesarias?**

Antes de exponer, el contenido de la propuesta es relevante determinar que el uso de las TIC para la enseñanza-aprendizaje se enfocan en la enseñanza del Derecho, como una herramienta eficiente para dotar a las nuevas generaciones de mujeres de la Licenciatura en Derecho y posteriormente del Posgrado, para construir y comunicar, un pensamiento crítico del Derecho y desde el punto de vista del pensamiento femenino, claramente excluido de las bases teóricas del Derecho. Los estudios, libros, artículos escritos por mujeres sobre los conceptos fundamentales del Derecho no predominan o en muchos casos, no llegan al conocimiento de los alumnos.

Así en la justificación de incluir las TIC en la enseñanza del Derecho a nivel licenciatura y posgrado no recae en el argumento de que si el Derecho es un ciencia desarrolladora de tecnología aplicada, como lo es la Ingeniería y donde necesariamente se requiere cierto manejo de programación y uso de ciertos lenguajes para diseñar representaciones o modelos aplicados, pero si, en el argumento de que el Derecho, visto como un instrumento social, es un difusor de los derechos humanos y una herramienta contra la violencia de las mujeres.

También, en su papel defensor del derecho al conocimiento y la información, permite que la creación de TIC, como videos, audios, aplicaciones o apps, foros de discusión, chats, infografías, estudios e investigación de campo con resultados en estadística, disposición, colaboración y la posibilidad de compartir los trabajos escritos por mujeres, desde su punto de vista, de lo excluido, hace que las TIC en la enseñanza del derecho se vuelvan una herramienta de la crítica jurídica, de un repensar al Derecho a través del uso de la Tecnología para que las

<sup>21</sup> Informe para la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, en el marco del Monitoreo de Políticas de Internet en América Latina y Caribe, Las mujeres y las políticas de Internet en América Latina y el Caribe, 2004, disponible en lac.derechos.apc.org/investigacion/mujeres\_tic.rtf Página 10 Consultado el día 23 de marzo de 2017.

mujeres se apropien de los espacios públicos, de un nuevo posicionamiento del mundo, un repensar de la realidad<sup>22</sup> que da por consecuencia el empoderamiento de las mujeres.

### **Construyendo la propuesta**

La justificación de la pertinencia de aplicación de las TIC en la enseñanza-aprendizaje de la Licenciatura en Derecho, ya ampliamente expuesta en líneas precedentes permitirá el ejercicio efectivo de una política de inclusión en la adquisición de competencias, no solo digitales, sino también de autoestima en las docentes y en la estudiante de Derecho, teniendo nuevos espacios éticos de expresión creados y diseñados por ellas mismas.

Para implementar una propuesta efectiva primero debemos establecer dos vertientes de toda aplicación de las TIC en la enseñanza respecto al sujeto creador:

1. La docente, en este caso concreto, solo se ubicará el rol de la mujer-docente.
2. Las alumnas sin que esto implique la exclusión de los alumnos varones que también formarán parte de las actividades de enseñanza grupales.

Respecto al primer punto, las docentes tienen dos deberes u obligaciones: el principal capacitarse; y el segundo, fungir como guía en el uso de las Tecnologías de la Información aplicadas a la enseñanza, estas dos tareas, son extremadamente complicadas y aumentan la jornada laboral de las docentes, y por lo general son actividades no remuneradas. Sin embargo, optar por este compromiso hace que las alumnas se interesen al observar que una mujer-docente les incentiva a usar nuevas herramientas, fomenta y da confianza en el acercamiento para resolución de dudas sin la intimidación que da exponer sus preguntas a un sujeto hombre que por la realidad actual se tome o piense como experto en informática por efecto de su género (aunque no sea cierto) ya he referido que histórica y culturalmente se ha construido así la realidad.

El segundo aspecto, relaciona el punto de vista de exclusión continúa de la tecnología y su aplicación, para que las mujeres se percaten, una vez que usan estas herramientas, que son útiles, mejoran su trabajo, les permiten la colaboración entre pares, ahorran tiempo y traslados, le encuentran aplicación práctica y significativa a su propia realidad y les otorga una libertad y satisfacción que contribuyen a la creación de valores de autosuficiencia y empoderamiento. Además de elevar la autoestima y dotar de un marco de expresión de creativi-

<sup>22</sup> Cfr. IPECAL, Los Horizontes de la Razón, Para Leer a Zemelman (pdf) disponible en [www.ipecal.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento9.pdf](http://www.ipecal.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento9.pdf) consultado el día 23 de marzo de 2017.

dad con nuevas metodologías femeninas, las tecnologías de la información y comunicación nos permiten un recuento con formas alternas de expresión de la investigación jurídica, con metodologías jurídicas flexibles para la creación de conocimiento donde no cabe el cuestionamiento científico de la dominación masculina por difundir los resultados de una investigación ardua y en metodológicamente propios, no ceñidos a metodologías dominantes y eficientes a través de una aplicación móvil, un audio, un cartel o un video con uso de TIC.

Asimismo, dado este punto de vista, las mujeres hacen uso más ético de la Tecnología lo que permite la creación de espacios colaborativos y útiles utilizando estas herramientas.<sup>23</sup>

La propuesta de una política de inclusión de las TIC en la enseñanza del Derecho de forma integral permitirá a los estudiantes des generalizar el aprendizaje, vincular los conocimientos de forma holística y no segmentada, utilizar el pensamiento crítico para expresarse creativamente con el uso de la tecnología e incluir valores y trabajo colaborativo, ejercitando competencias que claramente les otorgará ventajas en un mundo laboral, superando las diferencias de género, aprovechando la virtualidad para un fin ético.

### **Conclusión**

Sin caer en el tecnoentusiasmo, hoy se tiene la gran oportunidad para repensar la realidad e implementar el uso de las TIC, comencemos enseñando de mujeres universitarias a mujeres universitarias que la Tecnología es parte del entorno, pero que también son herramientas para comunicar, conocer y defender sus derechos y a los hombres que son espacios de igualdad y colaboración, así se logrará el comienzo de una ética tecnológica independientemente del género, fomentar el uso de las TIC en la enseñanza universitaria, concretamente en el Derecho, es crear una etapa de transición de una igualdad entre hombres y mujeres.

---

<sup>23</sup> SANZ GONZÁLEZ, Verónica, Las Tecnologías de la Información desde el punto de vista del género: posturas y propuestas desde el feminismo. Isegoría. Núm. 34, 2006, P.197-199.

## Fuentes consultadas

- ANGUITA, Rocío; Ordax, Excelita 2000, "Las alumnas ante los ordenadores: estrategias y formas de trabajo en el aula". *Comunicar*, num. 14 marzo.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917), última reforma publicada el día 15 del 09 del 2017 en el Diario Oficial de la Federación disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) consultado el día 25 de enero de 2018.
- FACIO, Alda, "Hacia otra crítica del Derecho" en *Las Fisuras del Patriarcado: Reflexiones entre Feminismo y Derecho*, Gioconda Herrera (coord.) FLACSO, Ecuador, s/a.
- DÍAZ, María, Diagnóstico sobre el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y la violencia contra las mujeres defensoras de los derechos humanos en Colombia, 2013 disponible en [http://www.apc.org/es/system/files/aaadiagnostico\\_ciberseguridad\\_mujeres\\_activistas\\_colombia\\_v2.pdf](http://www.apc.org/es/system/files/aaadiagnostico_ciberseguridad_mujeres_activistas_colombia_v2.pdf). Consultado el día 22 de marzo de 2017
- ESCOLANO BENITO, Agustín, "Maestros de ayer, maestros del futuro", en *Revista Vela mayor*, Anaya, Madrid. Año III, Nº 9 (1996), pp. 41-48.
- GARCÍA, F., Portillo, J., Romo, J., & Benito, M. Nativos digitales y modelos de aprendizaje, In *SPDECE*, September 2007, (pdf) disponible en [informatik.rwth-aachen.de](http://informatik.rwth-aachen.de) consultado el día 23 de julio de 2017.
- GUZMÁN CACÉRES, Maricela et al., Las Epistemologías Feministas y la Teoría de Género, Cuestionando su carga ideológica y política versus resolución de problemas concretos de la investigación científica, en Cinta Moebio número 22, 2005, P. 116, disponible en <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/22/guzman.htm> consultado el día 23 de marzo de 2017.
- Historia de la Web 2.0. Blog Historia de la Informática. Museo Informática. Universitat Politècnica de Valencia publicado el 12 de diciembre de 2010 disponible en <http://histinf.blogs.upv.es/2010/12/12/historia-de-la-web-2-0/> consultado el día 22 de marzo de 2015.
- Informe para la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, en el marco del Monitoreo de Políticas de Internet en América Latina y Caribe (2004) Las mujeres y las políticas de Internet en América Latina y el Caribe disponible en [lac.derechos.apc.org/investigacion/mujeres\\_tic.rtf](http://lac.derechos.apc.org/investigacion/mujeres_tic.rtf) Página 10 Consultado el día 23 de marzo de 2015.
- IPECAL, Los Horizontes de la Razón, Para Leer a Zemelman (pdf) disponible en [www.ipecal.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento9.pdf](http://www.ipecal.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento9.pdf) consultado el día 23 de marzo de 2017.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) Habilidades y

- Competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo Milenio en los países de la OCDE, EDU working paper no 41, Instituto de Tecnología Educativa, 2010.
- PÉREZ DUARTE, Alicia Elena, en su participación en el marco del Conservatorio Equidad de Género en Conservatorios por los 75 años de Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 17 de marzo de 2015 disponible en Gaceta UNAM, Número 4,678 ISSN 0188-5138, P 9.
- PRENSKY, Marc. Nativos Digitales, Inmigrantes Digitales, en *On the Horizon* (MCB University Press, Vol. 9 No. 6, December 2001, (pdf) disponible en files.educu-nab.webnode.cl consultado, el día 19 de marzo de 2017.
- RICOY, Rosa, Teorías Jurídicas Feministas en *Enciclopedia de Filosofía y teoría del Derecho*, Volumen uno, Jorge Luis Fabra Zamora y Álvaro Núñez Vaquero (editores) Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- ROMERO ARIZA, Marta et Miguel Pérez Ferra, "Cómo Motivar para aprender en la Universidad: Una estrategia fundamental contra el fracaso académico en los nuevos modelos educativos" *Revista Iberoamericana de Educación*, No 51, 2009, pp. 87-105.
- SANZ GONZÁLEZ, Verónica, Las Tecnologías de la Información desde el punto de vista del género: posturas y propuestas desde el feminismo, Isegoría. Núm. 34, 2006, P.197-199
- SANCHEZ VIDAL, Amelia, *Epistemología, Feminismo y Género: Investigando sin complejos*, Universidad de Córdoba, s/a.
- UNESCO. Estándares UNESCO de competencia en TIC para docentes. (pdf) 2008. Disponible en <http://www.eduteka.org/pdfdir/UNESCOEstandaresDocentes.pdf>.



# **El análisis de riesgos para la aprobación de organismos genéticamente modificados (OGM) en México\***

Martha Cristina Daniels Rodríguez \*\*

**RESUMEN:** La legislación mexicana establece un análisis de riesgos previo al otorgamiento de permisos para manipular organismos genéticamente modificados utilizados en agricultura. Una parte de este análisis lo realiza la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO) para determinar específicamente el riesgo a la diversidad biológica; luego la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con apoyo en la recomendación de aquélla emite el dictamen que otorga o niega el permiso solicitado.

Por ello, resulta importante identificar si el procedimiento de análisis de riesgos que lleva a cabo CONABIO es adecuado y suficiente para preservar el derecho al ambiente, establecido en la Constitución. Éste es el objetivo del presente artículo.

**Palabras clave:** Organismos genéticamente modificados. Ambiente. Análisis de riesgos.

**SUMARIO:** Introducción. 1. La manipulación genética en semillas y plantas y la diversidad biológica como elemento indispensable para un ambiente adecuado. 2. Utilización de organismos genéticamente modificados (OGM) agrícolas en México. 3. El derecho al ambiente. 4. Procedimiento de análisis de riesgos utilizado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Conclusión. Bibliografía.

## **Introducción**

La utilización de organismos genéticamente modificados en agricultura es un

**ABSTRACT:** Mexican legislation establishes the obligation to conduct a risk assessment before any authorization to manipulate agricultural genetically modified organisms is granted. Part of this assessment, regarding risk to biodiversity, is made by the National Commission for the Knowledge and Use of Biodiversity (CONABIO). The Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Food (SAGARPA) considers this opinion to finally grant or deny the requested permission.

Thus, it is important to identify whether CONABIO's procedure is sufficient to preserve the constitutional right to an adequate environment. That is the aim of this paper.

**Keywords:** Genetically modified organisms. Environment, Risk assessment.

\* Artículo recibido el 29 de noviembre de 2018 y aceptado para su publicación el 15 de febrero de 2018.

\*\* Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Beneficio PRODEP: Proyecto UV-PTC-821.

hecho innegable en México. De junio de 2005 a diciembre de 2014, se otorgaron 561 permisos de liberación al ambiente de OGM para los siguientes productos: alfalfa, algodón, frijol, limón mexicano, maíz, soya y trigo<sup>1</sup>. Previo a este otorgamiento, se realizaron estudios de análisis de riesgos, entre ellos, a la diversidad biológica.

El procedimiento utilizado por la entidad responsable debe intentar asegurar el derecho al ambiente, a través de la protección de la biodiversidad. Estas líneas son una investigación exploratoria del procedimiento seguido por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) para emitir una recomendación que posteriormente es tomada en cuenta por la Secretaría encargada de otorgar o negar el permiso de liberación al ambiente, en cualquiera de sus etapas.

La investigación se sustenta en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala al ambiente sano como un derecho humano y responsabiliza al Estado de proveer las condiciones necesarias para ese fin.

Se realizó una interpretación exegética de la legislación que prevé el análisis de riesgos; posteriormente se identificó el procedimiento que lleva a cabo CONABIO, a través de la lectura en línea de sus procesos y de una entrevista colectiva que se realizó a integrantes de la Coordinación de Análisis de Riesgo y Bioseguridad, dependiente de la Dirección General de Análisis y Prioridades de la CONABIO.

### **1. Manipulación genética en semillas y plantas y la diversidad biológica como elemento indispensable para un ambiente adecuado**

La biotecnología tradicional aplicada a los cultivos se ha utilizado desde los inicios de la agricultura, cuando el ser humano seleccionaba las mejores variedades y, a partir de ahí, buscaba una mejora genética constante. Si bien, el ambiente era poco controlado y los resultados no siempre los deseables, la observación de las leyes de la genética (aún sin conocerlas) para el mejoramiento de las especies cultivadas, contribuyó a la obtención de mejores variedades y mayor rendimiento.

Con los actuales conocimientos sobre genética, aparece la posibilidad de modificar directamente los genes de las especies vegetales y lograr así resultados más específicos, constantes y en menor tiempo. Estos resultados no podrían al-

---

<sup>1</sup> Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM). Recuperado el 26 de marzo de 2017, de <http://www.conacyt.gob.mx/cibiosem/index.php/permisos-por-cultivo-durante-este-periodo>

canzarse con las técnicas biotecnológicas tradicionales de selección, ya que existe la posibilidad de mezclar genes de especies diferentes para obtener resultados que la naturaleza no hubiera logrado sin la intervención humana.

Esta intervención no está exenta de riesgos, algunos conocidos y aceptables (como en toda intervención humana en el ambiente), y otros incluso desconocidos. En estas líneas no se señalan los posibles riesgos a la salud, ni se debaten cuestiones éticas/morales. Sólo se toma en cuenta el posible riesgo a la diversidad biológica, derivado del manejo de los organismos señalados. Esto resulta importante porque nuestra existencia en el planeta se entiende a partir de la biodiversidad. Dependemos de que haya una adecuada variedad genética al interior de cada especie, entre ellas y entre los diversos ecosistemas.

Con relación a esto, señalaremos que la biodiversidad, “... [p]or un lado, es el fruto del trabajo de millones de años de la naturaleza, por lo que su valor es incalculable e irremplazable. Por otro, es garantía para el funcionamiento correcto del sistema que forman los seres vivos, junto con el medio en el que viven y al que contribuyen para su supervivencia.<sup>2</sup>

La importancia de la diversidad biológica es innegable toda vez que la vida depende de los servicios ambientales que nos proporcionan los ecosistemas. Estos servicios tienen que ver con el almacenamiento de agua (en lagos y ríos, por ejemplo), con la producción de alimentos, la extracción de productos útiles (como madera o medicinas), “la captura del bióxido de carbono; la estabilidad climática, el mantenimiento de suelos fértilles y el control de deslaves y arrastres masivos de suelo por el efecto de lluvias torrenciales...”<sup>3</sup>

Es necesario puntualizar que las actividades agrícolas afectan la biodiversidad, ya que el empleo de plaguicidas y abonos, la producción intensiva y la introducción de nuevas modalidades de cultivo o de nuevas variedades vegetales, tienen impacto en la diversidad biológica, lo que se refleja en la pérdida de especies o la modificación de los hábitats, por ejemplo. Esto influye en la vulnerabilidad de las comunidades y, finalmente, en la vida de los seres humanos. Por ello es importante que las acciones desarrolladas en el sector agrícola, sean coherentes con una visión de conservación de la biodiversidad.

---

2 Rivera Apodaca, Moisés. Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. Recuperado el 16 de mayo de 2017, de: <http://www.ciad.mx/rss/1209-la-importancia-de-la-biodiversidad.html>

3 Recuperado el 16 de mayo de 2017, de: [http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion\\_internacional/doctos/importancia\\_db.html](http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/importancia_db.html)

De acuerdo con la SAGARPA, algunos retos que deben ser atendidos en este sentido, son:

Incorporar el conocimiento e innovación generados por la investigación científica en el diseño de programas, que promuevan el uso de tecnología dirigida a una productividad sustentable en el sector, bajo un esquema de planeación de la agricultura.

Promover la diversificación productiva de cultivos, principalmente con especies nativas asociadas al mantenimiento de los servicios ambientales, que permitan minimizar los impactos negativos sobre la biodiversidad y proteger la diversidad genética, procurando un mayor rendimiento y sin afectar la rentabilidad de las actividades productivas.<sup>4</sup>

Lo planteado por esta Secretaría es que, si bien debe procurarse la utilización de cultivos que impacten el ambiente de manera positiva o, por lo menos, que su impacto negativo sea mínimo, también se tiene la visión de promover el rendimiento y la rentabilidad de las actividades agrícolas. Esto tiene relación con el otorgamiento de permisos para la siembra de cultivos genéticamente modificados, toda vez que en algunos casos (como el algodón en el norte de México)<sup>5</sup> está probado un incremento en rendimiento y rentabilidad al utilizar las semillas modificadas. En este sentido y de acuerdo con lo anotado por SAGARPA, el riesgo a la biodiversidad debe ser tomado en cuenta pero no es necesariamente el factor decisivo al otorgar un permiso.

Así, el riesgo que se presente debe ser manejable, no necesariamente inexistente; es decir, no se pretende el cuidado ambiental a toda costa, sino el encontrar un equilibrio entre las actividades agrícolas productivas y este cuidado, lo que responde al concepto de desarrollo sostenible, mismo que "...fomenta la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente",<sup>6</sup> sin que ninguno de estos factores tenga prioridad sobre otro.

## **2. Utilización de organismos genéticamente modificados (OGM) agrícolas en México**

Los informes de gobierno con relación a la agricultura en el país no contienen

<sup>4</sup> SAGARPA. Estrategia de Integración para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad. Sector agrícola (2016-2022) Recuperado el 13 de noviembre de 2017, de: [http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/pdf/Agricultura\\_SP\\_S.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/pdf/Agricultura_SP_S.pdf)

<sup>5</sup> Daniels Rodríguez, Martha Cristina. *Trasgénicos: su regulación en México*, Universidad Veracruzana-Códice, México, 2015, pp. 34 y ss.

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU). Recuperado el 6 de febrero de 2018, de: <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>

de manera expresa datos relacionados con el cultivo de organismos genéticamente modificados; sin embargo, se ha señalado la utilización de recursos en proyectos biotecnológicos que involucran al campo.

En septiembre de 2014, a través del fondo sectorial SAGARPA-CONACYT, se entregaron 30 millones de pesos para apoyar cinco proyectos en materias de agrobiotecnología y recursos fitogenéticos.<sup>7</sup> Además, se ejecutaron 18 proyectos bilaterales, destacando dos de ellos coordinados con Costa Rica: uno relacionado con la producción de bioetanol en programa piloto a partir de desechos de piña y plátano; y el otro, es un programa para incrementar “... las capacidades biotecnológicas de México y Costa Rica para el desarrollo de cultivos vegetales”.<sup>8</sup>

A partir de esta información se puede establecer la preocupación del actual gobierno por establecer convenios para el desarrollo cultivos vegetales, utilizando la moderna biotecnología, lo que implica una apuesta por el desarrollo tecnológico y quizá no por el cuidado del ambiente, aunque hay que subrayar que estas opciones no son necesariamente excluyentes.

Para dimensionar la utilización de transgénicos en México, anotaremos que durante el período del 14 de junio de 2005 a diciembre de 2014, se otorgaron 561 permisos de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados, para los siguientes productos:<sup>9</sup>

PERMISOS DE LIBERACIÓN / 2005-2014	
Organismo	No. de permisos
Alfalfa	2
Algodón	269
Frijol	1
Límón mexicano	3
Maíz	202
Soya	43
Trigo	41
Total	561

Durante el período de febrero de 1995 a junio de 2015, en México, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS, Secretaría

<sup>7</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, Autor, México, 2014, p. 263. Recuperado el 23 de marzo de 2015, de: [www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/](http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/)

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 501.

<sup>9</sup> CIBIOGEM, 2014. Recuperado el 26 de marzo de 2017, de: <http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/index.php/permisos-por-cultivo-durante-este-periodo>

de Salud) autorizó la inocuidad<sup>10</sup> de 146 organismos genéticamente modificados, entre los que se encuentran:<sup>11</sup>

- Tres variedades de jitomate
- Tres variedades de papa
- Treinta y tres variedades de algodón
- Nueve variedades de canola
- Veintidós variedades de soya
- Setenta variedades de maíz
- Cuatro variedades de alfalfa
- Una variedad de remolacha azucarera y
- Una variedad de arroz

Es relevante señalar que, de acuerdo a la misma fuente, el 41.7% de estos permisos se otorgaron a la Compañía Monsanto Comercial; el 13.6% fueron para Dow AgroSciences, mismo porcentaje que para Syngenta Seeds; el 10.2% de los permisos se le concedió a PHI México; el 8.2% a Bayer de México; el 7.5 % fue para Híbridos Pioneer de México; y el resto se repartió entre otras compañías. Estos datos son interesantes porque presentan un panorama de los actores que están involucrados en la modificación genética de semillas y que son, en su mayoría, grandes empresas transnacionales.

Lo anterior indica que México no es ajeno a la utilización de cultivos transgénicos y, por lo tanto, tampoco a sus potenciales beneficios y riesgos. Dichas consecuencias benéficas o riesgosas, no se aplican para todos los cultivos en todas partes de la República, ya que éstas dependen de muchos factores. Hay regiones en donde el rendimiento y las prácticas agrícolas son las deseadas por lo que no hay necesidad de introducir nuevas biotecnologías. El beneficio/riesgo también depende de la aceptación del consumidor a los productos transgénicos. Otras circunstancias a tomar en cuenta son los requisitos legales para su producción y manejo o el costo que se genere. “A largo plazo, otros factores como la concentración industrial en la producción y comercialización de la tecnología de cultivos transgénicos podrán influir también en la medida y distri-

<sup>10</sup> La inocuidad, de acuerdo a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, se refiere a “la evaluación sanitaria de los organismos genéticamente modificados que sean para uso o consumo humano o para procesamiento de alimentos para consumo humano, cuya finalidad es garantizar que dichos organismos no causen riesgos o daños a la salud de la población” (Art. 3º, XIV)

<sup>11</sup> Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS). Disponible en: <http://www.cofepris.gob.mx/AZ/Paginas/OGMS/Lista.aspx>

bución de los beneficios económicos".<sup>12</sup> Es decir, si la producción de estos cultivos continúa o disminuye o si resulta económicamente rentable o no para los productores, son factores que influirán en la consideración de riesgos/beneficios. Al tratar de establecer las repercusiones de este tipo de cultivos, se debe hacer un análisis caso por caso y no extrapolar a una región lo que pasa en otra.

La importancia que se está dando alrededor del mundo a la investigación de productos transgénicos nos muestra que probablemente en los próximos años crezca su cultivo comercial, por lo que desde ahora resulta útil analizar los beneficios económicos que podrían derivarse de estos productos, así como su impacto en el ambiente, la salud y la cultura en nuestro país.

### 3. El derecho al ambiente

Para poder identificar si el procedimiento de análisis de riesgo es acorde a una visión de protección ambiental, es necesario establecer, de manera general, la definición jurídica de ambiente como un derecho humano.

El derecho ambiental es una vertiente del derecho relativamente nueva, que todavía no tiene bien definido su objeto de estudio. Las disposiciones en materia ambiental no están contenidas en un código específico de la materia, sino que se encuentran incluidas en normativas administrativas, civiles, fiscales, de derecho internacional y penales, lo que hace complejo su estudio.

A pesar de esta indefinición, es importante resaltar la necesidad de protección al ambiente, mediante la firma de tratados internacionales, la creación de leyes internas y, sobre todo, el desarrollo de instrumentos legales que permitan su aplicación.

El ambiente es considerado objeto de protección jurídica; es decir, se considera un bien que requiere tutela legal. González Ruiz sostiene que "[...]a forma de proteger los bienes jurídicos determinados por el legislador es mediante el uso de la sanción que puede ser civil o penal... El legislador puede jerarquizar los bienes jurídicos, determinando cuáles tienen más valor sobre otros y, en consecuencia, cuáles prevalecen en caso de confrontación".<sup>13</sup>

El derecho humano al ambiente implica el reconocimiento de intereses difusos. Estos derechos, aunque tienen reconocimiento jurídico, por ser de naturale-

---

12 FAO. *Repercusiones económicas de los cultivos transgénicos*. Disponible en: [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/y5160s/y5160s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/y5160s/y5160s00.htm)

13 González Ruiz, Samuel. *La teoría del bien jurídico en el derecho penal*, segunda edición, Oxford University Press, México, 2001, p. 393.

za social, no contienen claridad en cuanto a su titular, sus alcances y cómo se puede hacer efectiva su exigencia. La doctrina denomina a estos intereses como

...difusos, difundidos o propagados, de grupo, colectivos, de sector, de categoría, sin estructura, anónimos, dispersos, o superindividuales, cuya característica distintiva es la existencia de una continua interferencia entre el aspecto individual y el colectivo.<sup>14</sup>

Estos intereses tienen algunas características especiales, que los diferencian de los intereses individuales, cuya pretensión no supone dificultad. De acuerdo a Cifuentes, estas características son las siguientes<sup>15</sup>:

- Alcance objetivo
- Intercomunicación de sus resultados
- Excluye la existencia exclusiva de derechos subjetivos
- Su reconocimiento y defensa están respaldados por el derecho
- Problemas para instrumentalizar su defensa

El problema jurídico más importante con relación a estos intereses, es la dificultad para exigirlos. Aunque el derecho a un ambiente adecuado está consagrado en la Constitución Federal de México, los mecanismos jurídicos para hacerlo valer están en proceso de adecuación, toda vez que nuestro sistema procesal está pensado tradicionalmente para proteger derechos individuales, excepto en materia agraria y laboral.

La protección al ambiente como derecho humano presenta algunas características singulares. Su objeto de protección, que es la naturaleza, no tiene fronteras, es compartida por todo el género humano, así que se requiere de una armonización legal no sólo local y federal sino internacional. En este sentido, estamos lidiando con problemas globales cuya solución debe buscarse igualmente de manera global, con una participación conjunta y solidaria de todos los Estados.<sup>16</sup>

Los organismos de derechos humanos a nivel mundial están intentando hacer su parte. Sin embargo, una adecuada protección del ambiente, involucra la participación no sólo de estos organismos, sino de los poderes estatales, organizaciones no gubernamentales y de la población en su conjunto.

14 Cifuentes, Saúl, et. al. (Coords.) *Protección jurídica al ambiente. Tópicos de derecho comparado*, Porrúa, México, 2002, p. 11.

15 *Idem*.

16 Franco del Pozo, Mercedes. *El derecho humano a un medio ambiente adecuado*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Núm. 8, s/ed., Universidad de Deusto, España, 2000.

En el ámbito local, la legislación de Veracruz prevé la protección del derecho humano al ambiente. El artículo 8 de la Constitución estatal señala que,

[...]os habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.

Las personas serán igualmente responsables en la preservación [sic] restauración y equilibrio del ambiente, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la problemática relativa a esta materia.

Es importante subrayar que la Constitución estatal contiene de manera explícita la responsabilidad de la sociedad en la preservación ecológica, lo que faculta a los ciudadanos para exigir ante la autoridad competente la toma de medidas necesarias para tal efecto. Por supuesto, es responsabilidad de todos enterarnos e involucrarnos en las políticas ambientales tanto del Estado como de la federación, con el fin de lograr calidad de vida, sin poner en riesgo el equilibrio ecológico toda vez que no tenemos a la naturaleza a nuestro servicio, sino que formamos parte de ella.

La protección del ambiente puede considerarse

... como protección de los bienes jurídicos individuales de la vida y la salud, en tanto que protección *adelantada* de los mismos... [también] como protección de las posibilidades de utilización económica del medio ambiente... Conforme a ello, la contaminación de las aguas sería merecedora de criminalización porque su recuperación como aguas potables comporta elevados costes financieros. [La protección ambiental también puede considerarse] como bien ideal, ya sea desde el punto de vista cristiano del respeto ante la creación, ya sea como afición o deseo de mantener la situación originaria de la naturaleza, del paisaje, del agua o del aire.

... El dilema del reconocimiento del medio ambiente como bien jurídico se encuentra en una tensa encrucijada entre los tres aspectos mencionados...<sup>17</sup>

En México, la inclusión del ambiente como bien merecedor de tutela jurídica se ha dado en el sentido de protección de la salud y la vida. Se trata de una visión eminentemente antropocéntrica. Una visión ecocéntrica no excluiría la protección de la salud y la vida; sin embargo, tradicionalmente el Derecho está concebido teniendo al ser humano como destinatario. Las implicaciones de esta

<sup>17</sup> Roxin, Claus. *Derecho Penal, parte general, Tomo I (Fundamentos. La estructura de la teoría del delito)*, Diego Manuel Luzón Peña et al (Trads.), traducción de la segunda edición alemana, reimpresión. Civitas, Madrid, 2000, pp.114-115.

postura en la protección ambiental es un tema en el que es necesario profundizar.

De acuerdo a la legislación vigente, la protección ambiental trae aparejadas sanciones administrativas, civiles y penales que se dan en gran medida como reacción a la pérdida económica generada o que podría generarse, por daños al ambiente en cualquier rubro, y no necesariamente por el daño en sí mismo.

#### **4. Procedimiento de análisis de riesgos utilizado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)**

En líneas anteriores se ha señalado al ambiente como objeto de protección jurídica. Para intentar minimizar riesgos ambientales cuando se trata de organismos genéticamente modificados (OGM), la ley ordena la realización de un proceso de análisis y evaluación de riesgos antes del otorgamiento de permisos para su manejo.

El capítulo III de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados contiene lineamientos acerca de este análisis y la evaluación de los riesgos. Señala que los interesados deben elaborar estudios sobre los efectos de la liberación de los organismos en cuestión. Estos efectos estarán relacionados con el medio ambiente (sin especificar a qué se refiere con este término), la diversidad biológica, y la salud humana, animal y vegetal.<sup>18</sup>

El estudio y la evaluación de riesgos deben estar basados en los siguientes lineamientos:

- I. Deben realizarse caso por caso de una forma transparente y basada en principios científicos y en el enfoque de precaución... tomando en cuenta el asesoramiento de expertos;
- II. Se realizarán en los campos de especialidad relevantes;
- III. La falta de conocimiento o consenso científico no se interpretará necesariamente como indicador de un determinado nivel de riesgo, de ausencia de riesgo, o de la existencia de un riesgo aceptable;
- IV. Deben tener como base mínima los posibles riesgos que se impondrían por la liberación de los organismos hospederos no modificados genéticamente o de los organismos parentales, cuando fueran liberados en ese medio ambiente;
- V. Se deberá considerar el organismo receptor, la modificación genética, incluyendo la construcción genética y el método de inserción, y el ambiente en el que se pretende liberar el OGM [organismo genéticamente modificado], y

---

18 Artículo 60 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

VI. La naturaleza y el nivel de detalle de la información que contengan pueden variar de un caso a otro, dependiendo del OGM de que se trate, su uso previsto y el probable ambiente receptor.<sup>19</sup>

En el análisis deberán identificarse los posibles riesgos que representan las características nuevas asociadas al organismo modificado. Existe la obligación de llevar a cabo una evaluación de la probabilidad de que estos riesgos ocurran, así como las consecuencias de ello. Finalmente, de acuerdo al artículo 62 de la Ley de Bioseguridad, se debe tomar una decisión con base en la manejabilidad de estos riesgos. Esto es, para el otorgamiento de permisos de liberación no es necesario que se demuestre un riesgo cero, sino que el solicitante debe presentar evidencia de la manera en que se manejaría un nivel de riesgo aceptable.

Como se dijo anteriormente, cuando se habla de estos riesgos, se hace referencia únicamente a las consecuencias para la diversidad biológica, la sanidad animal y vegetal, así como para la salud humana. Sin embargo, el artículo 64 de la ley en cuestión establece la posibilidad, no la obligación, de presentar otro estudio en el que se analicen, entre otros factores, las consideraciones socioeconómicas con relación a la liberación de organismos genéticamente modificados, así como la manera en que el organismo modificado podría contribuir en la solución de problemáticas ambientales, productivas o sociales, entre otras.

Es la única mención en la que aparece la intención de protección ambiental en un sentido amplio, tomando en cuenta el impacto que se tendría no únicamente en la biodiversidad, sino en la economía o la sociedad de que se trate. Sin embargo, este tipo de estudios es opcional para quien requiera el permiso. La ley solamente obliga al análisis de riesgos ambientales, en sentido restringido.

Las solicitudes de liberación de organismos genéticamente modificados para uso agrícola, se dirigen a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Ésta las recibe y autoriza o niega la liberación al ambiente del organismo modificado, con base en la evaluación de riesgos. Dicha evaluación se realiza a través de un órgano desconcentrado de la SAGARPA,<sup>20</sup> el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

---

19 *Ibid.*, artículo 61.

20 El 10 de enero de 2012, la Presidencia de la República publicó el siguiente comunicado:

... La Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) otorgó al Centro Nacional de Referencia en Detección de Organismos Genéticamente Modificados (CNROGM) la acreditación número SA-0338-005/11 en la rama de Sanidad Agropecuaria como laboratorio de ensayo para el análisis de OGM. El laboratorio del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), con sede en Tecámac, Estado de Méxi-

Para analizar el riesgo específico a la biodiversidad, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)<sup>21</sup> desarrolló un procedimiento que se basa en considerar el caso como el “trinomio... evento de transformación x organismo receptor x localidad de liberación de un OVM [organismo vivo modificado]...”<sup>22</sup> Esto significa que para determinar el riesgo que supone la liberación de un organismo modificado, se toman en cuenta las características de la modificación, las características del posible receptor y la distancia que existe entre ellos. Si bien es importante considerar la distancia para minimizar el riesgo de flujo génico, también deberían tomarse en cuenta otros aspectos (cuestión que se abordará más adelante).

La interpretación de que “localidad de liberación” se refiere únicamente a la distancia que existe entre el organismo modificado y el posible receptor, la encontramos en lo que la propia CONABIO explica con relación a los pasos del proceso de análisis de riesgos, consistente en:

- 1) Identificar los parientes silvestres de los OVMs que se quieren liberar.
- 2) Determinar, con la base de la literatura publicada, las características del pariente silvestre y el OVM conducentes a la hibridación.
- 3) Inferir, con la base de la literatura publicada, la posible adecuación de la descendencia.
- 4) Detectar si el área de liberación se encuentra dentro del área de distribución potencial del pariente silvestre.<sup>23</sup>

En términos de CONABIO,

---

co obtuvo el reconocimiento de competencia técnica, imparcialidad y confiabilidad de sus resultados para la detección, identificación y cuantificación de secuencias genéticamente modificadas mediante la técnica de Reacción en Cadena de la Polimerasa en tiempo real (PCR-TR)... Se trata de una institución [el CNRDOGM del SENASICA] de vanguardia y liderazgo en la detección de los productos que la biotecnología moderna genera, con la misión de conducir las actividades operativas para la detección, identificación, y cuantificación, así como la secuenciación de Organismos Genéticamente Modificados de especies vegetales, animales, acuáticas y microorganismos.

Fuente: Dirección General de Comunicación Social. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Recuperado el 1º de febrero de 2012 de <http://www.presidencia.gob.mx/2012/01/acreditan-laboratorio-de-senasica-para-analisis-de-ogns/>

21 La CONABIO emite recomendaciones sobre la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados, ya que es integrante del subcomité especializado de agricultura, perteneciente a la Comisión intersecretarial de bioseguridad de los organismos genéticamente modificados (CIBIOGEM), coordinado por la SAGARPA. Ver: <http://www.cibio gem.gob.mx/Acerca/Paginas/default.aspx>;

22 <http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/analisis.html>

23 *Idem.*

La metodología está orientada al uso de la información ya existente sin necesidad de colectar nuevos datos en el campo. Esta [sic] fue desarrollada pensando específicamente en países como México, fuentes de biodiversidad, donde los estudios sobre liberaciones de OVM al ambiente se tornan complicados de realizar y sus datos de interpretar, y donde además, no necesariamente se tienen recursos suficientes para salir al campo para llevar a cabo experimentos que indiquen los riesgos potenciales que pudiesen surgir. En este sentido, la CONABIO ha dedicado esfuerzos al desarrollo del “Sistema de Información de Organismos Vivos Modificados (SIOVM)<sup>24</sup> que contiene las bases científicas y técnicas que permiten llevar a cabo este análisis.<sup>25</sup>

De enero de 2000 a mayo de 2016, que es la información en línea más reciente, la coordinación de análisis de riesgo y bioseguridad de la CONABIO había emitido 4,557 recomendaciones bajo el criterio de caso por caso, con los siguientes resultados: En el 21% de los casos no se observaron consecuencias por flujo génico; en el 17% se detectaron posibles consecuencias; en el 61% se observaron consecuencias por flujo génico; y el 1% fueron cancelados o faltó información.<sup>26</sup>

La CONABIO realiza el estudio de riesgos y emite su recomendación teniendo como objetivo la protección de la diversidad biológica. Es la SAGARPA quien evalúa integralmente la posibilidad de conceder permisos para la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados. De acuerdo a esta Secretaría, se considera la siguiente información en la emisión de su dictamen definitivo:<sup>27</sup>

- Solicitud de permiso de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados.- Se analiza la información ahí contenida, entre la que se incluye el análisis de riesgos que el solicitante entrega a la SAGARPA.
- Reportes de resultados de liberaciones previas.- Se estudian las consecuencias de estas liberaciones en lo relativo a los posibles riesgos.
- Consulta al artículo quinto transitorio y al artículo 68 del reglamento de la ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados.- La ley de bioseguridad establece la creación de acuerdos para proteger las especies de las que México es centro de origen y diversidad genética, así como los lugares en los que se localicen. Si se presenta una solicitud de libera-

---

24 El SIOVM es una base de datos que contiene información sobre los organismos modificados y sus parientes silvestres del mismo género en México. Incluye la información taxonómica, biológica y de distribución de los parientes silvestres de estos cultivos en México. Se puede consultar en: [http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/consulta\\_SIOVM.html](http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/consulta_SIOVM.html)

25 <http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/analisis.html>

26 [http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/estadisticas\\_diciembre\\_2016.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/estadisticas_diciembre_2016.pdf)

27 <http://www.senasica.gob.mx/?id=2407>

ción que pueda afectar estas especies o áreas geográficas, sin que estos acuerdos hayan entrado en vigor, es necesario que la SAGARPA consulte la información que al respecto le proporcionen, entre otros, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; el Instituto Nacional de Ecología; la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad; y la Comisión Nacional Forestal.

Además, de acuerdo al artículo 68 del reglamento, la Secretaría debe ... verificar que para el organismo que se pretende liberar no exista una variedad convencional alternativa. En caso afirmativo, la SAGARPA llevará a cabo el análisis comparativo entre las diferentes opciones tecnológicas. El resultado de este análisis deberá ser elemento adicional al estudio de evaluación del riesgo para resolver la solicitud de permiso.

- Opiniones recibidas de la consulta pública de la solicitud.- Se analizan opiniones, producto de la realización de consultas públicas en las que cualquier interesado puede emitir su opinión con fundamentos técnicos y científicos, de acuerdo al artículo 33 de la ley de bioseguridad.
- Información generada durante la inspección realizada al sitio propuesto de liberación.
- Consulta sobre las variedades convencionales y la opinión que, sobre la solicitud, tengan los siguientes organismos: el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS); vinculación y desarrollo tecnológico; y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) de la SAGARPA.
- Se analiza información obtenida de bases de datos de organismos genéticamente modificados, en mayor medida en lo que se refiere a plagas y enfermedades.
- Se estudia la información obtenida de la revisión de artículos científicos sobre organismos genéticamente modificados.

Como se puede notar, en el otorgamiento de permisos, la ley obliga a la Secretaría a tomar en cuenta criterios, no sólo de protección a la biodiversidad, sino de cualquier otra índole que se consideren relevantes. Si en la práctica se siguen estos lineamientos, la tutela efectiva del bien jurídico “ambiente”, en su acepción intermedia, si no garantizada, irá por buen camino. Por supuesto, será perfectible, toda vez que el proceso debe llevarse a cabo en 30 días, lo que implica que la información entregada por el solicitante es, generalmente, la única que se anali-

za. Existe la posibilidad de pedir la ampliación de datos, si no se cuenta con más tiempo y recursos propios. Sin embargo, si hay que estar a expensas de las aportaciones de los peticionarios y de que entes externos realicen investigación para obtener los datos requeridos en la toma de decisiones, ni el mejor esfuerzo de los involucrados en el análisis será suficiente para garantizar calidad de vida.

Con relación a la tutela ambiental, se explicó anteriormente que, si bien sería deseable que al otorgar permisos se tomaran en cuenta factores tales como: el entorno rural o urbano, la actividad productiva a la que se dedican las comunidades cercanas, si estas comunidades son indígenas, si existe algún productor orgánico que pudiera ser afectado, etcétera, ésta sería función que probablemente excedería las posibilidades de CONABIO.

Sin embargo, tenemos un ejemplo paradigmático en donde esta Comisión, recomienda no otorgar permisos para la siembra de soya transgénica en la península de Yucatán, argumentando protección a la diversidad biológica, pero considerando aspectos que van más allá de esta protección en los siguientes términos:

Actualmente existe una preocupación genuina por parte de apicultores de la Península de Yucatán derivada de la muy posible presencia de polen genéticamente modificado de soya en las mieles producidas allí de manera sustentable y del manifiesto rechazo por el mercado europeo de mieles que contengan dicho polen GM, poniendo en peligro todo el mercado de exportación de la miel a Europa. Existe una coincidencia geográfica entre las zonas de producción de miel en la Península de Yucatán y los polígonos propuestos de liberación al ambiente de soya GM. No se han estudiado ni analizado los efectos indirectos que la liberación de soya MONØ4Ø32-6 pudiera ocasionar a otras actividades sustentables o a la diversidad biológica [...]<sup>28</sup>

La CIBIOGEM, a través de la Secretaría de Economía, está impulsando un análisis costo beneficio en relación a la producción de miel versus la de soya GM en la Península de Yucatán [...] Es importante generar información biológica y describir los parámetros de la relación entre las abejas *Apis* así como aquellas pertenecientes a la tribu Meliponini, (de la cual se han reportado 46 especies en México y 16 en la Península de Yucatán...) y el cultivo de soya, así como información sobre los efectos del manejo del paquete tecnológico sobre estos insectos.

28 CONABIO. DIRECCIÓN TÉCNICA DE ANÁLISIS Y PRIORIDADES. COORDINACIÓN DE ANÁLISIS DE RIESGO Y BIOSEGURIDAD, "Resultados del análisis de riesgo a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de *Glycine max* (L.) Merr. genéticamente modificado MON-Ø4Ø32-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V., para liberar en etapa comercial durante el ciclo agrícola PV-2012 y posteriores en las regiones agrícolas de la Península de Yucatán, Planicie Huasteca y estado de Chiapas así como también multiplicar semilla en dichas regiones", p. 5. Disponible en: [http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/Rec\\_007\\_2012\\_Conabio.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/Rec_007_2012_Conabio.pdf) Fecha de consulta 13 de noviembre de 2017.

[...] CONABIO está impulsando un estudio a través de la Coordinación de Corredores y Recursos Biológicos para poder generar datos estadísticamente sólidos que reflejen la situación actual en las mieles de la Península de Yucatán respecto a la presencia de polen GM. Contar con una línea base respecto a la posible presencia es totalmente imprescindible.<sup>29</sup>

El mismo texto señala que el valor de la producción anual (estimación del año 2010) de soya en Yucatán es de menos del 3% comparado con el valor económico que representa la miel de la Península; es decir, producir miel es mucho más rentable, en términos económicos, que cultivar soya.<sup>30</sup>

Si bien, podría pensarse que las consideraciones anteriores están fuera del ámbito de CONABIO, toda vez que se trata de asuntos extraños a la protección de la biodiversidad, la Coordinación señala en su recomendación que,

La actividad apícola es fundamental tanto para la actividad agrícola como para el mantenimiento y conservación de la diversidad biológica, ya que muchas plantas requieren de las abejas como vectores de polinización y, por lo tanto, para poder tener niveles de reproducción adecuados. Cualquier situación que pudiese afectar negativamente el desarrollo de la actividad apícola, ya sea de manera directa o de manera indirecta, tendría un efecto detriental para la diversidad biológica.<sup>31</sup>

Por lo anterior, en el mismo documento, emiten como recomendación final la siguiente: "No se considera viable la liberación al ambiente en etapa comercial en las regiones solicitadas de la Planicie Huasteca, Chiapas y Península de Yucatán".<sup>32</sup>

Esta opinión, basada en requerimientos de protección ambiental, pero tomando en cuenta aspectos económicos e incluso culturales, es un indicador del compromiso ético que guía a las personas que emiten estas recomendaciones en CONABIO, quienes además de seguir los lineamientos establecidos para el análisis de riesgos a la biodiversidad, van más allá al tomar en cuenta también factores que parecerían lejanos pero que en realidad podrían influir en una pérdida de diversidad en la región.

## Conclusión

El análisis de la legislación relacionada con el otorgamiento de permisos para la liberación de organismos genéticamente modificados utilizados en agricultura

29 *Ibid.* p.13.

30 *Ibid.* p. 16.

31 *Ibid.* p.15.

32 *Ibid.* p. 18.

evidencia, por lo menos, buena voluntad por parte del legislador. La implementación de indicadores y procesos para llevar a cabo el análisis previo de riesgos, aunado al compromiso que pudimos observar en quienes participan en el proceso, nos hace pensar en una intención de protección de la biodiversidad.

El que quien otorga permisos deba tener un panorama general de la realidad existente en el sitio en que se pretenda liberar un organismo modificado, nos indica que, tanto la ley como los procesos internos, están diseñados no sólo con la pretensión de proteger la diversidad biológica, sino aparentemente con la voluntad de no afectar de manera negativa la calidad de vida de las comunidades involucradas, lo que tampoco implica que esto se vea reflejado en la realidad.

El proceso de análisis de riesgo previsto en la legislación para el otorgamiento de permisos, así como la manera en que está diseñado este análisis por CONABIO, enfocado a la protección de la diversidad biológica, es coherente. Sin embargo, en la realidad es necesario fortalecer las capacidades de la entidad encargada de emitir su recomendación a la SAGARPA, en dos sentidos: en primer lugar se requiere una asignación mayor de presupuesto para que esté en posibilidad de llevar a cabo los estudios que considere pertinentes para verificar la exactitud de la información otorgada por el solicitante; por otra parte, se requiere de más personal especializado, para que los plazos establecidos en la legislación para cada etapa del proceso, puedan ser cumplidos.

Estas propuestas no están exentas de dificultades, ya que se tendría que encontrar la estrategia para que el aumento de presupuesto no significara una erogación extraordinaria de recursos públicos para verificar datos que, si bien sirven en última instancia para intentar proteger la biodiversidad, la mayor parte de los beneficios económicos no se verían reflejados en la comunidad. Es decir, la asignación de más presupuesto podría dar una mayor certeza de que la biodiversidad de la zona no está en riesgo y esto es un paso en la protección del derecho humano al ambiente, que es una obligación estatal; pero al mismo tiempo, hay en México otros derechos humanos que atender con recursos públicos (educación, salud, seguridad, etcétera), por lo que el presupuesto para la verificación de datos entregados por el solicitante debería ser erogado por él mismo.

Hasta ahora, si la información es insuficiente, es posible solicitar su ampliación al mismo solicitante, lo que implica un ejercicio de confianza en la entrega de información precisa de los expertos adscritos a la nómina de la institución que requiere el permiso, con las suspicacias que esto puede generar.

Por otra parte, recordemos que, generalmente, quienes solicitan estos permis-

sos son grandes compañías transnacionales con poder económico y político, lo que podría influir en la decisión de la autoridad responsable. Por ello, se sugiere que, para atenuar la posibilidad de presiones externas, la recomendación emitida por CONABIO sea vinculatoria para otorgar o denegar el permiso solicitado.

Una alternativa que podría abonar al logro de la calidad de vida de las comunidades, es que los ciudadanos afectados por la concesión de permisos para la siembra de transgénicos, inicien un proceso de defensa de sus derechos, a través de la solicitud de declaratorias de zonas libres de organismos genéticamente modificados, utilizando para ello los argumentos que consideren pertinentes, con base en la legislación aplicable en materia de bioseguridad.

Más allá de cuestiones legales, tenemos que asimilar que el deterioro ambiental no se da sólo para unos cuantos, no tiene fronteras geográficas y, finalmente, nos va a alcanzar si no hacemos conciencia del compromiso que tenemos con las futuras generaciones.

## Bibliografía

- CIBIOGEM, 2014. Recuperado el 26 de marzo de 2015, de: <http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/index.php/permisos-por-cultivo-durante-este-periodo>
- Cifuentes, Saúl, *et.al.* (Coords.) *Protección jurídica al ambiente. Tópicos de derecho comparado*, Porrúa, México, 2002.
- Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. En: <http://www.cofepris.gob.mx/AZ/Paginas/OGMS/Lista.aspx>
- Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados. En: <http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/index.php/permisos-por-cultivo-durante-este-periodo>
- Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad. En: [http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion\\_internacional/docs/importancia\\_db.html](http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/docs/importancia_db.html)
- CONABIO. Dirección Técnica de Análisis y Prioridades. Coordinación de Análisis de Riesgo y Bioseguridad, "Resultados del análisis de riesgo a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de Glycine max (L.) Merr. Genéticamente modificado MON-Ø4Ø32-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V., para liberar en etapa comercial durante el ciclo agrícola PV-2012 y posteriores en las regiones agrícolas de la Península de Yucatán, Planicie Huasteca y estado de Chiapas así como también multiplicar semilla en dichas regiones". En: [http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/Rec\\_007\\_2012\\_Conabio.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/Rec_007_2012_Conabio.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Daniels Rodríguez, Martha Cristina. *Transgénicos: su regulación en México*, Universidad Veracruzana-Códice, México, 2015.
- Dirección General de Comunicación Social. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. En: <http://www.presidencia.gob.mx/2012/01/acreditan-laboratorio-de-senasa-para-analisis-de-ogm's>
- FAO. *Repercusiones económicas de los cultivos transgénicos*. Disponible en: [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/y5160s/y5160s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/y5160s/y5160s00.htm)
- Franco del Pozo, Mercedes. *El derecho humano a un medio ambiente adecuado*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Núm. 8, s/ed., Universidad de Deusto, España, 2000.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, *Segundo Informe*

*me de Gobierno*, Autor, México, 2014, p. 263. Recuperado el 23 de marzo de 2015, de: [www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/](http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/)

González Ruiz, Samuel. *La teoría del bien jurídico en el derecho penal*, segunda edición, Oxford University Press, México, 2001.

[http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/estadisticas\\_diciembre\\_2016.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/estadisticas_diciembre_2016.pdf)

<http://www.cibio gem.gob.mx/Acerca/Paginas/default.aspx>

<http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/analisis.html>

[http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/consulta\\_SIOVM.html](http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/consulta_SIOVM.html)

<http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/procedimiento.pdf>

<http://www.senasica.gob.mx/?id=2407>

<http://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>

<http://www.who.int/globalchange/ecosystems/biodiversity/es/>

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Rivera Apodaca, Moisés. Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. En: <http://www.ciad.mx/rss/1209-la-importancia-de-la-biodiversidad.html>

Roxin, Claus. *Derecho Penal, parte general, Tomo I (Fundamentos. La estructura de la teoría del delito)*, Diego Manuel Luzón Peña *et al* (Trads.), traducción de la segunda edición alemana, reimpresión. Civitas, Madrid, 2000.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Estrategia de Integración para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad. Sector agrícola (2016-2022) En: [http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/pdf/Agricultura\\_SP\\_S.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/pdf/Agricultura_SP_S.pdf)

# Igualdad de género en los textos legales \*

Erika Verónica Maldonado Méndez \*\*

**RESUMEN:** La mujer tradicionalmente ha asumido un rol inferior al del hombre en contextos latinoamericanos donde impera una ideología de superioridad masculina, la cual deriva de la cultura misma y se refleja a través de la forma en que se expresan sus integrantes, esto es, por medio de sus lenguajes. Uno de esos lenguajes es el lenguaje jurídico, que sin duda ha recibido y transmitido esa ideología, lo cual se evidencia a través del uso indiscriminado del masculino genérico en sus textos legales, que si bien puede considerarse incluyente del genérico femenino, se reflexiona que desde el mismo texto legal debe hacerse expresamente la inclusión porque el Derecho describe y prescribe con efectos en la sociedad; proponiendo para ello la inserción de recursos lingüísticos con perspectiva de género en su redacción.

**Palabras clave:** Género, lenguaje incluyente, lenguaje jurídico.

**SUMARIO:** Introducción. 1 Género y lenguaje. 2. Lenguaje incluyente y cambio social. 3. Textos jurídicos incluyentes. Conclusión. Bibliografía.

## Introducción

La mujer por siglos ha sido considerada como inferior frente al hombre, lo cual tiene origen en las costumbres latinas, que se expresan en chistes, gestos, ofensas, es decir, en palabras que, solas o unidas, emiten mensajes de violencia de género y de discriminación. Son pues los lenguajes, como modos intencionados en que se usa la lengua, una herramienta poderosa de creación y recreación de estereotipos de género.

El objetivo del presente es reflexionar sobre tal ideología en el lenguaje jurí-

**ABSTRACT:** Women have traditionally assumed a lower role than men in Latin American contexts where an ideology of masculine superiority prevails, which derives from the culture itself and is reflected through the way in which its members express themselves, that is, through their languages. One of those languages ??is the legal language, which has undoubtedly received and transmitted that ideology, which is evidenced through the indiscriminate use of the generic masculine in its legal texts, which although it can be considered as inclusive of the feminine generic, it is thought that since the same legal text must be expressly made the inclusion because the Law describes and prescribes with effects on society; proposing for this the insertion of linguistic resources with a gender perspective in its writing.

**Keys words:** Gender, inclusive language, legal language.

\* Artículo recibido el 22 de enero de 2018 y aceptado para su publicación el 5 de marzo de 2018.

\*\* Doctora en Derecho Público. Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

dico, concretamente en los textos legales. Para ello, primeramente, se discurrirá sobre las nociones de género y lenguaje desde su conceptualización; luego se analizará el lenguaje incluyente como la respuesta a la discriminación lingüística; y finalmente se razonará sobre la posibilidad de hacer incluyente el lenguaje jurídico de los textos legales, y con ello generar espacios jurídicos igualitarios para la mujer y el hombre.

## 1. Género y lenguaje

Se debe partir de la distinción entre los conceptos de sexo y género, ambas relacionadas con una dualidad tradicional, reflejada en las nociones de mujer y hombre por cuanto hace al sexo, y de femenino y masculino por lo que toca al género.<sup>1</sup> Es innegable que ambas categorías están íntimamente relacionadas al considerar a la primera como la razón del segundo, ya que en vista de características físico-biológicas se atribuyen roles culturales de género esperados, esto es, por ser mujer o ser hombre se deben cumplir expectativas sociales que tienen su origen en la cultura donde se vive; verbigracia de acuerdo con la idiosincrasia mexicana lo que se espera de los hombres es que sean los proveedores del hogar, sin que le corresponda el cuidado de los hijos o hijas. De las mujeres, en cambio, se espera que se hagan cargo de las labores domésticas del hogar, incluido el cuidado de la descendencia, sin que ello le confiera una remuneración. Es entonces, desde la noción de los roles de género que se legitiman situaciones de subordinación de la mujer, porque la ideología de la superioridad masculina está enraizada en los modos de vida y costumbres, de las que derivan esos roles, y una de las formas en que tal ideología se evidencia es en los lenguajes que usan los miembros de la cultura.

Visto así, el lenguaje es una herramienta importante de creación y recreación del sentir y pensar humano, que utiliza los signos y símbolos de la lengua con intenciones semánticas, en un contexto determinado de interpretación. Las intenciones pueden ser diversas por lo que los lenguajes también lo son, así pues, cuando se conversa con amistades se utiliza un lenguaje coloquial, que es diferente al que se emplea cuando se realiza una disertación en una conferencia laboral; es decir, el modo en que se usa la lengua no es neutral, todo lo contrario, se hace con intenciones comunicativas que permitan expresar la visión que del

---

1 El presente se centra en el estudio de tal dualidad, aunque se reconoce que existe mayor diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género que se han visibilizado en todas las esferas de la vida social, incluida la jurídica.

mundo y sus componentes se asume. En este tenor, Fernández Porcela<sup>2</sup> define al lenguaje como un depósito de acumulación de experiencias y significados, preservados en el transcurrir de los siglos, transmitidos como legado cultural, y reproducidos en cada nueva generación, en materia de género pone como ejemplo de tal legado cultural, el refrán que reza “La mujer como la escopeta cargada y en un rincón”, que como algunos otros refranes populares, muestran la discriminación y la violencia verbal y simbólica ejercida contra las mujeres de forma tradicional.

Así pues, para identificar la ideología de género en una sociedad, basta con escuchar los discursos –escritos, orales, gestuales- que se generan en la interacción social de sus integrantes, públicos y privados; puesto que el lenguaje es la herramienta con que externamos nuestros pensamientos, los cuales tienen su origen en la socialización que cada cultura realiza con sus miembros, que es crucial en los primeros años de vida a través del seno familiar, extendiéndose al ámbito de la escuela formal.

En este sentido Calero<sup>3</sup> cuando analiza el tema de la perpetuación del sexismo a través de la enseñanza de la lengua en las escuelas, señala que en esta actividad se reproducen estereotipos de género (comportamiento, carácter, actividades) cuando es común encontrar ejemplos en libros de textos oficiales, tales como: “María es más hacendosa que Luisa”, “Elvira es la menos cariñosa de todas”, “Esta chica borda que es un primor”, siendo que los que se encuentran referidos al género masculino son del estilo de: “Pedro es menos fuerte que su hermano”, “Miguel me ha arreglado el coche en su taller”. Situación que es familiar en el contexto escolar mexicano en que sería excepcional que en el aula se exemplificara con un enunciado del tipo “Pedro borda maravillosamente” o “María me ha arreglado el coche”. Tales ejemplos estereotipados pudiesen parecer inofensivos en las aulas; sin embargo, de forma quizá inconsciente coadyuvan a reforzar patrones tradicionales de género desde el ámbito de la educación formal y desde temprana edad, estableciendo en las conciencias del alumnado representaciones de lo que es correcto para cada uno de los géneros, o mejor dicho, de lo que se espera de ellos. Si se comprende ello con cabalidad, es posible que, *a contrario sensu*, la inserción reflexiva de ejemplos, formados por

2 FERNÁNDEZ PORCELA, Anna M., *Estereotipos y roles de género en el refranero popular. Charlatanas, mentirosas, malvadas y peligrosas. Proveedores, maltratadores, machos y cornudos*, Anthropos, España, 2002, pp. 19, 20-21.

3 CALERO FERNÁNDEZ, María Ángeles, *Sexismo lingüístico. Análisis y propuestas ante la discriminación sexual en el lenguaje*, Narcea, España, 1999, pp. 144, 157.

palabras, que rompan con tales estereotipos de género, produzcan espacios efectivos de relaciones simétricas entre los géneros.

## 2. Lenguaje incluyente y cambio social

De lo analizado, se arriba al llamado lenguaje incluyente, sensible al género o con perspectiva de género, que consiste en el uso consciente de los signos y símbolos que integran la lengua para estructurar discursos orales o escritos que emitan mensajes inclusivos con una intención de visibilizar a la diversidad sexual y de identidades de géneros. Si bien es un lenguaje que cuenta con categorías ya elaboradas para lograr su objetivo, tales como el desdoblamiento de las palabras, la simetría en el trato lingüístico al hombre y a la mujer, así como la sustitución de los genéricos androcéntricos por formas neutras,<sup>4</sup> aun se enfrenta con fuertes resistencias para su empleo, sobre todo por sectores tradicionales que propugnan por la permanencia del *status quo* del uso de la lengua, basados, entre otros argumentos, en que resulta discutible que la evolución de la estructura morfológica y sintáctica de la misma dependa de la decisión consciente de los hablantes o que se pueda controlar con normas de política lingüística.<sup>5</sup> Ante tal manifestación, cabe preguntarse cuál es el proceso de modificación de una lengua. Sobre eso, Bolaños<sup>6</sup> afirma que en el estudio de la historia de las lenguas generalmente se distinguen los factores externos de carácter sociocultural y geográfico, y los factores internos de naturaleza lingüística, siendo los primeros los que determinan prioritariamente el cambio del sistema o de la estructura lingüística, asimismo el sistema de toda lengua está estructurado de tal modo que existe un núcleo que es más resistente al cambio y una periferia que es más sensible a él. En el núcleo de toda lengua se encuentra la gramática, que está conformada por la morfología (las categorías gramaticales y la estructura de las palabras) y la sintaxis (el orden de las palabras en la oración). En la periferia se encuentra el léxico de la lengua el cual es bastante susceptible al cambio, siempre y cuando la comunidad lingüística correspondiente acepte y esté preparada

<sup>4</sup> Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Guía para el uso de un lenguaje incluyente y no sexista en la CNDH*, CNDH, México, 2016. CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*. segunda edición, Progreso, México, 2009.

<sup>5</sup> Cfr. BOSQUE, Ignacio, "Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer", *Boletín de información lingüística de la Real Academia Española*, número 1, 2015, p. 15. Recuperado de [www.rae.es/sites/default/files/Sexismo\\_ling%C3%ADstico\\_y\\_visibilidad\\_de\\_la\\_mujer\\_0.pdf](http://www.rae.es/sites/default/files/Sexismo_ling%C3%ADstico_y_visibilidad_de_la_mujer_0.pdf)

<sup>6</sup> BOLAÑOS CUÉLLAR, Sergio, "Sexismo lingüístico: aproximación a un problema complejo de la lingüística contemporánea", *Forma y Función*, Universidad Nacional de Colombia, Bógora, Colombia, volumen 26, número 1, enero-junio de 2013, pp.92, 94, 95 y 99

para la innovación. De lo que se concluye entonces que la lengua no es inmutable, e incluso puede modificarse desde el núcleo siempre que se sepan vencer esas resistencias que ralentizan su evolución.

Si bien la cuestión de la discriminación de género no está resuelta con la posibilidad del uso de un léxico incluyente que visibilice a la mujer -puesto que para erradicar ese mal social se requieren una serie de acciones sistemáticas que muten esas ideologías enraizadas en las costumbres-, el lenguaje incluyente debe verse como una estrategia que coadyuva a lograr en la realidad el ejercicio de la paridad de género en las relaciones sociales. Es una estrategia, no es la panacea de la desigualdad sexual.

### **3. Textos jurídicos incluyentes**

Si aplicásemos las anteriores ideas al lenguaje jurídico plasmado de forma escrita en los textos legales, se debe reflexionar sobre el impacto de su estructuración en la generación de esferas jurídicas igualitarias para mujeres y hombres. Primero, debe recordarse que el Derecho se manifiesta en lo que se ha llamado el lenguaje jurídico, mismo que consiste en expresiones especializadas para la construcción de los textos y discursos que tienen como objeto al mismo Derecho, visto éste como el conjunto de normas jurídicas que rigen en una sociedad en un momento determinado.

Así, el lenguaje jurídico se emplea para describir actos y hechos jurídicos, así como prescribir derechos y obligaciones derivados de ellos. En este tenor, Lasstra Lastra<sup>7</sup> define al lenguaje jurídico como las expresiones tradicionales (orales o escritas) en las que se articulan las ideas que le dan contenido y estructura al Derecho. Es un tipo de lenguaje especializado, puesto que consiste en un medio de expresión limitado a los juristas, es decir, a quienes se han preparado de antemano para desenvolverse en su conocimiento y uso, siendo que es en el jurídico escrito donde se acentúa su condición de lenguaje especial y especializado.<sup>8</sup> Empero no por ello, debe renunciar a ser claro, preciso y comprensible para la sociedad a la que está destinado a regir.<sup>9</sup>

7 LASTRA LASTRA, José Manuel, "Derecho a la lengua y lenguaje jurídico", en José Emilio Ordóñez Cifuentes (coord.), *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas. XI Jornadas Lascasianas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, p. 1.

8 CARZOLA PRIETO, Luis María, *El lenguaje jurídico actual*, segunda edición, Aranzadi, España, 2013, pp. 28, 35.

9 SENADO DE LA REPÚBLICA, Boletín número-273. *Viabilidad, lenguaje claro y concreto características para la creación de nuevas leyes, coinciden senadores y expertos*, 6 de julio de 2016. Recuperado de <http://comunicacion.sena>

Si bien el Derecho asume diversas formas, interesa centrarnos en la ley que es la primera y principal fuente del Derecho, que expresa la igual libertad de quienes pertenecen al mismo orden jurídico y por ello se les obliga a observarla.<sup>10</sup> Se materializa por medio del lenguaje escrito, con una intención humana que se manifiesta en las palabras elegidas por quienes crean los textos legales. Es decir, la elección de vocablos para redactarla, que a primera vista pudiese resultar un acto inocuo, refleja una ideología, lo que hace que el Derecho sea un poderoso promotor de actos humanos que generan consecuencias jurídicas, tal como señala Cáceres Nieto: “El derecho constituye esquemas que son condición para poder pensar, comprender y predecir de ciertos acontecimientos del mundo, así como para participar activamente en el mismo...la fuente de esos esquemas está en el lenguaje...”<sup>11</sup>

Si se revisan los textos legales para inferir de ellos la ideología que en cuestión de género expresan, se encuentra que la mayoría se ha redactado con falta de equidad lingüística, lo que se evidencia en el hecho de encontrar el uso generalizado del vocablo masculino como genérico, esto es, como incluyente de la mujer, sin embargo el abuso se da cuando se usa en contextos en los que no se justifica –por ejemplo, cuando se refiere a grupos donde también hay, o puede haber, mujeres.<sup>12</sup> Convirtiéndose entonces en un falso genérico masculino, ya que nada impide utilizar la palabra del género al que se desea referir. Muestra de ello puede observarse en la Constitución Política veracruzana<sup>13</sup> cuando se hace referencia a sus residentes, donde la constante es el empleo del vocablo “veracruzanos”, lo que se replica cuando se refiere a cargos públicos como “magistrado” o “gobernador”. El efecto de ello es que invisibiliza a la mujer al no nombrarla, de lo que válidamente se puede inferir que quien legisló no la estaba considerando, lo cual daría lugar a situaciones injustas para la mujer. Si bien dada la postura humanista actual del Derecho mexicano, la interpretación sería favorecedora para otorgar derechos a las personas independientemente de su

do.gob.mx/index.php/informacion/boletines/29608-viabilidad-lenguaje-claro-y-concreto-características-para-la-creacion-de-nuevas-leyes-coinciden-senadores-y-expertos.html

<sup>10</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, trigésimo séptima edición, Porrúa, México, 2013, p. 355.

<sup>11</sup> CÁCERES NIETO, Enrique, *Lenguaje y derecho. Las normas jurídicas como sistema de enunciados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p. 11.

<sup>12</sup> RUBIO CASTRO, Ana y BODELÓN GONZÁLEZ, Encarna, *Lenguaje jurídico y género: sobre el sexism en el lenguaje jurídico*, 2012, p. 28. Recuperado de <http://www.upv.es/entidades/VRSC/info/U0711345.pdf>

<sup>13</sup> Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz-Llave, el 25 de septiembre de 1917. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 26 de diciembre de 2017. Recuperada de <http://www.legisver.gob.mx/>

género, pensar así es dejar a la coyuntura ideológica, del momento de la aplicación de la norma, la inclusión de la mujer, que hoy es favorable, pero no siempre puede ser así. Al respecto Bengoechea<sup>14</sup> afirma que las leyes exigen una formulación clara y precisa, no es deseable en el siglo XXI mantener el principio de que sea el contexto histórico-social el que aclare en qué artículos el masculino es inclusivo y en qué contextos es específico.

Ante tal situación, sería conveniente que el lenguaje jurídico, visto el poder promocional del Derecho, se estructurara con un léxico con perspectiva de género, que crearía desde la norma escrita esferas jurídicas incluyentes, sin que sea necesario el acto posterior de su interpretación para determinar si en una norma redactada con el genérico masculino se incluye o no a la mujer. En este tenor, Lousada<sup>15</sup> señala que el uso legal del masculino genérico no se puede entender actualmente como excluyente de las mujeres, aunque históricamente se entendía como masculino propio, de ahí la privación a las mujeres de los derechos reconocidos en los textos legales a los hombres. Por lo que se reitera, no ser incluyente desde el texto legal es riesgoso para la sostenibilidad de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Carzola<sup>16</sup> se pregunta en relación a la feminización del lenguaje jurídico, si es una moda pasajera o tendencia permanente, a lo que responde que es lo segundo, puesto que se trata de una lucha contra el androcentrismo léxico, con el propósito de eliminar del lenguaje jurídico las expresiones que coloquen por cualquier vía a la mujer en situación de desconsideración u olvido. Entre las soluciones que se han ofrecido para frenar el abuso del genérico masculino, está el desdoblamiento de las palabras, que consiste en mencionar expresamente ambos géneros, tal recurso puede emplearse bien en los sustantivos o bien en los artículos o adjetivos que les acompañan, por ejemplo: "el gobernador y la gobernadora" o "el y la gobernadora", procurando alternar el lugar de ambos géneros para evitar un imaginario de superioridad de alguno de ellos. Sin embargo, es atinente preguntarse si en el lenguaje jurídico es correcto utilizar tal recurso inclusivo o si por el contrario atenta contra las características del

<sup>14</sup> BENGOECHEA BARTOLOMÉ, Mercedes, "El lenguaje jurídico no sexista, principio fundamental del lenguaje jurídico modernizado del siglo XXI", *Anuario Facultad de Derecho*, Universidad de Alcalá, Madrid, España, 2011, p. 19.

<sup>15</sup> LOUSADA AROCHENA, José Fernando, *El derecho fundamental a la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 446, 447.

<sup>16</sup> CARZOLA PRIETO, Luis María, *op. cit.*, pp. 98-99.

mismo. Al respecto el mismo Carzola<sup>17</sup> recuerda la economía que debe existir en la expresión jurídica para la evitación del fárrago y la sobrecarga, la concisión expresiva y del no entorpecimiento del desarrollo argumentativo.

Esta tesis de la economía lingüística que debe imperar en el lenguaje jurídico escrito es la de mayor peso para actuar con precaución en la proscripción de tajo del genérico masculino de las leyes, dado que tampoco se trata de que los textos legales sean largos, pesados o cargantes en aras de la perspectiva de género, lo cual sucedería si se usaría el recurso del desdoblamiento de las palabras. Por lo que en los textos legales específicamente no se considera conveniente tal estrategia incluyente, sin negarse que para otros lenguajes sería correcta su inserción, como en el lenguaje de los documentos administrativos o incluso en el discurso político.

En cambio existen otras soluciones viables para darle la nota de incluyente a las legislaciones que no afecten las características que el lenguaje jurídico debe preservar. Así se tiene la “cláusula de género neutro”<sup>18</sup> como una disposición general en cada texto legal, que establezca que la interpretación de la misma debe ser de forma inclusiva para mujeres y hombres, aun en aquellas palabras en que se usen términos en masculino. Ejemplo de tal cláusula lo encontramos en el artículo 4º segundo párrafo de la *Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* que se cita textual:

Cuando por exigencias de construcción gramatical, de enumeración, de orden, o por otra circunstancia cualquiera, el texto de esta ley use o dé preferencia al género masculino, o haga acepción de sexo que pueda resultar susceptible de interpretarse en sentido restrictivo contra la mujer, las autoridades educativas o escolares, jueces y tribunales interpretarán el texto confuso en sentido igualitario para hombres y mujeres, de modo que éstas se encuentren equiparadas a aquéllos en términos de estatuto jurídico perfecto, tanto para adquirir toda clase de derechos, como para contraer igualmente toda clase de obligaciones.<sup>19</sup>

Fórmula que se repite en el *Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* en su artículo 29 segundo párrafo.

Cuando por exigencias de construcción gramatical, de enumeración, de orden, o por otra circunstancia cualquiera, el texto de la ley use o dé preferencia al género masculino, o haga acepción de sexo que pueda resultar susceptible de interpretarse en sen-

17 *Ibid.*, p. 100.

18 LOUSADA AROCHENA, José Fernando, *op. cit.* p. 447 nota 31.

19 *Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicada en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el 5 de marzo de 2014. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 15 de agosto de 2017. Recuperada de [www.legisver.gob.mx](http://www.legisver.gob.mx)

tido restrictivo contra la mujer, las autoridades, los jueces y los tribunales interpretarán el texto confuso en sentido igualitario para hombres y mujeres, de modo que éstas se encuentren equiparadas a aquéllos en términos de estatuto jurídico perfecto, tanto para adquirir toda clase de derechos, como para contraer igualmente toda clase de obligaciones.<sup>20</sup>

Como puede observarse, con esa cláusula se visibiliza a la mujer desde la normatividad, con lo cual se abona al logro de la paridad de género en las esferas sociales en que el Derecho surte sus consecuencias, que no son pocas.

Existen otras propuestas de categorías incluyentes que buscan la incorporación de una mayor diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género; estos recursos propugnan por sustituir los vocablos genéricos masculinos con palabras neutras tales como: a) Sustantivos colectivos, por ejemplo: "humanidad" por "hombre", o "ciudadanía" en lugar de "ciudadano". b) Sustantivos abstractos, verbigracia: "jefatura" por "jefe", o "dirección" en vez de "director". c) Palabra "persona", como sería escribir "persona con discapacidad" en lugar de "discapacitado", o "persona indiciada" para evitar el genérico masculino "indiciado". d) Pronombres "quien" o "quienes", que permite redactar "quien juzga turnará el expediente" en sustitución de "el juez turnará el expediente".

Tales estrategias inclusivas pueden ser utilizadas en la escritura de las leyes, por ejemplo, el texto original del artículo 80. primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente estipula:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República." [Cursivas agregadas]

Para hacerlo incluyente, las palabras en masculino pueden sustituirse de la siguiente forma:

"Quienes ejerzan cargos públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho la ciudadanía de la República."

Es preciso señalar además que algunos textos normativos ya utilizan esos re-

---

<sup>20</sup> Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el suplemento especial de la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el 15 de septiembre de 1932. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 23 de noviembre de 2017. Recuperado de [www.legisver.gob.mx](http://www.legisver.gob.mx)

cursos, como es el artículo 1º párrafos primero, segundo y último de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se trasciben en seguida:

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

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

...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las *personas*.[Cursivas agregadas]<sup>21</sup>

Mismo caso que se observa en el artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que señala:

...Cuando sea necesario el auxilio de la fuerza pública, lo solicitarán directamente, por escrito, a quienes tengan el mando de la misma.

Será causa de responsabilidad para quienes tengan el mando de la fuerza pública, no proporcionar oportunamente el auxilio requerido. [Cursivas agregadas]<sup>22</sup>

Así, se ha podido corroborar que existe una diversidad de estrategias de redacción para evitar que el lenguaje jurídico de las leyes subsuma a la mujer dentro del genérico masculino, ello sin olvidar que además el lenguaje jurídico no sexista debe cumplir con los requisitos de eficacia, eficiencia, concisión, claridad, sencillez y coherencia.<sup>23</sup> En suma, el empleo de los anteriores recursos lingüísticos en los textos legales, no sólo es necesario para lograr la igualdad sustantiva, sino que es posible hacerlo, como se ha mostrado en los ejemplos que ya los utilizan; sólo se requiere que quien redacte las leyes asuma una actitud reflexiva que lo lleve a elegir los términos más incluyentes en su tarea.

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 15 de septiembre de 2017. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

<sup>22</sup> Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *op. cit.*

<sup>23</sup> BENGOCHEA BARTOLOMÉ, Mercedes, *op. cit.*, p. 22.

## Conclusión

La ideología de la superioridad masculina está enraizada en los modos de vida y costumbres mexicanas, para corroborarlo basta con escuchar los discursos -escritos, orales, gestuales- que se generan en la interacción social, es decir, sus lenguajes. Ante ello, la perspectiva de género en el lenguaje propone estructurar, de forma consciente, discursos orales o escritos que emitan mensajes inclusivos con una intención de visibilizar a la diversidad sexual y de identidades de géneros; lo cual es posible desde la lengua dada su capacidad de mutación.

El Derecho no es ajeno a esta ideología ni a la posibilidad del cambio; específicamente en los textos legales es común encontrar el uso generalizado del vocablo masculino como genérico, esto es, como incluyente de la mujer, sin embargo el abuso se da cuando se usa en contextos en los que no se justifica -por ejemplo, cuando se refiere a grupos donde también hay, o puede haber, mujeres. Para contrarrestar lo anterior, existen diversas categorías incluyentes de tipo lingüístico, como es el desdoblamiento de las palabras, aunque no es recomendable su empleo dado que atenta con la economía que debe existir en la expresión jurídica. Siendo más recomendable aprovechar otros recursos como es la inclusión de la cláusula de género neutro en la parte de disposiciones generales de las leyes, con efectos en todo el articulado de la ley; o el uso de palabras neutras tales como sustantivos colectivos y abstractos, la palabra “persona”, y los pronombres “quien” o “quienes”. Esta diversidad de estrategias de redacción para lograr que el lenguaje jurídico de las leyes incluya a la mujer abona al logro de la paridad de género en las esferas sociales en que el Derecho surte sus consecuencias.

Se acepta que la discriminación de género no está resuelta con el uso de un léxico incluyente que visibilice a la mujer, puesto que es un problema social que tiene una raíz más profunda, derivada de aspectos culturales, los cuales deben ser atacables desde varias trincheras en una red sistemática donde participen representantes políticos y sociales, con diversas estrategias, todos y todas con el objetivo de lograr la tan necesaria igualdad sustantiva entre los géneros. El lenguaje incluyente debe verse como una estrategia que coadyuva a lograr en la realidad el ejercicio de la paridad de género en las relaciones sociales.

## Bibliografía

- BENGOECHEA BARTOLOMÉ, Mercedes, "El lenguaje jurídico no sexista, principio fundamental del lenguaje jurídico modernizado del siglo XXI", *Anuario Facultad de Derecho*, Universidad de Alcalá, Madrid, España, 2011, pp. 15-26.
- BOLAÑOS CUÉLLAR, Sergio, "Sexismo lingüístico: aproximación a un problema complejo de la lingüística contemporánea", *Forma y Función*, Universidad Nacional de Colombia, Bógota, Colombia, volumen 26, número 1, enero-junio de 2013, pp. 89-110.
- BOSQUE, Ignacio, "Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer" *Boletín de información lingüística de la Real Academia Española*, , número 1, 2015, pp. 1-18. Recuperado de [www.rae.es/sites/default/files/Sexismo\\_lingüistico\\_y\\_visibilidad\\_de\\_la\\_mujer\\_0.pdf](http://www.rae.es/sites/default/files/Sexismo_lingüistico_y_visibilidad_de_la_mujer_0.pdf)
- CÁCERES NIETO, Enrique, *Lenguaje y derecho. Las normas jurídicas como sistema de enunciados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, 79 pp.
- CALERO FERNÁNDEZ, María Ángeles, *Sexismo lingüístico. Análisis y propuestas ante la discriminación sexual en el lenguaje*, Narcea, España, 1999, 206 pp.
- CARZOLA PRIETO, Luis María, *El lenguaje jurídico actual*, segunda edición, Aranzadi, España, 2013, 134 pp.
- Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicado en el suplemento especial de la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el 15 de septiembre de 1932. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 23 de noviembre de 2017. Recuperado de [www.legisver.gob.mx](http://www.legisver.gob.mx)
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Guía para el uso de un lenguaje incluyente y no sexista en la CNDH*, CNDH, México, 2016, 32 pp.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*. segunda edición, Progreso, México, 2009, 32 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 15 de septiembre de 2017. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave*, publicada en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz-Llave, el 25 de septiembre de 1917. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 26 de diciembre de 2017. Recuperada de <http://www.legisver.gob.mx/>
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, trigésimo séptima edición, Porrúa, México, 2013, 525 pp.
- FERNÁNDEZ PORCELA, Anna M., *Estereotipos y roles de género en el refranero popular. Charlatanas, mentiroosas, malvadas y peligrosas. Proveedores, maltratadores, machos y cornudos*, Anthropos, España, 2002, 157 pp.

LASTRA LASTRA, José Manuel, "Derecho a la lengua y lenguaje jurídico", en José Emilio Ordóñez Cifuentes (coord.), *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas. XI Jornadas Lascasianas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, pp. 1-16.

*Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicada en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el 5 de marzo de 2014. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 15 de agosto de 2017. Recuperada de [www.legisver.gob.mx](http://www.legisver.gob.mx)

LOUSADA AROCHENA, José Fernando, *El derecho fundamental a la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, 630 pp.

RUBIO CASTRO, Ana y BODELÓN GONZÁLEZ, Encarna, *Lenguaje jurídico y género: sobre el sexismo en el lenguaje jurídico*, 2012, 129 pp. Recuperado de <http://www.upv.es/entidades/VRSC/info/U0711345.pdf>

SENADO DE LA REPÚBLICA, Boletín número-273. *Viabilidad, lenguaje claro y concreto características para la creación de nuevas leyes, coinciden senadores y expertos*, 6 de julio de 2016. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/29608-viabilidad-lenguaje-claro-y-concreto-caracteristicas-para-la-creacion-de-nuevas-leyes-coinciden-senadores-y-expertos.html>



# **El principio de proporcionalidad y la colisión de los derechos laborales en el marco de un contrato de trabajo en Cuba**

Jorge Manuel Martínez Cembrera \*\*  
Gustavo Manuel Céspedes Socarrás \*\*\*

**RESUMEN:** *El contrato de trabajo es la institución central del Derecho del Trabajo en virtud del cual se pacta todas las condiciones de trabajo que en esencia, aborda a la mayoría de las instituciones jurídicas laborales las que entran en la dinámica de la vida laboral a través de las cláusulas del contrato de trabajo, siendo la vía más generalizadora de formalizar la relación de trabajo, sin embargo en ocasiones puede concertarse sin relación de trabajo, como cuando se contrata a una persona para que trabaje en fecha posterior.*

**Palabras claves:** Principio de proporcionalidad, contrato de trabajo, empleador, derechos laborales.

**SUMARIO:** Introducción. Epígrafe 1. El principio de proporcionalidad y los derechos laborales. Consideraciones. Epígrafe 2. El principio de proporcionalidad y la colisión de los derechos laborales en el marco de un contrato de trabajo en el sector del trabajo por cuenta propia en Cuba. Consideraciones sobre su solución. Conclusiones. Bibliografía.

## **Introducción**

El contrato siempre ha ocupado un papel importante en diversas ramas del Derecho, primero en el Derecho Civil, más tarde en el Derecho del Trabajo. Desde su aparición como *sponsio* y luego como *stipulatio*, pasando por los contratos li-

\* Artículo recibido el 14 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 20 de marzo de 2018.

\*\* Profesor Auxiliar de las asignaturas de Derecho Laboral y Seguridad Social del Departamento de Derecho de la Universidad de Granma. Se desempeña como Notario con competencia provincial y sede en la unidad notarial de Bayamo, provincia Granma, Cuba. Vicepresidente del Capítulo Provincial de Derecho Laboral y Seguridad Social.

\*\*\* Profesor Auxiliar de las asignaturas de Derecho Obligaciones y Contratos del Departamento de Derecho de la Universidad de Granma. Se desempeña como Notario con competencia provincial y sede en la unidad notarial de Bayamo, provincia Granma, Cuba. Presidente del Capítulo Provincial de Derecho Laboral y Seguridad Social.

teriales y los reales, avanzó a su consolidación como acto formal,<sup>1</sup> manteniéndose como una de las instituciones jurídicas más consolidada con el paso de los años y sería exportado para América Latina como institución pilar en la construcción de los sistemas jurídicos en esta región.

Pertenece al Derecho Civil, en especial a la teoría general de los contratos, el estudio de esta institución, por eso casi todos los países del llamado Civil Law dedicados al estudio de los contratos, explican el tema sobre la base de dos personas que discuten libremente los términos de un acuerdo sobre un intercambio instantáneo. Sobre esta base, LABEÓN,<sup>2</sup> expuso “*contractus est ultiro citroque obligatio*”, el sentido de que el contrato obliga a una parte y a la otra, con lo cual su expresión tiene su acento en la correlatividad de las obligaciones que se derivan de él. Este planteamiento conceptual tiene su esencia en las disímiles interpretaciones que existe en relación al contrato, las que se han prolongado a lo largo del tiempo: por un lado, las que existen entre quienes requieren que el contrato satisfaga equilibradamente los intereses recíprocos y por otro lado, los que se conforman con que el contrato haya sido celebrado, cualquiera sea su nivel de equilibrio en la relación de intercambio.

Es precisamente, ese acuerdo de voluntad el elemento diferenciador del ser humano con el resto de las especies animales, diferencia que tiene su base filosófica en que la especie humana es la única capaz de valorar conscientemente sus actos. En este sentido KANT<sup>3</sup> fue el primero en sostener que la libertad no tiene casualidad, que cuando decidimos realizar un acto, la voluntad para encaminarnos por ese fin es objetivamente válida en sí, sin embargo, esta libertad metafísica del hombre no debe confundirse con la libertad jurídica, pues esta última actúa en el ámbito permisivo de la norma jurídica y es allí donde debemos situar la autonomía de la voluntad.

La autonomía de la voluntad tiene valor como principio general del Derecho y constituye el fundamento más profundo del contrato, que presupone libertad, es decir, la posibilidad de actuar de una u otra forma, sin más obstáculos que la conciencia por lo que el sujeto se hace responsable de los actos que realice. En esta misma línea de razonamiento, KEMELMAJER DE CARLUCCI,<sup>4</sup> plantea que

1 Vid. BUEN LOZANO, Néstor de: La decadencia del contrato, 2da edición, Editorial Porrúa, México.

2 Cit pos. ALTERINI, Atilio Aníbal: Contratos civiles\_comerciales\_de consumo. Teoría general, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, abril 1999, p. 13\_19.

3 Cit pos. GHERSI, Carlos Alberto: Contratos civiles y comerciales. Parte general y especial. Tomo I, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De palma, Buenos Aires, Argentina, febrero 1998, p.104.

el contrato es el acuerdo de dos o más personas con el fin de reglar sus derechos; por lo que en ese acuerdo subyace un intercambio económico, lo que evidencia el carácter patrimonial de la relación contractual, es decir, todo contrato tiene prestaciones susceptibles de valoración económicas determinables en mayor o menor medida.

Sin embargo ante la imposibilidad de las instituciones del Derecho Civil y en particular de los diferentes tipos de contratos, para poder regular de manera adecuada las relaciones entre los trabajadores y empleadores, se fue abriendo paso la idea de contar con instituciones jurídicas adecuadas a la nueva realidad. Fue así como la idea de un contrato de trabajo autónomo del derecho común, fue ganando terreno como pilar en la construcción del marco legal destinado a regular las relaciones de producción.

En este orden el contrato de trabajo es la institución central del Derecho del Trabajo en virtud del cual se pacta todas las condiciones de trabajo que en esencia, aborda a la mayoría de las instituciones jurídicas laborales las que entran en la dinámica de la vida laboral a través de las cláusulas del contrato de trabajo, siendo la vía más generalizadora de formalizar la relación de trabajo, sin embargo en ocasiones puede concertarse sin relación de trabajo, como cuando se contrata a una persona para que trabaje en fecha posterior. La relación de trabajo siempre implica la existencia de un contrato, ya que la falta de contrato escrito entre el que presta su servicio personal y el que lo recibe, resumen la existencia de un contrato de trabajo.<sup>5</sup>

El contrato de trabajo, como cualquier otro contrato, se sustenta bajo tres principios fundamentales: la autonomía de la voluntad; la supremacía del orden público y por último la obligatoriedad de las convenciones. LIMONGI FRANCA<sup>6</sup> propone la existencia de un cuarto principio: la relatividad de las obligaciones contractuales, el sentido de que el contrato entre las partes no puede obligar a terceros que no interviniéran en la concertación del contrato de trabajo.

En Iberoamérica los estudios sobre el contrato de trabajo en los momentos actuales, se circunscriben al análisis de la contratación laboral temporal, los

---

5 Vid. CARVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 preguntas más usuales sobre temas laborales: orientaciones práctica-teóricas, Editorial Trillas SA., México, 1984, *cit pos.* VIAMONTES GUILBEAUX, Eulalia de la Cariñad: Derecho Laboral Cubano. Teoría y legislación, Editorial Félix Varela, La Habana, 2007, pág.162.

6 Cf. BUENO MANGANO, Octavio: Modificacoaes do contrato de trabalho, en BUEN LOZANO, Néstior; MORGADO VALENZUELA, Emilio: Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Instituto de investigaciones jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, número 188, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997

contratos especiales de trabajo, a la contratación en el sector informal de la economía así como a la extinción del contrato de trabajo por voluntad del trabajador. Autores como VAZQUEZ VIALARD, BARAJAS MONTES DE OCA, DE BUEN LOZANO, MARGADO VALENZUELA, CARVAZOS FLORES, han realizado estudios sobre el Derecho del Trabajo de forma general, particularizando en la instituciones jurídicas de esta rama del Derecho, pero no han particularizado de manera exhaustiva en el contrato de trabajo, en particular, sino que como parte de sus obras han dedicados algunos capítulos de sus textos al análisis de las cuestiones más generales de los contratos de trabajo.

A tono de lo antes expuesto, se puede plantear que el contrato de trabajo es la forma por excelencia de iniciar la relación de trabajo, sin embargo, en ocasiones los contratos de trabajo suscritos entre los trabajadores y la administración o empleador durante el período que existe desde su perfección hasta la consumación pueden sufrir alguna alteración o cambio, ya sea por voluntad coincidente de las partes, por decisión unilateral o por ley, lo cual atenta en ocasiones contra la estabilidad laboral y la seguridad jurídica del trabajador, estas causas modifican automáticamente el contrato de trabajo y lo mantienen vigente teniendo en cuenta el principio de la favorabilidad o también conocido como principio *in dubio pro operario*, el cual va encaminado a la interpretación de la norma, en el sentido de que entre varias interpretaciones siempre debe optarse por la más favorable al trabajador.

De ahí que se derive la necesidad de realizar un estudio sobre el contrato de trabajo, en consonancia con los nuevos contextos económicos en que se desenvuelve el Derecho del Trabajo en el siglo XXI, lo que conlleva a la adaptación de las instituciones jurídicas laborales, en especial el contrato de trabajo, en vistas de proteger a los trabajadores, sustentado en tres principios fundamentales, que desde nuestro punto de vista son pilares esenciales en la relación de trabajo: el principio protector, el de estabilidad laboral y el de proporcionalidad.

Nuestro país no escapa de lo que en el ámbito internacional está sucediendo en el contexto económico, con trascendencia en el ámbito laboral y específicamente en el contrato de trabajo, instrumento jurídico por excelencia mediante el cual se establecen los derechos y deberes de ambas partes, por lo que se impone la necesidad de perfeccionar el ordenamiento jurídico laboral, máxime cuando en nuestro texto constitucional se declara que somos un Estado socialista de trabajadores,<sup>7</sup> por lo que la protección y la seguridad jurídica de la fuerza de trabajo

---

<sup>7</sup> Cfr. Constitución de la República de Cuba de 1976. Artículo 1: *Cuba es un Estado socialista de trabajadores, in-*

jo debe constituir uno de los primordiales objetivos en nuestra sociedad, cuestión esta que se solo se logra si se perfecciona el principal instrumento jurídico(contrato de trabajo) por el cual el mayor número de trabajadores de la sociedad cubana inician su vida laboral.

En este sentido debe de hacerse alusión, que con la promulgación del Decreto No 73 de agosto de 1980 y el Decreto Ley No. 40 de 16 de octubre de 1980, se estableció el sistema de contratación directa de la fuerza de trabajo, como regulador de la descentralización de la política de empleo así como, se implantó el contrato de trabajo como instrumento jurídico idóneo para dicho proceso de descentralización, pero no es hasta el 28 de diciembre de 1984, en que se puso en vigor la Ley no 49 "Código de Trabajo".

Por otro lado a partir de la actualización de nuestro modelo económico y con esto el resurgimiento del trabajo por cuenta propia, trajo consigo la necesaria revisión de nuestras normas jurídicas, a partir de las proyecciones actuales de la política económica y social del Estado aprobadas en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, entre ellas las del ámbito laboral y tal sentido dentro de las modificaciones realizadas a la normativa laboral, fue reconocida las relaciones de trabajo entre personas naturales, bajo la denominación de Relaciones de Trabajo Especiales.<sup>8</sup>

Si bien por un lado esto constituyó un paso de avance, por otro lado, en relación a las relaciones de trabajo entre personas naturales todavía siguen persistiendo las insuficiencias, en el sentido de que todavía siguen siendo endeble los mecanismos de control de la contratación laboral en este sector, ante la inexistencia en la mayoría de los casos de la formalización por escrito de dicho instrumento, dejando a la merced y bajo el principio de la buena fe del empleador la estabilidad de esta relación, a esto se une la ausencia en la nueva norma laboral de los principios generales del Derecho del Trabajo, cuestión esta que provoca un estado de indefensión para los trabajadores, especialmente en el sector no estatal, dígase, en el denominado Trabajo por Cuenta Propia.

En consonancia con lo antes expuesto, también es menester acotar que a pesar de la promulgación de una nueva ley de inversión extranjera y con esto la implementación de una nueva resolución que regula las relaciones laborales en este sector, todavía persisten las insuficiencias que en este ámbito presentaban sus antecedentes la Ley no.77 de 1995 y la Resolución no.23 de 2005 (Régimen laboral de la inversión extranjera). De igual manera existen insuficiencias en el sector cooperativo en materia de contratación laboral, dígase en el procedimiento para la formalización del contrato de trabajo, y en cuanto a la modificación del contra-

to debe de hacerse precisión sobre las condiciones bajo las que excepcionalmente se producirá el traslado provisional del trabajador para apoyar a otro socio de la cooperativa y sus efectos en cuanto a la relación jurídica laboral.

Lo antes expuesto demuestra la necesidad sociojurídica de esta investigación, la cual se orienta desde el análisis de las principales cuestiones teóricas del contrato de trabajo hasta el necesario reconocimiento de los principios generales, que enmarcadas en nuestra realidad económica-social, van a contribuir a la solución de las problemáticas que hoy se presentan en nuestra praxis jurídica, máxime cuando en nuestro texto constitucional se declara que somos un Estado socialista de trabajadores,<sup>8</sup> por lo que la protección y la seguridad jurídica de la fuerza de trabajo debe constituir uno de los primordiales objetivos en nuestra sociedad, cuestión esta que se solo se logra si se perfecciona el principal instrumento jurídico (contrato de trabajo) por el cual el mayor número de trabajadores de la sociedad cubana inician su vida laboral.

Desde la doctrina cubana el estudio sobre el contrato de trabajo, y en especial referente a las causales de modificación y terminación del contrato de trabajo, es casi nulo, pues la mayoría de las investigaciones focalizadas<sup>9</sup> en el ámbito laboral, se centran en el estudio de otras instituciones jurídicas laborales tales como: relación jurídica laboral, seguridad y salud en el trabajo, procedimiento laboral, seguridad social, las que no se plantearon como objetivo el análisis del contrato de trabajo y en especial de los principios generales del Derecho del Trabajo, con énfasis en el principio de proporcionalidad, cuyos textos científicos dejaron abierta la propuesta en el orden académico el de continuar el estudio del tema.

---

8 Cfr. Constitución de la República de Cuba de 1976. Artículo 1: *Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independientes y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.*

9 Vid: Miranda Hernández, Celia. Diseño de un sistema integrado de gestión de calidad, medio ambiente, seguridad y salud en el trabajo en la empresa de plaguicidas "Juan Luis Rodríguez Gómez". *Tesis en opción al grado científico de Máster en Ciencias Técnicas*, Instituto Superior Politécnico "José Antonio Echeverría", Facultad de Ingeniería Industrial, junio 2012; SANTANA PASCUAL, Kenia. Diseño e implantación del sistema integrado de gestión de calidad, medio ambiente, seguridad y salud en el trabajo. *Tesis en opción al grado científico de Máster en Ciencias Técnicas*, Instituto Superior Politécnico "José Antonio Echeverría", Facultad de Ingeniería Industrial, junio 2012; MASSÓ TELEMACO, Oricel. La presunción de la relación jurídica laboral en el sector del trabajo por cuenta propia en Cuba. Retos y perspectivas en el reordenamiento laboral cubano; SÁNCHEZ SUÁREZ, Yoandis. Trabajadores permanentes de apoyo a los socios de las cooperativas de créditos y servicios fortalecidas del municipio Buey Arriba: Una mirada a su protección legal; ROSALES LÓPEZ, Mariurkis. La relación jurídica laboral en el trabajo por cuenta propia en Gramma. Realidad fuera de control jurídica, *Tesis presentadas en opción al título académico de Máster en Derecho Laboral y Seguridad Social*, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, abril 2015.

En este sentido se hace necesario traer a colación las siguientes interrogantes: ¿Cuándo estamos en presencia de una colisión entre los derechos reconocidos en el texto constitucional cubano, en el marco del contrato de trabajo en el sector del trabajo por cuenta propia, incidente en el principio de proporcionalidad?, por lo que se pretende con la presente investigación realizar una *valoración sobre los derechos laborales reconocidos en el texto constitucional, en el marco del contrato de trabajo en el sector del trabajo por cuenta propia, a partir de un análisis doctrinal, histórico y legislativo, que garantice la correcta aplicación del principio de proporcionalidad acorde con los cambios económicos y sociales del país*. La investigación se desglosó en dos epígrafes que se corresponden con los *objetivos específicos* siguientes: sistematizar los criterios doctrinales, históricos y de Derecho comparado con respecto al principio de proporcionalidad como base para perfeccionar su regulación en el ordenamiento jurídico cubano. Identificar las insuficiencias que presenta el contrato de trabajo en el sector del trabajo por cuenta propia incidente en el principio de proporcionalidad en correspondencia con los cambios económicos y sociales del país. Para la realización de la investigación fueron utilizados los siguientes métodos: análisis- síntesis, inducción- deducción, histórico-jurídico, exegético jurídico de las normas jurídicas nacionales.

### **Epígrafe 1. El principio de proporcionalidad y los derechos laborales. Consideraciones**

En los distintos ordenamientos jurídicos el principio de proporcionalidad no está reconocido de forma expresa, sin embargo sí se reconoce de forma tácita al máximo nivel. La doctrina ha utilizado dos vías para justificar la existencia del principio de proporcionalidad en el ámbito de los derechos fundamentales: la justificación conceptual y la otra es la normativa. La justificación conceptual se relaciona con la estructura de los propios derechos fundamentales. Para ALEXY, el principio de proporcionalidad está en estrecha relación con el concepto de principio como mandato de optimización y con su noción de ponderación como el establecimiento de una relación de procedencia condicionada.<sup>10</sup>

El principio de proporcionalidad, conocido como el “test alemán”, implica la realización de tres juicios o subprincipios: *el juicio de la idoneidad, el juicio de la necesidad y el juicio de la proporcionalidad en sentido estricto*. Estos subprincipios constituyen el pilar fundamental en que se sustenta el principio de proporcionalidad.

<sup>10</sup> ALEXY, R. Derechos Fundamentales y Estado Constitucional Democrático, en AAVV Neoconstitucionalismo, Trotta, Madrid, 2003, p 32; MARTÍNEZ, D. Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa, Marcial Pons, Madrid, 2007, p 66.

nalidad para decidir si la restricción de un derecho fundamental, impuesta por el ejercicio de otro derecho fundamental, es justificada y por ende se hace necesario es necesario preguntarse si la restricción es idónea, necesaria y proporcional.

En este sentido, *el juicio de idoneidad* exige que la restricción al derecho fundamental de que se trate permita alcanzar efectivamente un fin legítimo, entendiendo por tal un interés de naturaleza constitucional. De esta forma, la conducta del empleador que, en el ejercicio de sus facultades, restringe el derecho fundamental del trabajador, debe permitir alcanzar o satisfacer efectivamente una finalidad amparada constitucionalmente, por lo que la supremacía constitucional constituye el factor fundamental a respetar por parte del empleador, por tanto, supone determinar si la medida o conducta empresarial o del empleador es adecuada para la consecución de un interés o fin respaldado en la constitución.

En cambio *el juicio de necesidad*, presupone que la medida o restricción del derecho fundamental debe ser indispensable para lograr el fin legítimo, no existiendo una alternativa más benigna respecto del derecho fundamental en cuestión.

Por último, *el juicio de proporcionalidad* en *strictus sensus*, se refiere que si en la restricción confluyen la idoneidad y la necesidad, solo queda revisar si ella es proporcional. Cuestión esta que se verifica si para el logro de un fin legítimo, derivado de un derecho fundamental se requiere indispensablemente la restricción de otro derecho, de modo tal que la satisfacción de uno sólo puede realizarse a cambio del otro, por lo que debe aplicarse el juicio de proporcionalidad en *strictus sensus*.

La aplicación de este principio en materia de la relación laboral está íntimamente ligada a su utilización por la vía del órgano jurisdiccional, el que no tendrá problemas en extender su aplicación a las conductas de los particulares, a partir del aumento en nuestra economía del sector informal. En tal sentido, el principio de proporcionalidad que “originariamente regía o medía las limitaciones resultantes de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de los derechos de libertad de los ciudadanos”; ha terminado sirviendo para efectuar “el enjuiciamiento del ejercicio por los trabajadores de sus derechos fundamentales”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> CASAS BAAMONDE, M. E. La plena efectividad de los derechos fundamentales: juicio de ponderación (¿o de proporcionalidad?) y principio de buena fe, Op. Cit., 42.

El fundamento de esto es muy sencillo y se basa en que la aplicación del principio de proporcionalidad se sustenta, en su relación con las exigencias normativas (las cuales tienen su fuente en la idea de justicia y de dignidad humana) y las exigencias conceptuales (el carácter de principios de los derechos fundamentales). En este sentido, BERNAL PULIDO<sup>12</sup> hizo alusión que debe de existir una relación de implicación necesaria entre la definición de los derechos fundamentales como principios y como mandatos de optimización, por una parte y el principio de proporcionalidad por otra, prescindiendo del carácter del agente (público o privado) que interviene o restringe un derecho fundamental.

En este sentido, tiene su proyección en el contrato de trabajo, a través de las facultades y poderes que los ordenamientos jurídicos<sup>13</sup> reconocen al empresario o al titular de la licencia para ejercer la actividad, entre esos poderes se encuentran: de ordenación y especificación de las prestaciones laborales, de adaptación de la organización del trabajo a los requerimientos de la economía, de establecimiento de los medios de control y de reglas generales de conducta y disciplina laboral, dictando órdenes e instrucciones dotadas de una eficacia real para el trabajador".<sup>14</sup>

En consonancia con esto, el poder de dirección laboral, entonces, entendido como "aquellas facultades que, sumadas o combinadas, permiten llevar adelante la iniciativa económica de la empresa en las relaciones internas de ésta, atendiendo a los intereses constitucionalmente protegidos de quien o quienes lo han puesto en marcha"<sup>15</sup>, constituye una manifestación expresa del derecho de libertad de empresa.<sup>16</sup>

---

12 BERNAL PULIDO, C. Los derechos fundamentales y la teoría de los principios: ¿es la teoría de los principios la base para una teoría adecuada de los derechos fundamentales de la constitución española?, Op. Cit., p 277.

13 En el caso de Cuba, este particular encuentra su sustento legal en al artículo 73 y 74 del Código de Trabajo (Ley No. 116/2013, art. 73.- Las cláusulas y condiciones que acuerden las partes deben referirse a: a) generales de las partes y el número de identidad permanente del contratado; b) labor y lugar donde se realiza el trabajo; c) duración del trabajo, régimen de trabajo y descanso, cuantía y forma de la remuneración; d) condiciones de seguridad y salud en el trabajo que corresponden a la labor que realizan; y e) cualquier otra cláusula que acuerden las partes. Art. 74.- Los derechos mínimos que debe garantizar el empleador son: a) la jornada de trabajo diaria es de ocho horas y puede llegar en determinados días de la semana hasta una hora adicional siempre que no exceda el límite de cuarenta y cuatro horas semanales; b) la remuneración no puede ser inferior al salario mínimo, en proporción al tiempo real de trabajo; c) un día de descanso semanal y siete días naturales de vacaciones anuales pagadas, como mínimo; y d) condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

14 *Idem.*p.97

15 MARTIN VALDERDE, A. El ordenamiento laboral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Política Social, N° 137, Madrid, 1983, p 144.

16 Sobre el poder de dirección -como manifestación de la libertad de expresión- existe abundante literatura. Entre otros: RIVERO L. J, Limitaciones de los poderes empresariales y democracia industrial, U. de Zaragoza,

Por tanto, la libertad de empresa se erige como el derecho de rango fundamental que en determinados casos, entra en conflicto con los derechos fundamentales del trabajador, especialmente en su dimensión de facultad organizativa de la actividad empresarial y de dirección de la relación laboral. En el otro lado de la configuración jurídica de la colisión en análisis, se encuentra el trabajador y sus derechos fundamentales. Se trata de aquellos derechos que son reconocidos como tales en las normas constitucionales, cuya titularidad corresponde al trabajador, ya sea en calidad de trabajador o en calidad de ciudadano.<sup>17</sup> En particular, aquellos derechos que al trabajador le “están reconocidos, al máximo nivel, en el Capítulo VII, “Derechos, Deberes y Garantías Fundamentales”, a partir del artículo 45 hasta el 49 del texto constitucional cubano.

Si bien por un lado, la Constitución de 1976 amplia los derecho laborales al reconocer algunos derechos que no eran regulados en las anteriores, por otro lado deja establecida la igualdad formal con respecto al disfrute de estos derechos, sin embargo en el plano de la realidad material, se observa como muchos de estos derecho laborales hoy no gozan un buen desarrollo y el peor de los casos son vulnerados o lacerados productos al cambio en muchas ocasiones de terminologías, ejemplo de ello lo constituyen: la estabilidad laboral o en el empleo, la igualdad ante el empleo, el derecho al descanso, garantizado por la jornada de 8 horas, el descanso semanal y las vacaciones anuales pagadas.

En este sentido es válido aclarar, que la Constitución no es un código de trabajo y por lo tanto sólo debe contener los derechos laborales fundamentales, esenciales y básicos expresados en los términos más precisos y concisos que sea

---

1986, pp. 47 y ss. DEL VALLE, J. “Los límites a los poderes del empresario en el Estado de Derecho”, en AAVV La reforma del mercado de trabajo: libertad de empresa y relaciones laborales, Actualidad Jurídica, Madrid, pp 183 y ss. MONTOYA M. A. “Dirección de la actividad laboral (artículo 20 ET)” en AAVV Comentarios a las leyes laborales (Director E. Borrajo), Edersa, Madrid, 1990, Tomo V, pp. 143 y ss. SAGARDOY, J. “Los derechos constitucionales del empresario” en AAVV El modelo social en la Constitución española de 1978, Op. Cit., pp 361-396.

17 La fundamentalidad de una pretensión jurídica es parte de un debate filosófico que busca responder la espinuda pregunta de cuándo un derecho se considera fundamental. Existen tres perspectivas materiales para responder esa pregunta: liberal, social y democrática. Respecto de este debate ver BERNAL PULIDO, C. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Op. Cit., pp 251 -396; HIERRO, L. “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy” en AAVV Alexy Derechos sociales y ponderación, Op. Cit., pp 163-222. A su turno, y alejado de este debate, la doctrina ha construido un concepto jurídico constitucional de aceptación corriente: “la tesis que aquí se sostiene es la de que “derechos fundamentales” en el sentido de nuestra Constitución, y con la sola reserva de su significado más restringido en el artículo 81.1 CE, son los derechos contenidos en el capítulo segundo del título I de la misma. En otras palabras: nuestros derechos fundamentales son, básicamente, los derechos y libertades que nuestra Constitución reconoce a lo largo de sus artículos 14 a 38”. CRUZ, P. “Formación y evolución de los derechos fundamentales”, Revista española de Derecho Constitucional, N° 25, enero-abril, Madrid, 1989, p 36.

possible, por lo que le queda al Estado la obligación de promulgar normas específicas en las que sean protegidos estos derechos laborales de rango constitucional y no sean colisionados por ninguna otra norma y muchos menos en el marco de un contrato de trabajo, ya sea tanto en el sector formal, como el sector informal o del trabajo por cuenta propia, lo que en gran medida afecta al principio de proporcionalidad, como al principio de seguridad y estabilidad laboral.

**Epígrafe 2. El principio de proporcionalidad y la colisión de los derechos laborales en el marco de un contrato de trabajo en el sector del trabajo por cuenta propia en Cuba. Consideraciones sobre su solución**

El ejercicio de un derecho fundamental del trabajador solo puede verse limitado, de forma proporcional y razonable, por la satisfacción de intereses que puedan ser comprendidas dentro del ámbito de los derechos fundamentales del empresario o empleador, como es el ejercicio del poder de mando o de dirección, adscritos al derecho de propiedad o a la libertad de empresa del empleador. La justificación de esa paridad jerárquica entre derecho fundamental y límite es bastante consistente: “el principio de supremacía de la Constitución impide que los derechos fundamentales se contrapongan en el análisis de proporcionalidad -y sobre todo, en la ponderación-, a principios o a bienes que tengan una jerarquía inferior en el orden jurídico”.

La no concurrencia de esa paridad, supone abandonar el fundamento constitucional y bajar a una norma de rango inferior (Códigos de Trabajo) para explicar la necesidad del límite constitucional, lo cual parece ser casi inaceptable, pues esto supone, que en la ponderación entre un derecho fundamental y una obligación contractual, ha de sacrificarse el primero en beneficio de la segunda. Además, para la aplicación del principio de proporcionalidad, corresponde verificar si esa colisión no tiene una solución prevista por el propio sistema jurídico mediante una norma legal que lo resuelva.

La doctrina laboral ha aceptado la utilización del principio de proporcionalidad en su versión del triple juicio, de modo que toda medida empresarial o del empleador que restrinja un derecho fundamental del trabajador deberá superar el correspondiente juicio de proporcionalidad. Para lo anterior, será imprescindible “comprobar si cumple tres requisitos o condiciones: 1) si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); 2) si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y finalmente, 3) si la misma es ponderada o equilibrada por derivarse de ella más be-

neficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”. del empresario.

Por un lado, se encuentra la tesis débil de la idoneidad. Se exige, en este punto, que la medida objeto del juicio de idoneidad “sirva” para cumplir el fin perseguido y, en ese sentido, que ella ayude o contribuya al logro del objetivo inmediato aunque no asegure efectivamente su consecución. Y que ayude o contribuya a su realización significa nada más que facilite su realización de algún modo.

En fin, uno de los problemas más relevantes que debe enfrentar la aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito laboral es su compatibilidad con la aplicación de límites a los derechos fundamentales provenientes de la buena fe. La existencia de derechos trabajo, genera la cuestión acerca de cómo se incorporan dichos derechos en la relación jurídico laboral y, particularmente si su ejercicio es compatible con las exigencias propias de ese tipo de relaciones privadas, como lo son, entre otras, las de la buena fe.

En consonancia con lo antes expuesto, es menester acotar, que en relación a la colisión de los derechos laborales de los trabajadores contratados por una persona natural en nuestro país, versan fundamentalmente sobre: la no formalización por escrito del contrato de trabajo, rasgos discriminatorios por parte de los empleadores (personas naturales) en relación a la contratación del personal, la ausencia del derecho a las vacaciones así como largas jornadas de trabajo sin derecho a las pausas dentro de la misma, derechos estos reconocidos en nuestra Carta Magna, derivados a partir de la formalización de un contrato de trabajo.

De igual manera estableció como pilar fundamental para el disfrute de los derechos, el de igualdad, y con respecto al ámbito laboral establece que el de “Igualdad de oportunidades sin discriminación”. La Constitución repite el mismo concepto en el sentido de que en la relación de trabajo rigen varios principios entre los que está la “Igualdad de trato, de oportunidades y no discriminación”, ya sea por raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional y cualquier otra lesiva a la dignidad humana. Sin embargo en la praxis jurídica este derecho se vulnera de manera habitual, principalmente en lo concerniente a la discriminación por orientación sexual, pues en nuestra sociedad todavía persisten prejuicios en torno a estas personas, amén de que en la Ley 116 de 2013(Código de Trabajo de Cuba) se establece como un principio del Derecho Laboral cubano, de que nadie puede ser discriminado por razón de orientación sexual, no reconociendo la discriminación por identidad de género.

La promulgación del nuevo Código de Trabajo,<sup>18</sup> si por un lado, unifica la dispersión que en materia laboral existía en nuestro ordenamiento jurídico y constituye un logro positivo en este orden, por el otro, no establece una sistematicidad en cuanto a los principios básicos que rigen la Seguridad y Salud en el Trabajo, tal situación puede provocar flagrante violación en la apreciación e integración social de esta categoría, trascendente a la unidad y plenitud de su regulación jurídica, siendo una deficiencia que en la materia laboral aún persisten en nuestra norma general. De igual manera en esta norma se establecen los derechos y deberes que tienen las partes y la función que debe ejercer los organismos rectores de esta materia, con respecto a este acápite es válido aclarar que el nuevo código utiliza el término de empleador, incluyendo en este concepto tanto a las personas jurídicas como naturales, la inclusión de estas últimas personas se debe al auge que han alcanzado en nuestro contexto económico-social el sector no estatal.

En este mismo orden también establece que el trabajador tiene derecho a laborar en condiciones seguras e higiénicas, aludiendo a que estos participan en la identificación y evaluación de los riesgos en el trabajo y cumplen las medidas indicadas para prevenir accidentes y enfermedades profesionales, por lo que tienen el derecho a recibir las instrucciones sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo. A tenor de esto, también refrenda el Derecho Especial que regulaba la derogada Ley 13 de 1977 “Protección e higiene del Trabajo”, en el ámbito de que el trabajador puede negarse a laborar en su puesto de trabajo, ya no como bajo el título de Derecho Especial pero sí establece su contenido íntegro tal y como lo establecía la mencionada ley.<sup>19</sup> Aparece expresamente que la elaboración, aprobación y control del cumplimiento de los reglamentos y normas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo está a cargo de los ministerios que dirigen y controlan las políticas en los distintos sectores, ramas y actividades, así como, los organismos que integran el sistema nacional de educación y otros que atienden integralmente la formación técnico-profesional y superior, garantizan en los planes de estudios, la integración de los contenidos generales y específicos sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo.

La Disposición Final Segunda de la Ley No.116/2014 ensombrece la reserva de Ley al refrendar que el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y los jefes de los organismos rectores a que se refiere esa Ley, quedan encargados de dictar en

18 Ley 116 de 2014 “Código de Trabajo”, aprobada por la ANPP y publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 29 de 17 de junio de 2014.

19 Cfr. Artículo 139 de la Ley 116 de 2014 “Código de Trabajo”.

el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para el mejor cumplimiento del Código. Resulta extremadamente peligroso, desde el punto de vista del autor, la remisión a la potestad reglamentaria a los jefes de organismos, en el sentido de dictar las disposiciones necesarias dentro de su ámbito de la competencia, que contribuyan al mejor cumplimiento del Código, esto puede traer consigo que no exista una uniformidad en cuanto a estas disposiciones, conllevando incluso a interpretaciones contrarias a lo que establece esta norma por parte de estos jefes, aunque esto parezca algo descabellado pero la praxis jurídica nos lo ha demostrado. Sin embargo, comparto con lo regulado en el Decreto No. 326/2014 en su Disposición Final Primera, que faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que dicte las disposiciones necesarias para la mejor aplicación de este reglamento, por ser este organismo el rector de la política laboral en el país.

Por su parte el Decreto no. 326 (Reglamento del Código de Trabajo) en su capítulo XI Seguridad y Salud en el Trabajo establece el procedimiento para la investigación, registro e información de los incidentes y accidentes de trabajo y tal sentido se refiere a que el empleador está obligado a preservar las condiciones del lugar o puesto de trabajo donde se producen los daños, determinar las causas que lo originaron, los responsables y los daños a la salud de las personas, adoptar las medidas que eviten hechos similares, aplicar medidas disciplinarias, informar a la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo, conservar el informe y registrar los incidentes y accidentes de trabajo a los efectos de la información a brindar.

## Conclusiones

- Las significaciones y clasificaciones de los derechos sociales siempre estarán matizadas por un carácter incompleto, pues solo toman en cuenta determinadas perspectivas, excluyendo otras. En este sentido la finalidad de esgrimirlas es básicamente de carácter metodológico, didáctico, pedagógico. Los derechos sociales deben ser analizados desde una perspectiva más global, la que abarca los principios internacionalmente entre los que se encuentran: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la dignidad y la seguridad.
- La aplicación de este principio en materia de la relación laboral está íntimamente ligada a su utilización por la vía del órgano jurisdiccional, el que no tendrá problemas en extender su aplicación a las conductas de los particulares, a partir del aumento en nuestra economía del sector informal.

En tal sentido, el principio de proporcionalidad que originariamente regía o medía las limitaciones resultantes de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de los derechos de libertad de los ciudadanos; ha terminado sirviendo para efectuar el enjuiciamiento del ejercicio por los trabajadores de sus derechos fundamentales.

- La aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito de la relación laboral supone la concurrencia de ciertas condiciones previas para su operación, como modo de resolver la eventual colisión de derechos fundamentales entre las partes del contrato de trabajo. Dichas condiciones son, por un lado, la inexistencia de una regulación legal que ordene autoritativamente el conflicto entre derechos fundamentales de las partes (Códigos de Trabajo y sus reglamentos), y por el otro, que las posiciones jurídicas de estas se encuentren adscritas a un derecho o interés de rango constitucional, sobretodo previsto en la Constitución de la República, por lo que implica un respeto por todos los miembros de la sociedad.

## Bibliográficas

- ALTERINI, Atilio Aníbal, *Contratos civiles\_comerciales\_de consumo. Teoría general*, Abeledo\_Perrot, Buenos Aires, Argentina, abril 1999.
- ALEXY, R. *Derechos Fundamentales y Estado Constitucional Democrático*, en AAVV Neo-constitucionalismo, Trotta, Madrid, 2003, p 32.
- BUENO MANGANO, Octavio, *Modificacioes do contrato de trabalho*, en De Buen Lozano, Néstor; Morgado Valenzuela, Emilio, *Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Instituto de investigaciones jurídicas, Serie G: Estudios Doc-trinales, número 188, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- CARVAZOS FLORES, Baltasar, *Las 500 preguntas más usuales sobre temas laborales: orientaciones práctica-teóricas*, Editorial Trillos SA., México, 1984, cit pos. Viamontes Guilbeaux, Eulalia de la Caridad: *Derecho Laboral Cubano. Teoría y legislación*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2007.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *La decadencia del contrato*, 2da edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- GHERSI, Carlos Alberto, *Contratos civiles y comerciales. Parte general y especial*, Tomo I, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, Argentina, febrero 1998, pag.104.
- LÓPEZ DE ZAVALÍA, Fernando, *Teoría de los contratos*, Tomo I. Parte General, Editor Zavalía, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aida, *El contrato de compraventa como paradigma contractual. La visión del Derecho comparado*, Revista Cubana de Derecho, número 40, IV Época, Editorial UNIJURIS, junio-diciembre 2012, pag.125.
- MASSÓ TELEMACO, Oricel, *La presunción de la relación jurídica laboral en el sector del trabajo por cuenta propia en Cuba. Retos y perspectivas en el reordenamiento laboral cubano*, Tesis presentada en opción al título académico de Máster en Derecho Laboral y Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, abril 2015.
- MIRANDA HERNÁNDEZ, Celia, *Diseño de un sistema integrado de gestión de calidad, medio ambiente, seguridad y salud en el trabajo en la empresa de plaguicidas "Juan Luis Rodríguez Gómez"*. Tesis en opción al grado científico de Máster en Ciencias Técnicas, Instituto Superior Politécnico "José Antonio Echeverría", Facultad de Ingeniería Industrial, junio 2012.
- ROSALES LÓPEZ, Mariurkis, *La relación jurídica laboral en el trabajo por cuenta propia en Granma. Realidad fuera de control jurídica*, Tesis presentadas en opción al título académico de Máster en Derecho Laboral y Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, abril 2015.

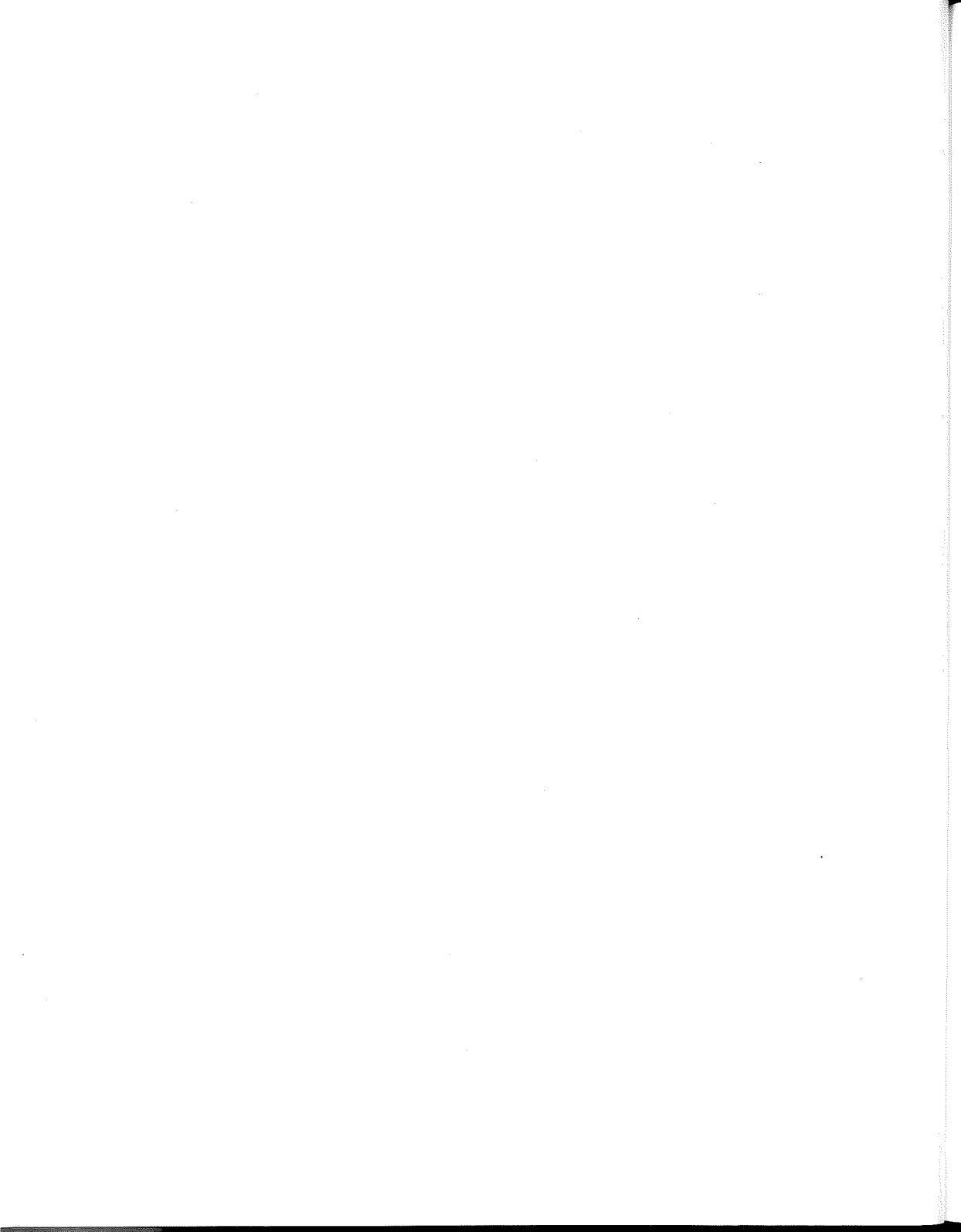
SÁNCHEZ SUÁREZ, Yoandis, *Trabajadores permanentes de apoyo a los socios de las cooperativas de créditos y servicios fortalecidas del municipio Buey Arriba: Una mirada a su protección legal*, Tesis presentada en opción al título académico de Máster en Derecho Laboral y Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, abril 2015.

SANTANA PASCUAL, Kenia, *Diseño e implantación del sistema integrado de gestión de calidad, medio ambiente, seguridad y salud en el trabajo*. Tesis en opción al grado científico de Máster en Ciencias Técnicas, Instituto Superior Politécnico "José Antonio Echeverría", Facultad de Ingeniería Industrial, junio 2012.

### Legislación

LEY NO. 116 CÓDIGO DE TRABAJO DE 2014, aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular y publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinaria número 29, 17 de junio de 2014.

DECRETO NO.326 DE 2014, " Reglamento del Código de Trabajo", aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular y publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinaria número 29, 17 de junio de 2014.



# **La agenda 2030 para el desarrollo sostenible y las mujeres en el trabajo \***

Josefa Montalvo Romero \*\*

**RESUMEN:** En la actualidad ya no podemos conformarnos con acceder a una fuente de empleo, esté debe reunir las características que la OIT le otorga al trabajo decente como garante de la dignidad humana de la mujer que trabaja. La agenda 2030 se ha unido a este esfuerzo y se plantea como objetivo el acceso al trabajo decente, cada vez de un mayor número de mujeres en el mundo. Nuestro país también se ha ocupado del tema y con la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, busca establecer alternativas que faciliten el empoderamiento de la mujer trabajadora a partir de reconocer una igualdad sustantiva.

**Palabras clave:** Igualdad, Trabajo, Género.

**Keywords:** Equality, Work, Gender.

**SUMARIO:** Introducción 1. Igualdad de género. 2. Trabajo decente. 3. Norma mexicana NMX-R-025-SCFI-2015. Reflexión final. Fuentes consultadas.

## **Introducción**

Es esencial que entendamos al trabajo de la mujer como derecho y no como necesidad. La necesidad es una aspiración que puede ser legítima pero no representa necesariamente una obligación por parte del estado; el derecho puede ser exigido frente al estado, me corresponde legítimamente por el solo hecho de ser persona.

El trabajo decente al ser contemplado como una aspiración en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible representa el reconocimiento global al trabajo de la mujer y su respectivo empoderamiento.

En la actualidad las sociedades democráticas reconocen que estas directrices tienen que ir acompañadas por programas y políticas públicas que hagan viable

**ABSTRACT:** At present we can no longer settle for access to a source of employment, it must meet the characteristics that the ILO gives to decent work as a guarantor of the human dignity of the woman who works. The 2030 agenda has joined this effort and aims to provide access to decent work, with an increasing number of women in the world. Our country has also addressed the issue and with the Mexican Standard NMX-R-025-SCFI-2015, it seeks to establish alternatives that facilitate the empowerment of working women based on the recognition of substantive equality.

\* Artículo recibido el 12 de abril de 2018 y aceptado para su publicación el 13 de junio de 2018.

\*\* Doctora en Derecho Público y Coordinadora e investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, México.

su instrumentación, tal es el caso en nuestro país de la norma mexicana NMX-R-025-SCFI-2015.

## 1. Igualdad de género

La dignidad humana es un concepto que necesariamente sirve de fundamento para el análisis de la igualdad de género. Esta dignidad humana la encontramos de manera clara en la declaración universal, donde en opinión de Javier Saldaña se identifican cuatro conclusiones importantes: 1) La dignidad es la base o fundamento de los derechos humanos, de la justicia y paz social; 2) Existe un reconocimiento universal de la existencia de esta dignidad; 3) De la dignidad participan hombres y mujeres por igual; 4) La idea de la libertad de la persona se encuentra en estrecha vinculación con la libertad humana.<sup>1</sup>

Hablar de la igualdad de género en materia laboral implica reconocer la desigualdad entre hombres y mujeres, la cual persiste en los mercados laborales mundiales sobre todo en lo que respecta a las oportunidades, al trato y a los resultados.

De acuerdo a la encuesta nacional de ocupación y empleo, de 80.3 millones de personas que participan en la producción de bienes y servicios 42.9 millones son mujeres (53.5%) y 37.3 millones son hombres (46.5%).

De igual forma se observa que dos de cada tres mujeres desempeñan un trabajo no remunerado, frente a uno de cada cuatro hombres; mientras que la participación de las mujeres en el trabajo remunerado es inferior a la de los hombres, 36 de cada 100 mujeres contribuyen a la producción de bienes y servicios de manera remunerada; en cambio, 67 de cada 100 hombres perciben una remuneración por su trabajo, lo que significa que por cada mujer remunerada presente en el mercado laboral hay dos hombres.<sup>2</sup>

Muchos son los avances que en este tema se han presentado pero insuficientes hasta la fecha. Las mujeres siguen enfrentando dentro y fuera del hogar, problemáticas de violencia y discriminación en diferentes ámbitos.

La compatibilidad entre la vida familiar y laboral es cada vez más difícil, de manera principal para las mujeres, lo anterior, debido a la tradicional división sexual del trabajo que opera cuando las mujeres se insertan al mercado laboral, pues los roles de cuidadoras y proveedoras recaen en ellas.

---

1 SALDAÑA, Javier. La dignidad de la persona humana. Fundamento del derecho a no ser discriminado injustamente, p.62, <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2312/>.

2 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Hombres y Mujeres en México 2012. INEGI, México 2013

La ONU ha detectado que el promedio de tiempo dedicado a los cuidados asistenciales y el trabajo doméstico no remunerados supera el triple para las mujeres que para los hombres, esto de acuerdo a datos de encuestas realizadas en 83 países. Esto demuestra que el tiempo que se dedica a tareas domésticas es la causa de una proporción elevada de la brecha entre los géneros en el trabajo no remunerado. Por otro lado, a nivel mundial, la participación de las mujeres en los órganos legislativos únicos o en los parlamentos nacionales alcanzó el 23.4% en 2017, solo un 10% más que en 2000; además, las mujeres todavía están insuficientemente representadas en puestos directivos. En la mayoría de los 67 países que disponen de datos, entre 2009 y 2015 menos de un tercio de los puestos directivos superiores e intermedios estaban ocupados por mujeres.<sup>3</sup>

La lucha por la equidad de género se planteó también como una meta dentro de los objetivos del milenio.

Para cumplir con ellos, las Naciones Unidas contaron con un amplio grupo de asociados en diversas materias:

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
- Campaña del Milenio
- DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales)
- Banco Mundial
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente)
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
- OMS (Organización Mundial de la Salud)
- FMI (Fondo Monetario Internacional)
- ONU-HÁBITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos)
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)
- ITC (Centro de Comercio Internacional)
- OIT (Organización Internacional del Trabajo)
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones)

---

<sup>3</sup> Informe del Secretario General, Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017.

- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA)
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
- GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial)
- ONU (Mujeres Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres)
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)
- UNRWA (Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente)
- PMA (Programa Mundial de Alimentos)
- OMM (Organización Meteorológica Mundial)
- OMT (Organización Mundial del Turismo)
- FNUDC (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización)

### **Comisiones Regionales**

- OFICINA DE LAS COMISIONES REGIONALES EN NUEVA YORK
- CEPA (Comisión Económica para África)
- CEE (Comisión Económica para Europa)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
- CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico)
- CESPAO (Comisión Económica y Social para Asia Occidental)

Los objetivos del milenio son evaluados con 21 metas y 60 indicadores oficiales. Estos indicadores son provistos por los gobiernos, de sus estadísticas oficiales, a los organismos internacionales responsables del indicador. De manera alterna se realizan encuestas patrocinadas y llevadas a cabo por organismos internacio-

nales con la finalidad de completar los vacíos de información de varios de los indicadores.

De manera más reciente, durante la Cumbre para el Desarrollo Sostenible realizada en septiembre del 2015, fue aprobada la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible<sup>4</sup> que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

Esta agenda explicita la necesidad de acciones dirigidas a fortalecer el crecimiento económico sostenible, el empleo decente y la industrialización en todos los países.

En la agenda de desarrollo internacional 2015, la erradicación de la pobreza se ubicó de forma explícita como el principal de los desafíos de la comunidad internacional. Pero un renovado interés y preocupación por el crecimiento productivo tanto de países en desarrollo como de naciones desarrolladas cobró fuerza a raíz de las crisis financieras y económicas internacionales de 2008 y 2009 cuando se evidenció la significativa vulnerabilidad e inestabilidad económica de numerosos países como consecuencia de la profunda interconexión de las entidades económicas y financieras a nivel global. Fue entonces cuando se comenzaron a plantear posibles ajustes necesarios en los planos internacional, nacional y local.<sup>5</sup>

Aquí es pertinente señalar que los objetivos del milenio no se abandonan, sino que se complementan con los objetivos del desarrollo sostenible. Podemos decir que los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) son una continuidad de la labor que comenzaron los Objetivos del Milenio (ODM) complementándose ambos.

La agenda 2030 contempla en su objetivo 5 “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Entre sus metas se encuentran:

- a. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- b. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de

<sup>4</sup> [www.onu.org.mx/agenda-2030/](http://www.onu.org.mx/agenda-2030/) El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> TREJO NIETO, Alejandra. “Crecimiento económico e industrialización en la agenda 2030: Perspectivas para México”, en Problemas del Desarrollo, Vol. 48 No. 188 enero/marzo 2017, México.

- oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisarios en la vida política, económica y pública.
- c. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.<sup>6</sup>

## 2. Trabajo decente

Con el trabajo decente se ha buscado implementar el trabajo con perspectiva de género al ser reconocido como un objetivo global que ofrece un enfoque práctico para alcanzar simultáneamente crecimiento económico, progreso social y protección del medio ambiente y que aspira, además, a que todos los hombres y las mujeres desarrollen una actividad productiva en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. Se busca así un equilibrio entre la expresión democrática de la sociedad, la función reguladora del Estado, el papel innovador y productivo del mercado y las necesidades y aspiraciones de las personas, familias y sus comunidades.

Sin embargo, no se han producido rupturas significativas con las ideologías tradicionales que consideran que el cuidado familiar y la reproducción de la sociedad son una responsabilidad de las mujeres y no una necesidad de la sociedad. Hoy las mujeres comparten el trabajo remunerado con los hombres pero los hombres no comparten la carga que implica la realización de las tareas domésticas, pero lo más lamentable es que no han surgido servicios públicos en apoyo a las tareas domésticas y tampoco se ha logrado la reorganización social.

La Organización Internacional del Trabajo se ha ocupado del tema y entre otras medidas adoptó el 3 de junio de 1981 el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares no. 156,<sup>7</sup> en él se reconoce la necesidad de instaurar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores de uno y otro sexo con responsabilidades familiares.

Establece que con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. El término

---

6 [www.un.org/](http://www.un.org/) consultado el 15 de marzo de 2018.

7 [www.ilo.org/dyn/normlex/](http://www.ilo.org/dyn/normlex/) Consultado el 21 de marzo de 2018.

discriminación significa la discriminación en materia de empleo y ocupación tal como lo define el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (Art. 3):

El término discriminación comprende:

- a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
- b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. (Art. 1 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)).

Además, establece que con el objeto de crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, deberán adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales, para:

- a) permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el ejercicio de su derecho a elegir libremente su empleo;
- b) tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social (Art. 4).

El trabajo decente es aquel basado en un empleo de calidad que nos permita un ingreso adecuado a nuestras necesidades y a nuestros proyectos personales y familiares, que nos ofrezca protección frente a riesgos y en la posterior etapa de inactividad por razón de edad; un trabajo en el que las relaciones entre cada uno de nosotros y nuestro empleador estén debidamente reguladas por la ley, especialmente en lo atinente a nuestros derechos fundamentales, y autorreguladas mediante acuerdos negociados en un proceso de diálogo social a diferentes niveles, lo que implica el pleno ejercicio del derecho de libertad sindical, así como la fortaleza de las diferentes instituciones de la administración del trabajo y de las organizaciones de los actores sociales.



El Trabajo Decente puede ser sintetizado en cuatro objetivos o dimensiones:

1. Oportunidades de empleo e ingresos: Hace referencia a las oportunidades para encontrar empleo, a que la remuneración recibida por el trabajo realizado sean justas y crecientes y a que las condiciones en las que se desempeña el mismo sean de calidad y seguridad.
2. Protección y seguridad social: pretende que todas las personas que poseen un puesto de trabajo puedan acceder a los sistemas de seguridad social, como salud, pensión y cesantías, Administradora de Riesgos Profesionales y caja de compensación, para garantizarles así un nivel mínimo de protección y bienestar al trabajador y su familia.
3. Principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales: Hace referencia a la posibilidad de ejercicio efectivo de los derechos humanos en el marco del trabajo. Se tienen en cuenta cifras de trabajo infantil, de discriminación (tasas de ocupación y de discriminación separadas por género) y libertades sindicales.
4. Diálogo social y tripartismo: busca que los gobiernos, los empresarios y los trabajadores dialoguen constante y conjuntamente sobre sus necesidades y problemáticas, basados en un modelo de concertación en el que todas las partes resulten beneficiadas.<sup>8</sup>

### 3. Norma mexicana

El Estado mexicano, con la intención de fomentar una cultura de igualdad y no discriminación en el trabajo, ha implementado diversos mecanismos, sin embargo no ha sido suficiente.

Con la firme intención de consolidar las bases institucionales de lucha contra

<sup>8</sup> [www.trabajodecente.org.co/](http://www.trabajodecente.org.co/) Consultado el 6 de marzo 2018.

la discriminación en los centros de trabajo, es creado un nuevo instrumento: Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.

Su fundamento jurídico lo encontramos en la normativa vigente nacional e internacional en materia de igualdad y no discriminación, partiendo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se garantiza la protección más amplia para las personas y sus derechos humanos; la igualdad entre varón y mujer ante la ley contenida en el artículo 4º y el artículo 123 con la protección de los derechos laborales sin tener en cuenta sexo o nacionalidad.

Aunado a los convenios internacionales ya analizados líneas arriba, el marco jurídico se complementa entre otros con la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres; Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley Federal del Trabajo y Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

La finalidad última es que los centros de trabajo cuenten con estrategias y planes que permitan la instrumentación de medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas.

El instrumento parte del concepto de discriminación establecido en la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, donde se entiende por discriminación

...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; también se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.<sup>9</sup>

Recordemos que la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, es una invitación para que en los centros de trabajo se implementen prácticas tendientes a la eliminación de la discriminación.

---

<sup>9</sup> Secretaría de Economía, NMX-R-025-SCFI-2015.

## Reflexión final

Frente a las críticas que hoy sufre el derecho del trabajo, se presenta una “deconstrucción” que implica la metamorfosis de alguna de sus instituciones acordes a una sociedad globalizada y competitiva.

Respecto de la mujer que trabaja, se vive una evolución directamente relacionada con una mejor comprensión de su dignidad.

La Agenda 2030 para el desarrollo no es ajena a esta evolución y colabora estableciendo en sus objetivos 5 y 8 respectivamente, la meta de la igualdad de género y una adecuada promoción del empleo pleno y productivo así como el trabajo decente para todos.

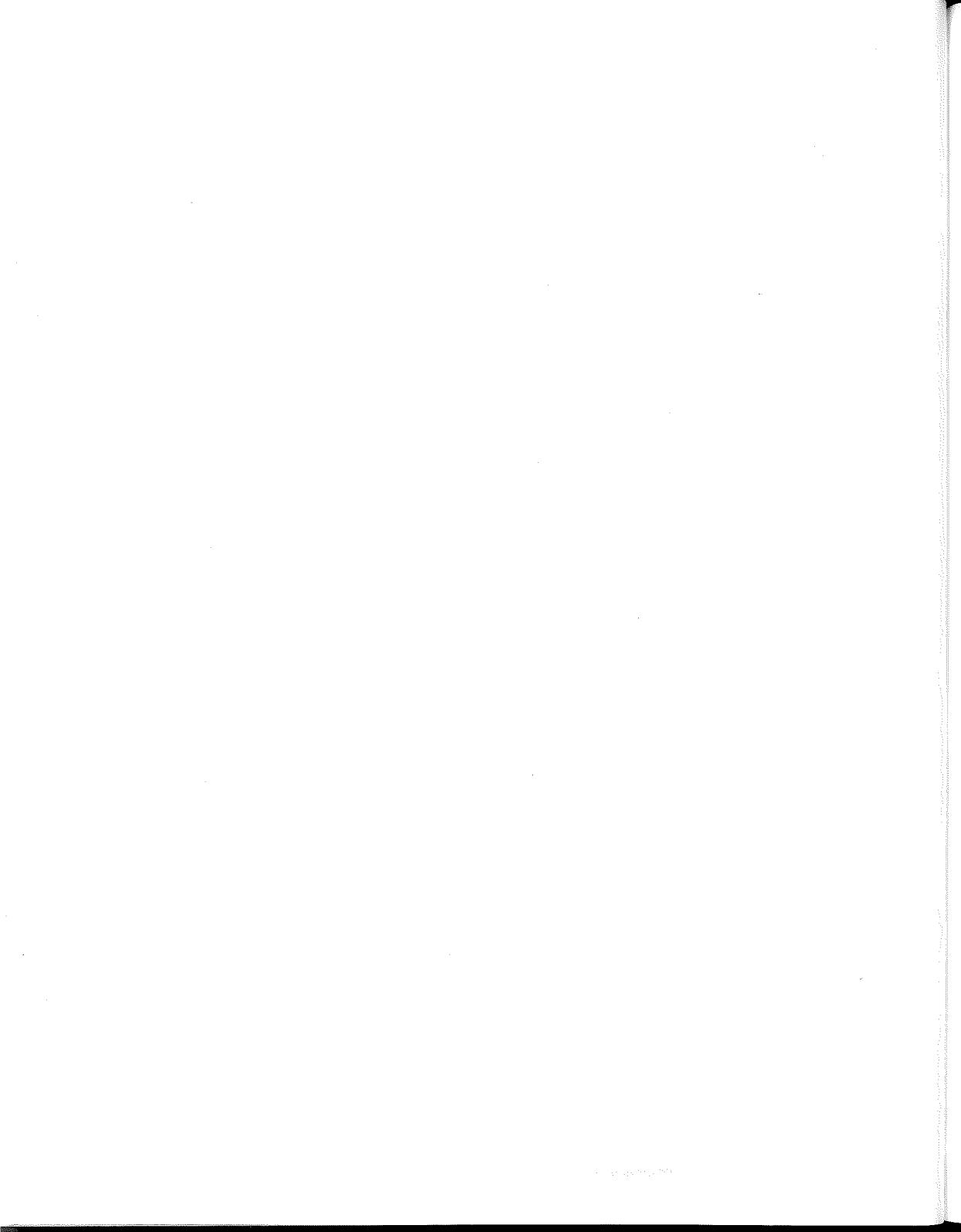
Esta tendencia a nivel mundial se ve fortalecida por políticas positivas específicas que nuestro país ha implementado. En este contexto, la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, resulta de gran pertinencia al presentar un panorama diferente para el logro de la igualdad de oportunidades a fin de alcanzar un empleo en condiciones de libertad, igualdad y seguridad acordes con la dignidad humana y el trabajo decente.

## Fuentes consultadas

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Hombres y Mujeres en México 2012*, México, 2013.
- Informe del Secretario General, Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017.
- SALDAÑA, Javier, La dignidad de la persona humana. Fundamento del derecho a no ser discriminado injustamente. <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2312/>.
- Secretaría de Economía, NMX-R-025-SCFI-2015.
- TREJO NIETO, Alejandra, "Crecimiento económico e industrialización en la agenda 2030: Perspectivas para México", en Problemas del Desarrollo, Vol. 48 No. 188 enero/marzo 2017, México.

## Sitios WEB

- [www.ilo.org/dyn/normlex/](http://www.ilo.org/dyn/normlex/)  
[www.trabajodecente.org.co/](http://www.trabajodecente.org.co/)  
[www.un.org/](http://www.un.org/)  
[www.onu.org.mx/agenda-2030/](http://www.onu.org.mx/agenda-2030/)



# **El Muro de la Geopolítica jurídica y económica México-Estados Unidos de América \***

María Teresa Montalvo Romero \*\*  
Luis Fernando Villafuerte Valdés \*\*\*

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene como objetivo presentar una visión cuantitativa desde el punto de vista jurídico-económico de la actual relación bilateral entre México y los Estados Unidos de América, para mostrar los efectos sociales y económicos que en particular generan tres temas: el comercio exterior, la migración y las remesas como un medio de ingreso. En el desarrollo del artículo se presenta de una manera gráfica y explicativa y a modo de contexto cual es la situación que a mediados del 2018 presentan las relaciones bilaterales a partir de la renegociación del TLCAN.

**Palabras clave:** México- EUA, tratados, economía.

**SUMARIO:** El contexto de las relaciones binacionales y el comercio exterior; 2. La migración en números; 3. Las remesas como ingreso; Conclusiones; Fuentes de consulta.

## **1. El contexto de las Relaciones Binacionales y el comercio exterior**

México y Estados Unidos tienen una historia de encuentros y desencuentros que nos permiten en el siglo XXI y en particular en este año discutir sobre el futuro de las relaciones no solo comerciales sino políticas, jurídicas y sociales entre ambos países. Hemos utilizado el término “geopolítica” desde una óptica de entendimiento que la ubicación geográfica está ligado al cúmulo de situaciones que sirven de base para la toma de decisiones políticas desde los diferentes gobiernos.

(...) es la ciencia y arte o técnica de la aplicación del conocimiento de los factores geográficos, políticos e históricos, en acción recíproca y conjunta, para el dominio político

\* Artículo recibido el 21 de mayo de 2018 y aceptado para su publicación el 5 de julio de 2018.

\*\* Doctora en Derecho público, docente de la Facultad de Ciencias Administrativas y sociales de la Universidad Veracruzana. Docente con perfil Prodep.

\*\*\* Doctor en Ciencias políticas y administración pública; docente de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, Universidad Veracruzana, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

co del espacio (con todo lo que tal dominio implique en lo económico, social y cultural), previendo y aprovechando –como es propio de toda ciencia y técnica– las desigualdades de efectos que éste pueda causar debido a la desigualdad de acción de cada una y de todas estas causas justas (...)<sup>1</sup>

En 2017 llega a la presidencia de los Estados Unidos de América, el empresario Donald Trump y con él una serie de políticas públicas en contra de las relaciones comerciales bilaterales con México, que incluyen entre otras, las áreas económicas, comerciales, migratorias y educativas, lo anterior generó la renegociación del principal instrumento que integra la relación de comercio exterior entre México y Estados Unidos de América, el Tratado de Libre Comercio TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés.

La entrada en vigor de este tratado en 1994, les permitió a ambos países una serie de intercambios de bienes y servicios con ganancias muy por encima de las generadas por rubros como el petróleo o las remesas y coloco a la región geográfica como una de las principales dentro del denominado mundo tripolar (Unión Europea, Asia y América del norte) sin embargo después de veinticuatro años el tratado, no cubre las expectativas del mandatario estadounidense y tampoco las necesidades de desarrollo al interior de nuestro país.

No debemos olvidar que el TLCAN tiene diferente nivel jerárquico normativo en ambos países, mientras que para México tiene la calidad de Tratado<sup>2</sup> lo cual lo establece como obligatorio en todo el país, por el contrario en los Estados Unidos de América tiene la calidad solamente de acuerdo no vinculante para los Estados internos por haberse admitido *fast track* sin aprobación del congreso estadounidense.

### Principios Internacionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que lo rigen

1. Trato Nacional.
2. Trato de Nación más favorecida.

1 ESCALONA RAMOS, Alberto, *Geopolítica mundial y Geoeconomía*, Ateneo, México, 1959, p. 59 Cit pos CUÉLLAR LAUREANO Rubén, *Geopolítica. Origen del concepto y su evolución*, Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 113, mayo-agosto de 2012, p. 75

2 La SCJN Nuestro máximo órgano judicial, dictó en 1999 la resolución sobre el orden jerárquico de las normas, como consecuencia de un amparo promovido por el sindicato nacional de controladores de tránsito aéreo (amparo 1475/98) en la cual señala que debe entenderse por ley suprema solamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que inmediatamente después en orden jerárquico se encuentran los Tratados Internacionales y por debajo de estos las leyes secundarias “los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98).

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, Página: 46.

3. Presencia local: comercialización de servicios sin necesidad de residir o de mantener una oficina de representación en el lugar de origen.
4. Transparencia

Para llevar a cabo estos acuerdos o principios y como base del derecho internacional público como son el de *inter alios acta* y el de *pacta sum servanda*, existen dos principios jurídicos que se cuestionan actualmente, derivados del “tono” de las declaraciones del gobierno de los Estados Unidos de América y que impactan en la falta de igualdad entre los Estados nación firmantes del TLCAN, el principio de igualdad o no discriminación en el derecho internacional y el principio de igualdad soberana.

Ambos principios tienen como base al ciudadano y la participación libre e igualitaria en la toma de decisiones, misma que debe darse dentro de un marco jurídico que proteja los derechos de los ciudadanos y de los gobiernos y a su vez debe contar con instituciones políticas que generen certidumbre. El mejor ejemplo de una posible violación a estos principios de derecho internacional es la decisión unilateral de la construcción del muro divisorio de la frontera norte entre México y los Estados Unidos de América, cabe recordar que dicho muro se comenzó a construir desde el 2006 con la aprobación de la *Secure Fence Act* en los Estados Unidos de América.

### **Principio de igualdad o no discriminación en el Derecho Internacional**

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,<sup>3</sup> en su artículo 2º los países firmantes reconocen los derechos humanos en la dignidad y en el valor de la persona humana y por ende en la igualdad de derecho entre todos (hombres y mujeres) además del derecho a la no discriminación.

...el derecho internacional contiene formas múltiples y diversas del principio de igualdad y no discriminación. Algunas disposiciones de igualdad son autónomas, otras subordinadas; algunas son abiertas, otras restringidas y otras no enumeran ningún motivo; algunas se refieren a la igualdad ante la ley, otras a la igualdad de protección, o a la discriminación o bien a la distinción; algunas especifican contextos tales como el empleo o la educación, otras no lo hacen; algunas contienen definiciones de discriminación, otras no; algunas permiten medidas especiales de protección, otras no las explicitan. Esta variación ha dirigido la atención hacia los problemas que encierra la definición de igualdad o principio de no discriminación, para los cuales

---

<sup>3</sup> DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> consultada abril 2018.

las diversas fuentes del derecho internacional sí entregan resultados sustantivos y consistentes.<sup>4</sup>

## Igualdad Soberana

La Carta de las Naciones Unidas establece en el primer párrafo del artículo 2 que «la Organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros». Este principio es reiterado en la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que tras proclamar que «Todos los Estados gozan de igualdad soberana», especifica que los Estados «tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole».<sup>5</sup>

Con el contexto anterior y tomando en consideración que Estados Unidos de América es el principal socio comercial de México, dentro del TLCAN estos son los números que representan mejor la relación binacional

- 80% de las exportaciones de México son enviadas a Estados Unidos y Canadá
- 40% de los componentes de productos mexicanos tienen su origen en EE.UU.
- Dentro de los principales productos que se importan y exportan entre México y Estados Unidos de América están los siguientes:<sup>6</sup> gasolina, diésel, maíz amarillo, aceites crudos del petróleo, cerveza de malta, unidades de control o adaptadores, bebidas alcohólicas, aguacate, etc.

Un estudio del *Peterson Institute for International Economics*<sup>7</sup> señala que México no se ha visto beneficiado por el TLCAN, que esto afecta por la falta de crecimiento económico, mientras los ingresos de México se estancaron en los años 2000.

Entre 2000 y 2016 el PIB per cápita de México ascendió a solo el 33 por ciento del PIB de los Estados Unidos en promedio y alrededor del 40 por ciento del PIB de Canadá.

<sup>4</sup> F. BAYEFSKY, Anne, "The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law", *Human Rights Law Journal*, Vol. 11, N° 1-2, 1990, pp. 1-34. Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf>

<sup>5</sup> D. ESPÓSITO, Carlos, *Soberanía e igualdad en el derecho internacional*, Estudios Internacionales 165-ISSN 0716-0240, 171-196, Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile, p. 176. file:///C:/Users/Tere/Downloads/12675-1-31620-1-10-20110610.pdf

<sup>6</sup> BALANZA COMERCIAL DE MERCANCÍAS DE MÉXICO, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/comext/> consultada mayo 2018.

<sup>7</sup> Peterson Institute for International Economics, *The Truth about Mexico*, <https://piie.com/blogs/reality-economic-issues-watch/truth-about-mexico> consultado marzo 2018

En caso que el TLCAN no lograra renegociarse y saliera Estados Unidos de América, la relación comercial binacional quedaría sujeta a las reglas de la Organización mundial del Comercio (OMC), lo cual no es razón para dejar la interdependencia generada hasta este momento, lo único que se lograría es un proceso más lento de comercio exterior.

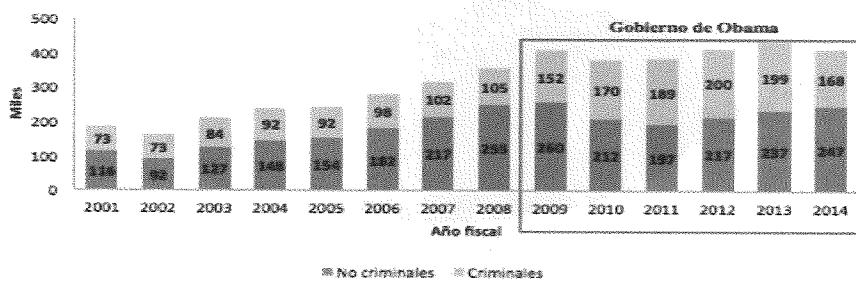
## 2. La migración en números

Uno de los mayores problemas que a lo largo de la historia se han mantenido entre ambos países es sin duda, el tema de la migración en cualquiera de sus vertientes.<sup>8</sup>

El tema migratorio no solo afecta las economías de los países tanto receptores como productores de migrantes, sino que además afecta la esfera de los derechos humanos, del medio ambiente, tiene efectos culturales, de salud y seguridad pública, entre otros.

En la relación México-Estados Unidos de América, las políticas migratorias se han recrudecido en los últimos años, con altos números de deportaciones, convirtiendo por ejemplo en el periodo de Barack Obama a la migración como un problema de seguridad nacional.

**Deportaciones por el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, en miles, por año fiscal.**



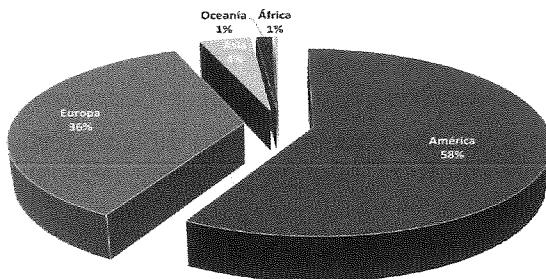
Fuente: Pew Research Center, <http://www.pewresearch.org/> consultado noviembre 2017.

Las políticas migratorias en los Estados Unidos de América cambiaron a partir de los atentados del once de septiembre del 2001, creándose el Departamento de Seguridad Nacional en el 2003 y el Immigration and Customs

<sup>8</sup> Migrante: la persona que sale, transita o llega al territorio de un estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación; No inmigrante: es el extranjero que se interna en el país, sin intención de residir; Transmigrante: el extranjero en tránsito hacia otro país; Inmigrante: el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. Ley de Migración. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_091117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_091117.pdf)

Enforcement, el primero para la seguridad interior y el segundo con funciones de política migratoria. Son California y Texas los Estados con más mexicanos.<sup>9</sup>

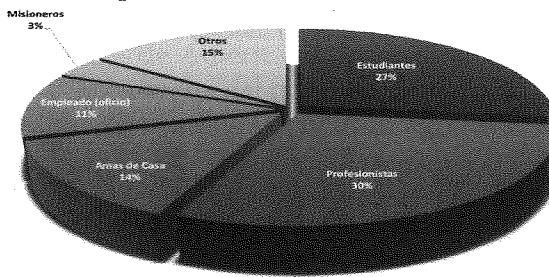
La distribución de los mexicanos en el mundo



Fuente: IME: Instituto de los mexicanos en el exterior,  
[http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica\\_poblacion.html](http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica_poblacion.html) Consultada marzo 2018.

Actualmente 12, 027,320 millones de mexicanos viven fuera de México, de los cuales el 97.54% por ciento radica en los EUA y la división por género demuestra que 53% son mujeres y 47% son hombres, sin contar Estados Unidos de América.

Perfil ocupacional de los mexicanos en el mundo



Fuente: Instituto de los mexicanos en el exterior,  
<http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>, Consultada marzo 2018

A nivel mundial los países que tienen el mayor número de mexicanos después de Estados Unidos de América, son Canadá, España, Alemania, entre otros.

### 3. Las remesas como ingreso

Durante los últimos años en México el mayor ingreso se ubica entre los siguien-

<sup>9</sup> INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR, [http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/usa/estadisticas\\_usa.html](http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/usa/estadisticas_usa.html) consultada mayo 2018

tes tres rubros: petróleo, turismo y remesas, siendo esta última la que genera para algunas entidades federativas su mayor fuente y uno de los principales rubros de la balanza de pagos, sin embargo, este ingreso no se ve reflejado en su crecimiento económico.

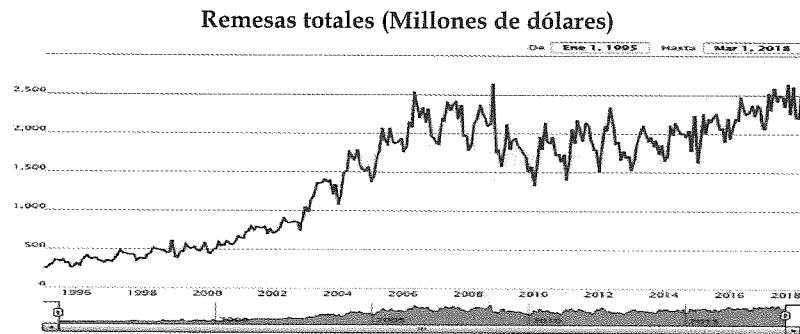
De acuerdo con las cifras señaladas en el apartado anterior, el mayor número de migrantes mexicanos se encuentra en los EUA, razón por la cual el mayor número de remesas proviene también de ese país.

Dichos ingresos ayudan a las familias mexicanas (madres, esposas, hijos) que se quedan en nuestro territorio a impulsar su economía, por ejemplo en el pago de alimentos, construcción de viviendas, ropa y calzado.

El Banco de México (BANXICO) por su parte, define a las remesas como la “cantidad en moneda nacional o extranjera proveniente del exterior, transferida a través de empresas, originada por un remitente para ser entregada en territorio nacional a un beneficiario”.<sup>10</sup>

Las remesas a febrero 2018 en México ascendieron a 2,198.338425 millones de dólares.<sup>11</sup>

Según el Banco de México entre las entidades federativas que reciben el mayor cantidad por remesas son: Michoacán, Veracruz (pero su economía tuvo una caída del 4.1%), Puebla, Oaxaca y Guerrero.



Fuente: BANCO DE MÉXICO

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es> consultada mayo 2018.

En las propuestas de campaña de Donald Trump se encuentra la imposición de un impuesto del 2% a las remesas, ese ingreso le generaría al gobierno esta-

10 BANCO DE MÉXICO, <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>

11 BANCO DE MÉXICO, <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es>

dounidense un ingreso de varios miles de millones de dólares, pero al mismo tiempo generaría un menoscabo a la economía de los mexicanos en EUA y en México.

### Conclusiones

El fenómeno global ha generado una serie de cambios en las estructuras de los estados inmersos en él y obviamente en el sentido, interpretación y aplicación de la soberanía, a decir de Serna de la Garza<sup>12</sup> quien identifica diferentes contextos de apertura que ha venido experimentando México: 1.- en el ámbito de los derechos humanos la influencia del Sistema interamericano de derechos humanos, la ratificación de la convención americana sobre derechos humanos y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte interamericana; 2.- la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre comercio de américa del norte; 3.- el impacto internacional desde diversos organizaciones internacionales sobre todo la influencia en el caso de la regulación económica, como el Fondo monetario internacional, el Banco mundial, el Banco interamericano de desarrollo, todo lo anterior, señala Serna establece que la idea del Estado mexicano como una comunidad política que decide cuáles son las normas jurídicas de manera autónoma, sin permitir injerencias internas, como si fuera un circuito cerrado, no corresponde a la realidad.

Efectivamente hoy en día la inercia global, establece cuales son las necesidades, políticas públicas y en muchos casos ordenes jurídicos que deben mantenerse al interior de los estados y en caso de la integración económica de américa del norte, no es la excepción.

Las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos de América y México, dependen en gran medida de las decisiones estadounidenses, sin embargo, problemas como el de la migración seguirán siendo un tema pendiente de solución independientemente de las relaciones comerciales, pero sin duda estas, serán causal para acrecentar o no el problema actual.

En el caso de los Estados Unidos de América y de acuerdo a su legislación, el único “freno” que tendrían las decisiones presidenciales, es el poder judicial mismo que con el último nombramiento del nuevo *justice* se fortalece el número de jueces nombrados por republicanos y la el mismo caso pasa en el senado, aumentando el sentido conservador de la corte suprema.

<sup>12</sup> SERNA DE LA GARZA, José Ma., *Soberanía, Globalización y principios constitucionales* en Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 2 UNAM 2015, Pp. 693 – 694

Pero para la corte tenga competencia, los asuntos judiciales tienen que pasar por cuando menos dos instancias anteriores, que se encuentran repartidas entre los republicanos y los demócratas.

De acuerdo con las cifras oficiales hasta el 14 de abril del 2018, existían 19 vacantes en las cortes de apelación (equivalentes a los tribunales colegiados de circuito mexicanos), así como 128 en las cortes de distrito (equivalentes a los juzgados de distrito). Administrative Office of the United States Courts (2017), “Judicial Vacancies”, <http://bit.ly/2jC59NU>. Consultado abril 2018.

## Fuentes de consulta

- ADMINISTRATIVE OFFICE OF THE UNITED STATES COURTS, "Judicial Vacancies", "Judicial Vacancies", 2017, consultado abril 2018, <http://bit.ly/2jC59NU>
- BALANZA COMERCIAL DE MERCANCÍAS DE MÉXICO, consultada mayo 2018. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/comext/>
- BANCO DE MÉXICO <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>
- BANCO DE MÉXICO <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirecto/internetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es>
- CUÉLLAR LAUREANO Rubén, Geopolítica. Origen del concepto y su evolución, en Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 113, mayo-agosto de 2012, p. 75
- D. ESPÓSITO, Carlos, *Soberanía e igualdad en el derecho internacional*, Estudios Internacionales 165 (2010)-ISSN 0716-0240, 171-196 Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile, p. 176. file:///C:/Users/Tere/Downloads/12675-1-31620-1-10-20110610.pdf
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948, consultada abril 2018, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- F. BAYEFSKY, Anne, "The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law", Human Rights Law Journal, Vol. 11, N° 1-2, 1990, pp. 1-34. Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, consultado marzo 2018, <http://www.corteidh.or.cr/tabcblas/r31086spa.pdf>
- <https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/truth-about-mexico>
- INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR, consultada mayo 2018, [http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/usa/estadisticas\\_usa.html](http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/usa/estadisticas_usa.html)
- LEY DE MIGRACIÓN, Peterson Institute for International Economics, *The Truth about Mexico*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99 Pág. 46 <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>
- SERNA DE LA GARZA, Jose Ma., *Soberanía, Globalización y principios constitucionales en Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 2, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. 2015, Pp 693 – 694.

# **Desarrollo sustentable, medio ambiente y residuos sólidos urbanos: Una mirada desde la política pública ambiental mexicana \***

Astrid Wojtarowski Leal \*\*  
María de los Ángeles Piñar Álvarez \*\*\*

**RESUMEN:** El concepto de Desarrollo Sustentable, ha fortalecido el diseño de políticas mediante la promulgación de leyes, planes y programas encaminados a la protección y regulación de actividades relacionadas con el uso de los recursos naturales. En este contexto, la búsqueda de una gestión adecuada de residuos sólidos, ha sido relevante. El artículo tiene como objetivo analizar el diseño de tres instrumentos de política pública ambiental mexicana para evaluar la construcción interna de cada uno y la relación que se establece entre los temas de desarrollo, medio ambiente y residuos. Metodológicamente, el análisis se realizó a partir de los criterios de coherencia, congruencia, justicia y validez. Como resultado destaca que los documentos revisados cumplen, de manera general, con un diseño adecuado, pero, por otra parte, la lógica que los guía es su mayor limitante, dada su visión clásica de progreso.

**Palabras clave:** Política pública ambiental; desarrollo sustentable; gestión de residuos sólidos.

**SUMARIO:** Introducción; 1. Desarrollo Sustentable: concepto polisémico y controversial; 2. Desarrollo y pobreza en México; 3. La problemática de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU); 4. Metodología; 5. Descripción y análisis; 5.1 Desarrollo de la política

**ABSTRACT:** The concept of Sustainable Development has strengthened the design of policies through the enactment of laws, plans and programs aimed at the protection and regulation of activities related to the use of natural resources. In this context, the search for an adequate management of solid waste has been relevant. The objective of the article is to analyze the design of three Mexican environmental public policy instruments to evaluate the internal construction of each one and the relationship established between development, environment and waste issues. Methodologically, the analysis was made based on the criteria of coherence, congruence, justice and validity. As a result, it stands out that the reviewed documents generally comply with an adequate design, but, on the other hand, the logic that guides them is their greatest limitation, given their classic vision of progress.

**Keywords:** Environmental public policy, sustainable development, solid waste management.

\* Artículo recibido el 14 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 11 de mayo de 2018.

\*\* Doctora en Investigación Educativa Ambiental por el Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana. Actualmente realiza estancia posdoctoral en El Colegio de Veracruz. Docente en Educación Superior y Posgrado. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel "C".

\*\*\* Doctora en Ciencias Económicas y Sociales. Docente en Instituciones de Educación Superior en Europa, Estados Unidos y México. Actualmente es profesora e investigadora de tiempo completo en El Colegio de Veracruz. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I.

ambiental en México; 5.2 Análisis de tres instrumentos de política pública ambiental; 5.2.1 Criterios de análisis; 5.2.2 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA); 5.2.3 Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR); 5.2.4 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018; Conclusiones; Bibliografía.

## Introducción

En la mayoría de los países del mundo, incluyendo a México, existen en la actualidad diversos esfuerzos por evaluar las políticas públicas.<sup>1</sup> En nuestro país, en materia de política social se ha avanzado en este sentido, sobre todo desde la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Sin embargo, en el área de políticas ambientales las experiencias son aun escasas, además de que han correspondido a una lógica gerencial, donde se pone el énfasis en evaluar la eficiencia y la eficacia de los programas,<sup>2</sup> sin poner atención en el diseño de las políticas y sus ideas subyacentes.

En ese sentido, definimos analizar el diseño del instrumento rector de la política ambiental mexicana: la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Adicionalmente, elegimos un problema ambiental relevante, por lo que añadimos en el análisis la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR) y, finalmente, por la estrecha relación entre los temas de medio ambiente y desarrollo, integramos también el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Consideramos que los temas centrales de los que se encargan estos tres instrumentos se vinculan de manera importante; es decir, el tipo de desarrollo al que aspira un país, determinará en gran medida, la manera en que será concebida su relación con el ambiente en general y en particular la forma en que abordará uno de los principales problemas ambientales de nuestra época, la gestión de los residuos. Con base en ello, nos planteamos una serie de preguntas: ¿La LGEEPA, el PND y la LGPGIR son congruentes entre sí? ¿Cómo se da la presencia del tema de residuos y de medio ambiente en el PND? ¿Cuál es la definición de desarrollo del PND y cómo se relaciona ésta con el medio ambiente y con la gestión de residuos? ¿Pueden definirse las ideas subyacentes de estos instrumentos, cuáles son estas?

1 ROSAS, Angélica, *Política y cultura*, "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", número 30, México ene. 2008

2 BOBADILLA, Mariana, ESPEJEL, Martha, LARA, Francisco, ALVAREZ, Saúl, ÁVILA, Sophie, FERMÁN, José Luis, *Política y Cultura*, "Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental", número 40, México, enero 2013.

Tomando como base los cuestionamientos anteriores, definimos el siguiente objetivo general: Analizar el diseño de la LGEEPA, la LGPGIR y el PND para evaluar la construcción interna de cada instrumento y la relación que se establece en la política pública mexicana entre los temas de desarrollo, medio ambiente y residuos.

A continuación, faremos una revisión del concepto de desarrollo sustentable que, retóricamente, se encuentra en boga a nivel mundial desde hace unas décadas (1987 a la fecha), y que rige discursivamente en México actualmente,<sup>3</sup> a través del PND.

### **1. Desarrollo sustentable: concepto polisémico y controversial**

El Desarrollo Sustentable (DS) es un concepto que se difunde a partir del Informe Brundtland, en el año 1987. Los cimientos venían gestándose desde antes, cuando en la década de los setenta comenzaron las expresiones públicas de preocupación sobre el deterioro ambiental de nuestro planeta, varios documentos y reuniones internacionales así lo confirman: “Los límites del crecimiento” (1972); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, Estocolmo (1972); la Carta de Belgrado (1975) y la Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental (1977), entre otros.

La definición clásica de DS ha ido cambiando para dar lugar a una variedad de perspectivas, que bajo ese título o algunos similares (sustentabilidad o sostenibilidad, por ejemplo) describen procesos de relación entre el ser humano y su entorno natural, haciendo énfasis en que las actuales generaciones no agoten los recursos que permitirán la vida de las futuras generaciones. Es una idea que conlleva, entre otros, un componente ético, de responsabilidad de las personas con sus contemporáneos y con las generaciones venideras; lo que se ha llamado solidaridad intra e intergeneracional.<sup>4,5</sup>

Además del impacto y la popularidad en el mundo académico y político, el término de DS ha estado bajo escrutinio y discusión continua en el primero de los ámbitos señalados. Algunas de las causas que se aducen en su crítica son las siguientes: bajo este concepto se concibe a la naturaleza como una reserva para

3 MURILLO, Daniel, Economía, sociedad y territorio, “Falacias del desarrollo sustentable: una crítica desde la metamorfosis conceptual”, número 16, volumen IV, El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 635-656.

4 NOVO, María, *Revista Iberoamericana de Educación*, “La Educación Ambiental formal y no formal: dos sistemas complementarios”, número 11, España, 1996, pp. 75-102.

5 GONZÁLEZ-GAUDIANO, Édgar, *Educación, medio ambiente y sustentabilidad*, Siglo XXI, México, 2008, 234 p.

satisfacer las necesidades humanas y al servicio del desarrollo económico,<sup>6</sup> es poco específico;<sup>7</sup> es ambiguo, contradictorio y conceptualmente débil.<sup>8</sup>

Lo anterior se resume en que a pesar de que al nombre de desarrollo lo acompaña ahora el apellido “sustentable”, el desarrollo se ha asociado y se sigue asociando al paradigma occidental de progreso y se plantea en términos de crecimiento económico. Esto conduce al error de usar los términos, desarrollo, progreso y crecimiento económico como sinónimos, cuando no lo son.<sup>9</sup>

El progreso se relaciona con el incremento del poder adquisitivo, de la capacidad productiva y a un estilo de vida urbano donde predomina una fe ciega en la ciencia y la tecnología, percibidas como las mejores herramientas para resolver los problemas de la humanidad.<sup>10</sup> Por su parte, el desarrollo asociado a la dimensión económica fue una respuesta práctica a la problemática impuesta por la pobreza de la posguerra.<sup>11</sup> Se consideró que el crecimiento económico impactaría positivamente en la sociedad, pero la voracidad y la inequidad con la que avanzó ha provocado desequilibrios socioeconómicos y ambientales que han generado carestía y subdesarrollo: el desarrollo, asociado básicamente a la noción de crecimiento económico, ha representado un problema más que una solución.<sup>12</sup>

En el tema de la reducción de la pobreza, los mayores retos se observan en los países cuyas exportaciones dependen de los recursos naturales y de los bienes primarios. En algunos de ellos, el crecimiento económico parece haber profundizado esta condición, sobre todo porque la exportación de productos primarios suele tener escaso impacto indirecto sobre el resto de la economía, por ello su efecto en la reducción de la pobreza, si es que se observa, es limitado. Además, el crecimiento económico por sí mismo, no puede reducir la pobreza, se necesita que vaya acompañado de una distribución más equitativa de la ri-

6 SAUVÉ, Lucié, BERRYMAN, Tom, BRUNELLE, Renne, *Educación, Medio Ambiente y Sustentabilidad, “Tres décadas de normatividad internacional para la educación ambiental: Una crítica hermenéutica del discurso de Naciones Unidas”*, UANL, Siglo Veintiuno Editores, México, 2008, pp. 25-52.

7 ENKERLIN, Ernesto, CANO, Gerónimo, GARZA, Raúl, VOGEL, Enrique, *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*, Internacional Thomson Editores, México, 1997, 690 p.

8 SILVA-RIVERA, Evodia, *Campesino producer organisations and sustainability in Mexican coffee production*, Tesis Doctoral, School of Development Studies. University of East Anglia, UK, 2004, 390 p.

9 MURILLO, Daniel, Economía, sociedad y territorio, “Falacias del desarrollo sustentable: una crítica desde la metamorfosis conceptual”, número 16, volumen IV, El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 635-656.

10 MORIN, Édgar, KERN, Anne, *Tierra-Patria*, Kairos, Barcelona, 2005, 112 p.

11 GUDYNAS, Ernesto, *Contornos educativos de la sustentabilidad, “Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros”*, Universidad de Guadalajara, México, 2011, pp 109-144.

12 MORIN, Édgar, KERN, Anne, *Tierra-Patria*, Kairos, Barcelona, 2005, 112 p.

queza, una diversificación de la base productiva, un aumento en la calidad de los empleos, consolidación de los derechos laborales, así como la puesta en marcha de políticas públicas que promuevan estos cambios integrados y el acceso de las poblaciones vulnerables a influir en tales políticas para una mejoría estable en su calidad de vida.<sup>13</sup> La superación de la pobreza es una condición necesaria para la construcción de sociedades sustentables.<sup>14</sup>

En otras palabras, el crecimiento *per se* conlleva una perspectiva cuantitativa, que podría equipararse al indicador de nivel de vida, mientras que el desarrollo puede entenderse desde un enfoque cualitativo, relacionado a una mejoría en la calidad de vida y la disminución de la desigualdad, con un significado más amplio que el mero crecimiento económico, donde se integren elementos de bienestar social, cultural y ambiental.<sup>15</sup> En ese sentido, una adecuada definición de Desarrollo Sustentable es la que se expone en la Estrategia Nacional de Educación Ambiental, desarrollada en Cuba en 1997:

(...) el proceso donde se van creando las condiciones materiales, culturales y espirituales que permitan la elevación de la calidad de vida de la sociedad, con equidad, y justicia social y con base en una relación armónica entre los procesos naturales y sociales, poniendo atención tanto las generaciones actuales como las futuras.<sup>16</sup>

Como puede verse, en la definición anterior, se relaciona al Desarrollo Sustentable con factores como la calidad de vida, la justicia y la equidad social. Dichos aspectos no se encuentran en la definición clásica, enfocada en la base material que sustenta la vida, mientras que aquí las condiciones materiales representan solamente uno de los elementos en los que se necesita avanzar para la construcción de sociedades sustentables.

Esta perspectiva tiene un carácter más integral, además de que explicita que el DS es un proceso, lo que implica que no se trata de una meta estática, sino que se encuentra en permanente transformación. Esta manera de percibir al DS, lo dinamiza, le imprime flexibilidad y capacidad de adaptación ante los cambios, confiriéndole una diversidad de posibilidades que no se limita a un único cami-

13 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (B), "Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo", Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_480923.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_480923.pdf), 2016.

14 NOVO, María, *Revista Iberoamericana de Educación*, "La Educación Ambiental formal y no formal: dos sistemas complementarios", número 11, España, 1996, pp. 75-102.

15 *Ídem*

16 BAYÓN, Pablo, *Revista Interface*, "Educación ambiental, participación y transformación social sostenible en Cuba", 3, 3, 2006, p. 91, Recuperado de: "Biblioteca Virtual de Filosofía y Pensamiento Cubanos", Brasil, Recuperado de <http://biblioteca.filosofia.cu/>

no ni a un único fin. Esto resulta positivo ante la presencia de un mundo tremendamente diverso desde el punto de vista natural, social, político-administrativo, cultural e ideológico; y sirve como entrada para comprender y atender con apertura las particularidades que se encuentren en el trabajo local.

## 2. Desarrollo y pobreza en México

El DS es un paradigma postindustrial, pues su emergencia se relaciona con el reconocimiento, a partir de la década de los ochenta, de los deterioros a nivel global, en el entorno natural. Asimismo, se asocia con el cambio de ideas sobre el uso ilimitado de recursos y energía por el de una necesidad de restricciones en ese sentido<sup>17</sup>. El avance práctico de la nueva ideología encuentra restricciones por entrar en contradicción con el modelo de desarrollo que impera globalmente y que sigue exigiendo un continuo crecimiento económico, además de contribuir a hacer cada vez más profundas las diferencias entre los sectores de población más desfavorecidos en comparación con los más ricos.

Esta circunstancia ha llegado a una relación desproporcionada de una minoría opulenta que es dueña de la mayor parte de los recursos globales contra una inmensa mayoría pobre que no posee casi nada,<sup>18</sup> y donde sus segmentos más desafortunados ni siquiera tienen acceso o lo tienen de forma muy restringida a elementos básicos para la vida, como el agua.

Según datos de la ONU, en su informe de 2005 sobre la situación social en el mundo, el 20% más rico de la población de los países de mayores ingresos representaba el 86% del consumo privado total, mientras que el 20% más pobre de la población mundial constituía apenas un 1,3% del consumo.<sup>19</sup>

Sin embargo, los datos más recientes de la ONU, correspondientes al año 2012, y con base en los cuales se redactó el informe Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo, expresan que ha habido una reducción de la pobreza en la mayoría de los países, que el 36% de las personas de los países en desarrollo viven en condiciones de pobreza, lo que representa menos de la mitad de los po-

17 MICHELI, Jordy, *Región y Sociedad*, "Política ambiental en México y su dimensión regional", 14(23), 2002, p. 129-170.

18 LUCAS, Juan Carlos, *Intersticio Revista sociológica de pensamiento crítico*, "Una reflexión sobre la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Elementos teóricos y analíticos", 1 (1), Madrid, 2007, pp. 67-80.

19 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (A), "Informe sobre la situación social en el mundo de 2005 de la Asamblea General de las Naciones Unidas", ONU, Recuperado de: <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/5/22385/P22385.xml&xsl=/prensa/tpl/p06.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>, 2005.

bres que se tenían registrados en 1990. Pero reconocen que ha habido desequilibrios en estos avances, China y América Latina reportan una mejoría extendida, aunque frágil, las personas siguen viviendo con unos pocos dólares al día. Por su parte, en varias regiones de África y Asia sigue existiendo una alta incidencia de pobreza. Además, se ha registrado un aumento del deterioro económico en países desarrollados del continente europeo, en estos escasean los empleos de calidad y se observa un decaimiento de la clase media.<sup>20</sup>

En los llamados países emergentes, como México, se observan profundas contradicciones, un ejemplo es la confluencia de la modernidad de las grandes ciudades con el atraso y el abandono de muchas áreas rurales. En el país, el 40% de la población urbana se encuentra en situación de pobreza, pero este porcentaje aumenta al 65% para las zonas rurales, según el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018): “(...) en el 40% de los municipios del país el porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor al 75%. La mayoría de éstos son municipios pequeños en localidades rurales y con altos porcentajes de población indígena”<sup>21</sup>. Asimismo, persisten importantes niveles de inequidad, México es el segundo país más desigual de la OCDE, la relación de los ingresos entre el 10% más rico y el mismo porcentaje más pobre de la población es de 25 a 1.<sup>22</sup>

Las problemáticas socioambientales que tratan de solventarse a través de la noción de DS, de manera general, son comunes a nivel global, pero muestran diversos grados y manifestaciones desde la perspectiva local. Es así como la pobreza y la inequidad, la contaminación de aire, agua y suelo; la pérdida de biodiversidad, la tala inmoderada y el manejo inadecuado de residuos sólidos, entre algunos de los fenómenos más acuciantes, si bien constituyen una muestra de lo que sucede de manera extendida en nuestro planeta, se encuentran más agravados en algunas zonas que en otras.

### **3. Los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) como uno de los principales problemas ambientales de México**

El manejo inadecuado de los residuos sólidos urbanos (RSU) continúa siendo uno de los más importantes desafíos ambientales, y uno de los principales retos

<sup>20</sup> ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (B), “Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo”, Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_480923.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_480923.pdf), 2016.

<sup>21</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), “Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018”. México, p. 44, Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, 2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, 2013).

<sup>22</sup> Idem

para avanzar en la sustentabilidad. Esto se debe a las negativas consecuencias socio ambientales que representa, es una de las causas principales de contaminación de suelo, aire y agua,<sup>23</sup> de emisión de gases tóxicos a la atmósfera y problemas de salud de la población asociados a los tiraderos a cielo abierto que, en México, representan el 36% de los sitios de disposición final.<sup>24</sup> Es también una de las problemáticas más visibles a nivel global, regional y local. En la región de América Latina, en general, no se ha logrado el manejo adecuado de los RSU.<sup>25</sup>

En el tema de RSU, el mayor reto para avanzar hacia prácticas sustentables integrales, son las causas profundas del fenómeno de excesiva generación de residuos, que obedece a la lógica neoliberal del consumo desmedido. Esta lógica está asociada al tema del desarrollo, de manera que la problemática de la basura tiene un vínculo importante con el tipo de desarrollo al que aspira un país. Se esperaría entonces, que los instrumentos jurídicos relativos a ambos temas (residuos y desarrollo) fueran congruentes entre sí.

En México, en la mayoría de las zonas urbanas y rurales existen graves problemas en el manejo de los RSU.<sup>26</sup> En el país se recolecta 87% de los RSU que se producen cada día, para disponer únicamente el 64% de los mismos en rellenos sanitarios, el resto se va a tiraderos a cielo abierto.<sup>27</sup> A pesar de que México cuenta con la LGPGIR para hacer frente a este fenómeno y se han dado algunos pasos en ese sentido, se encuentran aislados casos de éxito, como el del municipio de Teocelo, en Veracruz. Pero en general persiste el problema de la generación excesiva de residuos y de su manejo inadecuado. México se encuentra en el décimo lugar entre los mayores generadores de residuos a nivel global.<sup>28</sup>

---

23 DE MEDINA, L. y E. CASTILLO, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, "Políticas públicas municipales en materia de gestión de residuos sólidos", México: Universidad Veracruzana, UBIJUS, 2014, pp.125-139.

24 SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT), "Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de Residuos 2009-2012", Recuperado de: <http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/gestionresiduos/pnpgir.pdf>, 2009.

25 ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS), "Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe", Washington, D.C.: OPS, Recuperado de: [http://www.bvsde.paho.org/cursoa\\_mrsrm/e/fulltext/informe.pdf](http://www.bvsde.paho.org/cursoa_mrsrm/e/fulltext/informe.pdf), pp. 146, 2005.

26 DE MEDINA, L. y E. CASTILLO, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, "Políticas públicas municipales en materia de gestión de residuos sólidos", México: Universidad Veracruzana, UBIJUS, 2014, pp.125-139.

27 SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT), "Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de Residuos 2009-2012", Recuperado de: <http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/gestionresiduos/pnpgir.pdf>, 2009.

28 RODRÍGUEZ, Jesús, *Diario Quadratin*, "Ocupa México décimo lugar mundial en generación de basura:

En el tema de RSU, la legislación ambiental a nivel federal establece en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), fracción III, inciso c, que las funciones de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos estarán a cargo de los municipios.<sup>29</sup> De igual manera, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), establece en su artículo 137 que los municipios son los encargados de la gestión de los residuos sólidos municipales.<sup>30</sup>

Para el ámbito municipal, se encuentra la Ley Orgánica del Municipio Libre, que en su artículo 53 establece que la función de vigilar una adecuada aplicación de los sistemas de recolección y disposición final de los desechos le corresponde a la comisión de limpia pública municipal.<sup>31</sup> A pesar de que el tema de manejo de RSU es de competencia municipal, la búsqueda de propuestas locales para una mejor gestión puede ofrecer alternativas de solución o mejora, en vista de que ha habido un incremento de presupuesto federal y una ineficiencia generalizada en las acciones que han tomado las autoridades municipales para controlar los residuos. En otras palabras, el problema ambiental persiste con una tendencia a agravarse a nivel nacional,<sup>32</sup> estatal y local.<sup>33</sup> Cabe preguntarse cómo están diseñados los instrumentos de política pública ambiental y en especial lo referente a residuos, así como la relación entre estos y el concepto de desarrollo que asume México.

#### 4. Metodología

En la teoría del análisis de las políticas públicas se encuentra una gran variedad de enfoques y un amplio espectro de conocimientos, que diferencia el análisis

---

COVECYT”, 4 junio, Recuperado de: <https://veracruz.quadratin.com.mx/Es-severa-la-problematika-de-la-basura-en-el-pais/>, 2016.

29 CÁMARA DE DIPUTADOS (J), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf), 2017

30 CÁMARA DE DIPUTADOS (I), “Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Última reforma, Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf), 2017.

31 LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE, Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatatal/Veracruz/wo77455.pdf>, 2015.

32 INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE), “Residuos orgánicos”, Recuperado de: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/495/residuos.html>, 2007.

33 PIÑAR-ÁLVAREZ, María de los Ángeles, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, “Agenda desde lo local y políticas públicas municipales en materia ambiental, Veracruz”, Ed. Ubijus y Universidad Veracruzana, México, 2014, pp. 35-82.

DE las políticas públicas del análisis PARA las políticas públicas.<sup>34</sup> Desde la perspectiva de Gordon y colaboradores,<sup>35</sup> las variedades de análisis de las políticas públicas, se expresan en 5 tipos de estudios (tabla 1).

**Tabla 1. Variedades de análisis de las políticas públicas**

Análisis de políticas públicas			Análisis para las políticas públicas	
1	2	3	4	5
Análisis de determinación de las políticas públicas	Análisis del contenido de las políticas públicas	Seguimiento y evaluación de las políticas públicas	Información para las políticas públicas	Defensa de las políticas públicas

Fuente: Tomado de Parsons 2012 y Gordon et al. (1977)

En esta ocasión, nuestro interés se centra en lo correspondiente al tipo de estudio o conocimiento que se presenta con el número 2 en la tabla anterior, es decir, especialmente enfocado en el análisis de contenido de las políticas públicas. Siguiendo a Gordon, esto implica la descripción de cómo éstas se han desarrollado y su análisis a través de un marco de valores para ofrecer una crítica de la política pública.

Ambas tareas se presentarán a continuación, primero con un recorrido por la legislación mexicana en materia ambiental, relacionado con los conceptos vinculados de desarrollo y medio ambiente; y posteriormente, con el análisis del diseño de tres instrumentos de la política ambiental sobre medio ambiente, residuos y desarrollo: se pondrá atención específicamente a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), a la Ley de Gestión Integral de Residuos (LGPGIR) y al más reciente Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), bajo el marco de nuestra acepción, ya expresada, de desarrollo sustentable y con base en 4 criterios que más adelante describiremos.

## 5. Descripción y análisis

### 5.1 Desarrollo de la política ambiental en México

La emergencia del paradigma de la sustentabilidad, impulsó el diseño de políticas públicas ambientales. Según Michelí,<sup>36</sup> en México, en la década de los

<sup>34</sup> PARSONS, D. Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2012.

<sup>35</sup> GORDON, Lewis y YOUNG, K., *Public Administration Bulletin*, "Perspectives on policy analysis" ., 25, pp. 26-35, 1977

<sup>36</sup> MICHELI, Jordy, *Región y Sociedad*, "Política ambiental en México y su dimensión regional", 14(23), 2002, p. 129-170.

ochenta es cuando el estado interviene incorporando el tema de la crisis ambiental a la agenda nacional, intentando pasar a una acción transformadora a través de las leyes. Se llevaron a cabo varias medidas, existía ya el antecedente legal de Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA), de 1971; y el de gestión, a través de la Secretaría del Mejoramiento del Ambiente (1972-1976); esta última se reforma desde el año 1983 y pasa a ser la Subsecretaría de Ecología.

Durante el sexenio 1982-1988, se incluye por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo, la relación del tema ecológico con el desarrollo social y económico del país, estableciendo estrategias para el uso adecuado de los recursos naturales. En 1983 se reforma el artículo 25 de la Carta Magna, señalando que las actividades económicas que hacen uso de los recursos naturales deben cuidar su conservación. Para el siguiente año, se transforma el Artículo 1 de la LFPCCA, para añadirle un señalamiento que estaba ausente en la ley previa, se explica entonces que el Estado debe generar normas para defender el Medio Ambiente.

Para 1987, la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico se eleva a rango constitucional y se faculta al Congreso para emitir leyes que señalen obligaciones de los tres órdenes de gobierno en materia de cuidado del medio ambiente, para lo cual se reformaron los artículos 27 y 73 de la Constitución. En este mismo año, el Gobierno de México ratifica el Protocolo de Montreal, referente a la protección de la capa de ozono.

En 1988 se establecen las Normas Técnicas Ecológicas, 21 para la contaminación del agua, 3 para la contaminación atmosférica y 2 para residuos peligrosos, ese mismo año se crea el instrumento que rige la operación de la política ambiental hasta el día de hoy: la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), donde se establecen disposiciones para la protección de las áreas naturales, la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del suelo y del agua, así como el control de materiales y residuos peligrosos, la clasificación de las fuentes de contaminación, y sanciones para aquellos que violen la ley. Al mismo tiempo se promulgó una ley para cada uno de los estados, y 5 reglamentos para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En 1989, el Gobierno de México firma el Convenio de Basilea, expedido para regular el tránsito transfronterizo de desechos peligrosos.

Para la siguiente década, se define un nuevo concepto de DS en la LGEEPA, donde se incluye la noción de mejorar la calidad de vida de la población a través de la toma de medidas apropiadas de preservación, protección y aprovecha-

miento de los recursos naturales con un enfoque de solidaridad intergeneracional. A la mitad de esta misma década, una estrategia ambiental del gobierno fue la generación de infraestructura para el tratamiento de los residuos industriales peligrosos, lo que sirve de marco para la creación de un nuevo sector económico especializado en el tratamiento de desechos tóxicos.

Es también en la década del 90 cuando las empresas comienzan a tener una participación más activa en la toma de acciones voluntarias de cuidado del medio ambiente. Si bien el impacto de la nueva concepción de política ambiental no ha sido homogéneo en todo el país, la mayor incidencia se ha dado en las grandes urbes, especialmente en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, donde las empresas se han sentido sometidas a una fuerte presión social y política. Esto ha tenido como consecuencia que en estos sitios se lleven a cabo importantes procesos de capacitación para la implantación de sistemas de administración ambiental. Un ejemplo emblemático es el Proyecto Guadalajara, donde Lexington Group,<sup>37</sup> realizó una intervención para mejorar los procesos ambientales y lograr la acreditación ambiental ISO 14000, en una serie de negocios, y lo hizo en coordinación con el Banco Mundial (BM), la Universidad de Guadalajara y el Instituto Tecnológico Superior de Monterrey. El éxito del proyecto motivó al BM a replicarlo en Colombia y Argentina.

En el sexenio de 1994-2000, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca,<sup>38</sup> se eleva el tema ambiental a nivel de ministerio, este hecho es de suma importancia por ser un reconocimiento del Estado a la relevancia del asunto ambiental, lo que además implicó asignación presupuestal y fomentó la profesionalización en el área.<sup>39</sup>

En el periodo de 2001-2006 se lanza el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el cual se propone un enfoque de gestión ambiental, orientado al compromiso con los actores sociales.<sup>40</sup> Actualmente, la

---

37 Firma de Boston especializada en temas ambientales

38 A partir del año 2000 se desincorpora el ramo pesquero y se renombra como SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

39 MICHELI, Jordy, *Región y Sociedad*, "Política ambiental en México y su dimensión regional", 14(23), 2002, p. 129-170.

40 GUEVARA, Alejandro, "Política ambiental en México, génesis, desarrollo y perspectivas", Recuperado de: [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_821\\_163-175\\_7AB46E07D38B71D230F5086ECF0F9887.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_821_163-175_7AB46E07D38B71D230F5086ECF0F9887.pdf), 2005.

SEMARNAT sigue encargada de la gestión ambiental, creando posteriormente un Programa Sectorial del Medio Ambiente para el periodo 2007-2012.<sup>41</sup>

Al mismo tiempo, en la última década se gestan varias leyes federales para protección del medio ambiente, como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003),<sup>42</sup> la Ley de Aguas Nacionales (2004),<sup>43</sup> la Ley General de Vida Silvestre (2005),<sup>44</sup> la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005)<sup>45</sup> y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013).<sup>46</sup>

Por su parte, en términos presupuestales, lo asignado para el ramo administrativo de medio ambiente y recursos naturales para el 2016, se encuentra en el octavo lugar de veinticinco, tal y como se aprecia en la Tabla 2.

**Tabla 2. Gasto programable en ramos administrativos 2016**

Ramos administrativos	Gasto programable
Educación Pública	299,359,767,432
Salud	129,665,881,794
Desarrollo Social	109,271,909,018
Comunicaciones y Transportes	97,482,734,544
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	76,715,536,886
Defensa Nacional	72,250,719,526
Gobernación	67,472,539,816
<b>Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>	<b>57,490,254,828</b>
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	34,010,260,421
Hacienda y Crédito Público	28,002,492,275
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	27,613,444,548
Marina	27,401,156,874
Procuraduría General de la República	16,768,566,951

41 PÉREZ, Jesús, *El Cotidiano*, "La política ambiental en México: Gestión e instrumentos económicos", número 162, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México, 2010, pp. 91-97.

42 CÁMARA DE DIPUTADOS (H), "Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259_240117.pdf), 2017.

43 CÁMARA DE DIPUTADOS (F), "Ley de Aguas Nacionales", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16\\_240316.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf), 2016.

44 CÁMARA DE DIPUTADOS (G), "Ley General de Vida Silvestre", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146\\_191216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_191216.pdf), 2016.

45 CÁMARA DE DIPUTADOS (E), "Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados", Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>, 2015.

46 CÁMARA DE DIPUTADOS (B), "Ley Federal de Responsabilidad Ambiental", Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA.pdf>, 2013.

Economía	15,746,088,863
Entidades no sectorizadas	14,700,109,954
Relaciones Exteriores	7,841,504,845
Turismo	5,911,444,461
Trabajo y Previsión Social	4,674,882,581
Energía	2,807,979,137
Oficina de la Presidencia de la República	1,922,652,864
Función Pública	1,296,984,800
Tribunales Agrarios	881,065,063
Comisión Reguladora de Energía	369,999,989
Comisión Nacional de Hidrocarburos	319,999,985
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	117,459,310
<b>TOTAL</b>	<b>1,100,095,436,765</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016.

Como puede verse, el área de medio ambiente se encuentra entre los 10 ramos que reciben más dinero de la federación, si bien su presupuesto está muy alejado de los 3 primeros que cuentan con mayor gasto (educación, salud y desarrollo social), puede considerarse que es un ramo al que, en términos presupuestales, se le da una atención relativamente prioritaria.

El presupuesto para medio ambiente y recursos naturales, de 2013 a 2014 tuvo un incremento importante, bajó ligeramente para 2015 en comparación con el año anterior, y para 2016 se redujo a una cantidad similar que la presupuestada para 2013 (primer año de la actual administración), es decir, se redujo de manera importante con respecto al año 2015 (Tabla 3).

**Tabla 3. Gasto para el ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales Actual administración federal**

2013	2014	2015	2016
56,471,658,405	68,471,236,212	67,176,702,425	57,490,254,828

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de diputados (2013a, 2014 y 2015a) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016)

Estas son las cifras generales, pero en el presupuesto de egresos de la federación se establece también un rubro llamado *Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático*, que expone gastos relativos a temas específicos de ciertos ramos, entre otros, el de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En éste, se define cuánto se asignará al tema de la *Prevención y gestión de*

*los residuos sólidos.* A continuación, se presentan en la Tabla 4, las cifras correspondientes al año 2016.

**Tabla 4. Gasto federal por áreas específicas en el ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales, del rubro Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático**

Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	5,178,037,490
Infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento	3,992,996,186
Tratamiento de Aguas Residuales	2,462,748,956
Protección Forestal	2,282,157,204
<b>Prevención y gestión integral de residuos</b>	<b>707,437,223</b>
Programa de Empleo Temporal (PET)	607,422,510
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	234,894,914
Investigación científica y tecnológica	213,445,065
Investigación en Cambio Climático, sustentabilidad y Crecimiento Verde	194,965,712
Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	193,425,305
Conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre	188,570,937
Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental	113,856,203
Inspección y vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales	94,443,837
Regulación Ambiental	64,405,920
Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	44,397,912
Normatividad Ambiental e instrumentos para el Desarrollo Sustentable	29,939,649
Actividades de apoyo administrativo	10,412,416
Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental	5,272,616
Capacitación ambiental y desarrollo sustentable	5,109,911
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	3,628,030
Fideicomisos Ambientales	3,427,679
Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular	931,091

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016)

Como puede observarse, la prevención y gestión integral de residuos, a pesar de que se encuentra entre las primeras cinco con mayor presupuesto, la asignación que le corresponde es mucho menor que la de las cuatro primeras.

Sin embargo, como se aprecia en la Tabla 5, el presupuesto asignado para el tema de residuos se ha ido incrementando cada año durante la presente administración federal.

**Tabla 5. Gasto federal para Prevención y gestión integral de residuos. En Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, de 2013 a 2016**

2013	2014	2015	2016
550,355,521	653,493,238	675,712,008	707,437,223

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de diputados (2013a, 2014 y 2015a) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016)

Es importante señalar que el aumento anual del presupuesto para Prevención y gestión integral de residuos, se encuentra en el marco del crecimiento del total que se ha ido erogando cada año en el tema de medio ambiente y recursos naturales desde los recursos específicos para la adaptación y la mitigación del cambio climático, como puede observarse en la Tabla 6. Como se aprecia, el aumento del presupuesto en Medio Ambiente y Recursos Naturales en el tema del cambio climático, se ha dado cada año durante la presente administración federal, sin embargo, se nota que después de haber tenido en 2014 y 2015 un ritmo de crecimiento similar; se desacelera de manera importante para 2016, creciendo, pero en menor proporción.

**Tabla 6. Gasto federal del total para Medio Ambiente y Recursos Naturales. En Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, de 2013 a 2016**

2013	2014	2015	2016
11,483,927,182	13,126,094,485	16,551,384,030	16,551,926,765

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de diputados (2013a, 2014 y 2015a) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016)

No se cuenta con elementos para conocer la cantidad adecuada de recursos necesarios para atender la prevención y gestión integral de residuos, área que desde la perspectiva federal está inserta en la de adaptación y mitigación del cambio climático; en ese sentido, lo que puede observarse es que el presupuesto para las acciones que enfrentan el cambio climático es una prioridad para el gobierno federal. Esto puede apreciarse en que, al margen del decrecimiento general en el presupuesto, para cambio climático ha continuado aumentando de manera significativa.

## 5.2 Análisis de tres instrumentos de la política pública ambiental

En el universo de la legislación ambiental mexicana, hemos elegido tres instrumentos de la política pública relativa a medio ambiente, residuos y desarrollo, con los cuales se realizará un ejercicio de análisis de contenido, para verificar si cada uno cuenta en su diseño con elementos que le aporten consistencia, así como identificar las ideas subyacentes y los vínculos con el concepto de desa-

rrollo sustentable. De esta manera podrá hacerse visible la lógica que guía esta parte de la legislación en materia ambiental y, en ese sentido, conocer sus aciertos y faltantes.

### 5.2.1 Criterios de análisis para el diseño

Las unidades de análisis son tres instrumentos de la política pública ambiental sobre medio ambiente, residuos y desarrollo: la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEPA), la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, así como el Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018.

Serán analizados a la luz de criterios de coherencia, congruencia, justicia y validez. Los dos primeros se obtienen de una reciente evaluación sobre políticas públicas educativas en México<sup>47</sup>, y los otros dos son criterios clásicos que se usan para evaluar leyes<sup>48</sup> (tabla 7) y, que en nuestro caso, se eligen por ser pertinentes en lo correspondiente al análisis de la etapa de diseño de las políticas públicas.

**Tabla 7. Análisis de contenido de los instrumentos de la política pública ambiental. Criterios**

Criterios	Definición	Niveles posibles
<b>Coherencia</b>	La política, ley, plan o programa presenta objetivos claros, que se relacionen armónicamente entre ellos y se complementen.	1. <i>Coherente</i> 2. No coherente
<b>Congruencia</b>	La política, ley, plan o programa cuenta con congruencia interna, si sus <i>problemas</i> (diagnóstico que justifique el instrumento), <i>objetivos</i> y <i>medios</i> tienen relación entre sí.	1. <i>Incongruente</i> . Si ninguno de los tres elementos (problemas, objetivos y medios) se relacionan 2. <i>Parcialmente congruente</i> . Si hay relación entre dos de sus tres elementos. 3. <i>Congruente</i> . Si hay relación entre sus tres elementos.
<b>Justicia</b>	La política, ley, plan o programa se dirige a la búsqueda del bien común, entendido este como la anteposición de los intereses colectivos a los particulares.	1. <i>Cumple con el criterio de justicia</i> : Declara o se infiere en su contenido la búsqueda del bien común 2. <i>No cumple con el criterio de justicia</i> : No declara o no se infiere en su contenido la búsqueda del bien común

<sup>47</sup> INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*, Documento de trabajo, México, 2016, 282 p.

<sup>48</sup> RUBIO, Mauricio, *Escritos varios, Algunos viejos*, "Criterios para la evaluación de las leyes", Recuperado de: [mrpotros.blogspot.mx/2011/07/criterios-para-la-evaluacion.html](http://mrpotros.blogspot.mx/2011/07/criterios-para-la-evaluacion.html), 2011.

<b>Validez</b>	La política, ley, plan o programa es expedida por un poder legítimo. No ha sido derogada por una norma posterior.	1. Tiene validez: Cumple con la definición de validez 2. No tiene validez: No cumple con la definición de validez
----------------	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de INNE, 2016 y Rubio, 2011

Como pudo verse en la Tabla 7, contamos con diferentes niveles para cada uno de los criterios, de manera que, a cada unidad a evaluar, se le designará el nivel correspondiente con base en como cumplan con la definición de cada criterio. A continuación, se presenta el análisis de los tres instrumentos o unidades ya mencionados.

### **5.2.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)**

La LGEEPA se presenta como el marco general que rige la política ambiental en México, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y su última reforma corresponde al año 2016. Esta ley es el reglamento de las disposiciones de la Constitución Política de México en lo referente a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en todo el territorio nacional. En ella se plantean 10 objetivos relacionados con la preservación y el mejoramiento del ambiente, así como la definición de la política ambiental, la participación de la ciudadanía y la coordinación interinstitucional que lo sustenta.

En su artículo 5º establece que es facultad de la Federación la formulación y conducción de la política ambiental nacional. En el 7º expresa lo mismo para los estados y en el 8º vuelve a referir de la misma forma que los municipios son responsables de la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal. De esta manera los tres órdenes de gobierno son responsables, cada cual a su nivel, de las políticas ambientales, lo que implica una estrecha colaboración entre ellos y una necesidad de congruencia entre lo que establezca cada uno.

Tomando como base los criterios de evaluación antes señalados, puede decirse que, en cuanto a su *coherencia*, la LGEEPA es coherente porque expresa claramente sus objetivos de preservación y mejoramiento del ambiente, aunque lo hace de manera muy general. Además, los objetivos se relacionan entre sí y son complementarios, no se encuentra desarticulación entre ellos.

La ley muestra una visión economicista del aprovechamiento y la preservación de los ecosistemas, ya que explicita que esto último debe ser compatible con la obtención de beneficios económicos. Se observa lo mismo en su defini-

ción de Desarrollo Sustentable, donde combina los criterios de calidad de vida y productividad de las personas.

En cuanto a su congruencia interna, se considera *parcialmente congruente* puesto que existe relación entre los objetivos y los medios, es decir, entre dos de los tres componentes tomados en cuenta para este rubro, pero no hay referencia alguna a los problemas. Estos últimos pueden entenderse como sinónimos del diagnóstico, es decir, elementos problemáticos que se hayan detectado en el territorio nacional sobre los temas que aborda la ley y que ésta trate de subsanar. Es importante señalar, que aparece un listado con "deberes" o principios, pero no se presentan explícitamente los problemas, por lo tanto, la ley no cuenta con un diagnóstico que la justifique.

Relativo al *criterio de justicia*, esta ley lo cumple por lo que declara, sus fines buscan el bien común a través de la preservación del medio ambiente, para una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

Y finalmente, con respecto al *criterio de validez*, éste se cumple, pues fue expedida por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Es vigente y su última reforma es del 13 de mayo del 2016.

### **5.2.3 Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR)**

Por su parte, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos manifiesta el derecho de las personas a un medio ambiente sano a través de la prevención y gestión adecuada de los residuos, y con esto hace un reconocimiento implícito de que esta problemática tiene un carácter socioambiental, es decir, reconoce una parte de los elementos sociales que están presentes en este fenómeno, como el de su potencial incidencia negativa en la salud humana. La referencia a Desarrollo Sustentable se presenta en términos de meta, y en el principio XI, de su Artículo 2, menciona a la producción limpia como un vehículo para llegar a ella; sin embargo, no se plantea una definición de DS.

Esta ley plantea claramente su objeto, además enuncia lo que parecerían 13 objetivos, nombrados aquí como principios. Expresa previamente que la ley establecerá las bases para cada uno de estos principios, sin mencionar que el fin de este documento sea su cumplimiento. Una interpretación lógica a partir de la narrativa del texto es que esta ley ofrece un marco básico para unos objetivos ideales.

En cuanto al *criterio de coherencia*, la ley es coherente porque expresa objeti-

vos que, aunque generales (como en el caso de la LGEEPA), se relacionan entre sí, además de complementarse.

Con respecto al *criterio de congruencia*, no se enuncia ningún diagnóstico o problemática que sustente o justifique la ley. Se observa que existe relación entre objetivos y medios, es decir, entre dos de sus tres elementos, sin embargo, la ausencia del elemento Problemas (diagnóstico), hace que la ley sea parcialmente congruente.

Esta ley pone bajo responsabilidad de las entidades federativas y los municipios el control y vigilancia de la gestión integral de residuos, así como la posibilidad de coordinarse para formular dicha gestión en su circunscripción territorial. Al mismo tiempo se señalan las medidas de seguridad y control, así como las infracciones y sanciones.

El *criterio de justicia* se cumple porque lo declarado en el documento persigue el bien común y sus fines coadyuvan a la preservación del medio ambiente a través de un manejo adecuado de los residuos. La ley señala expresamente que quien contamine un sitio o provoque una afectación al ambiente, como consecuencia de la liberación de residuos, deberá hacerse responsable de ello, con base en lo planteado en la Ley General de Responsabilidad Ambiental.

Esta ley deja en manos de las entidades y los municipios, la transmisión de información a la ciudadanía, sobre la relación de los residuos sujetos a planes de manejo; así como la coordinación, elaboración e instrumentación de los programas locales para la prevención y la gestión integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial. Del mismo modo, declara aquellos elementos que deben contener tales programas, los fines y objetivos para los cuales deben establecerse los planes de manejo, así como los principios legales en que éstos deben basarse.

Finalmente, puede verse que la ley tiene *validez* pues fue expedida por el H. Congreso de la Unión, órgano facultado para hacerlo, y es vigente. Su última reforma es del 22 de mayo de 2015.

#### **5.2.4 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018**

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2013-2018<sup>49</sup>, se presenta como un documento eje, que articula las políticas públicas del país. Con base en la importancia nacional y global que representa la problemática de los RSU, se

---

<sup>49</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), "Plan Nacional de Desarrollo" (PND) 2013-2018. México, Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013), 2013.

revisó el PND, esperando encontrar una posición del gobierno federal con respecto a este fenómeno y líneas de acción o estrategias para combatirlo, así como la postura oficial en relación con la noción de desarrollo.

El objetivo general del PND es el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo, para mejorar la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas. Por otra parte, el plan presenta de forma explícita las metas que se propone y éstas se relacionan entre sí, de manera que puede considerarse que, bajo los términos de este análisis, el PND es *coherente*.

Con respecto a su *congruencia*, cada capítulo o meta cuenta con un diagnóstico. Los problemas, objetivos y metas se relacionan entre sí, por lo que el plan tiene congruencia interna. Sin embargo, sus planteamientos son muy generales, es decir, las líneas de acción para el cumplimiento de los objetivos se enuncian, pero no pueden considerarse como específicas para atender cada problemática.

Los criterios de *justicia* y *validez* también se cumplen en el diseño de este plan, en el caso del primero porque el documento persigue el bien común, y esto se declara en el planteamiento de su objetivo, así como en las metas y líneas de acción; con respecto a la validez, es un documento expedido por un órgano facultado: la Presidencia de la República y se encuentra vigente.

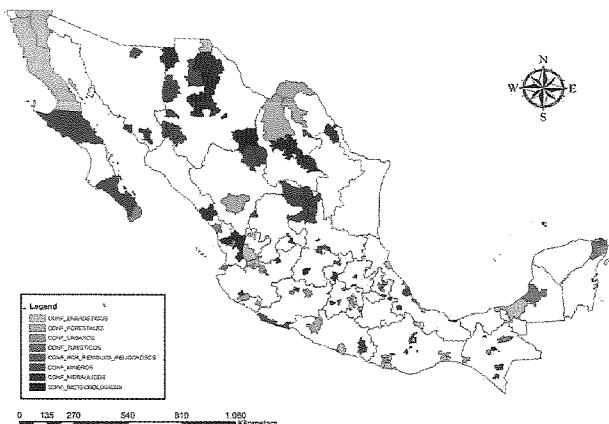
En el PND, cada capítulo cuenta con un diagnóstico que inicia con una frase que resume todo su contenido. Tales frases no expresan con claridad la problemática a la que hacen referencia, sin embargo, el diagnóstico tiene una mejora relativa cuando se avanza en el texto porque se plantean ideas más claras y mejor estructuradas. Algunos capítulos hacen mención a los temas de medio ambiente (MA) y de Desarrollo Sustentable (DS), pero en general, vinculados al crecimiento económico y la productividad.

*En el capítulo I “Méjico en paz”,* el resumen del diagnóstico solamente expresa que el país demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia. En este apartado no se mencionan los temas de MA o de DS, a pesar de que muchos conflictos al interior del país se relacionan con desacuerdos en el uso y explotación de los recursos. En México, se contabilizaron más de una docena de grandes conflictos socioambientales, tan solo en el año 2013<sup>50</sup>. La mayoría de ellos se encuentran asociados a políticas públicas diseñadas para favorecer al sector privado (nacional o extranjero), frente a los cuales la sociedad civil y las comu-

<sup>50</sup> TOLEDO, Víctor Manuel, GARRIDO, David, BARRERA-BASSOLS, Narciso, „Ecología Política, “Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neoliberal en México”, Ecología Política, Número 46, México, 2013, pp. 115-124.

nidades se resisten por la depredación de recursos que resultan de las actividades de estas empresas. La distribución geográfica de estos conflictos puede apreciarse en la Figura 1.

Figura 1: Conflictos socioambientales en México 2009-2013



Fuente: Toledo et al. (2013)

Como podemos observar, los temas de estos conflictos son variados: energéticos, forestales, urbanos, turísticos, por residuos peligrosos, mineros, hidráulicos y biotecnológicos. Esta problemática se distribuye a lo largo y ancho de la geografía nacional, en casi 180 municipios.

Continuando con el análisis del PND, puede verse que en el *capítulo II “México incluyente”*, el resumen del diagnóstico expresa que persisten los niveles de exclusión, de privación de derechos sociales y de desigualdad entre personas y regiones de México. Aquí se plantea como prioridad el combate a la pobreza, tomando como referencia los resultados de la consulta ciudadana, que arrojó este tema como la tarea fundamental a la que tiene que abocarse el gobierno. Sin embargo, ni se exponen las causas de la pobreza, ni su relación con temas como el de MA. En el plan de acción de este apartado se hace referencia a la necesidad de desarrollar ciudades competitivas y sustentables, sin embargo, no se aclara cuál es el significado de esto.

En el *capítulo III “México con educación de calidad”*, el resumen del diagnóstico menciona que es indispensable aprovechar la capacidad intelectual que existe en México. No se hace referencia a temas ambientales, pero en su plan de acción, plantea, entre otras cosas, la necesidad de hacer del desarrollo científico y

tecnológico, y de la innovación, pilares para el progreso económico y social sostenible.

*El capítulo IV, titulado “México próspero”, en su resumen del diagnóstico plantea que existe la oportunidad para que el país sea más productivo. En el documento, este apartado es el más vinculado a los temas de medio ambiente y sustentabilidad. Con respecto a MA, expresa que México es el único país de América Latina que cuenta con cobertura contra desastres naturales. También plantea que México está presente de manera comprometida en la agenda internacional de medio ambiente, participando en más de 90 acuerdos y protocolos vigentes.*

En el diagnóstico se incluye también un apartado sobre Desarrollo Sustentable donde se reconocen los efectos perjudiciales del cambio climático (CC) y la intensificación de la degradación ambiental por esta causa. Además, se reconoce que el crecimiento del país sigue estrechamente vinculado a la emisión de compuestos de efecto invernadero, y que hay un costo económico asociado a la degradación ambiental.

También se menciona la importancia de la conservación del “capital natural” y sus bienes y servicios como clave para el desarrollo, manifestando así una postura economicista con respecto al medio ambiente. Concebir a la naturaleza como capital desencadena que la protección de la biodiversidad no se realice por los valores intrínsecos de los seres vivos, sino bajo valores de mercado e inversión.<sup>51</sup> Recordemos que es justamente la perspectiva de la preeminencia del mercado, la que ha contribuido mayormente a la sobreexplotación de la naturaleza en general y, en particular, al exceso en el consumo, cuyas consecuencias han sido negativas, entre otras cosas, por el aumento en la producción de desechos y las implicaciones nocivas que esto genera.

En este capítulo es donde único se menciona la problemática de los residuos sólidos, reconociéndose la generación excesiva de éstos. Se plantea como estrategia el incentivar la separación de residuos para facilitar su aprovechamiento, aunque en el plan de acción no se definen las labores específicas para hacerla efectiva.

Por otro lado, se hace referencia a la importancia de la minería, como la cuarta fuente generadora de ingresos en el país, sin mencionarse el deterioro ambiental y los conflictos sociales asociados a esta actividad. Asimismo, se expone

---

<sup>51</sup> GUDYNAS, Eduardo, Educación, Participación y Ambiente, “Los límites de la sustentabilidad débil, y el tránsito desde el capital natural al patrimonio ecológico”, 4(11), Caracas, 2000, pp. 7-11.

la relevancia del turismo en el desarrollo de la nación, usando como referencia el nivel muy bajo de marginación que tiene la población en la mayoría de los municipios turísticos (87%). Es importante mencionar que muchos países pobres y en vías de desarrollo consideran al turismo como un motor de desarrollo endógeno y una importante fuente de divisas.<sup>52</sup> Sin embargo, también es necesario reconocer que la actividad turística *per se* no necesariamente representa una opción de desarrollo equitativo ni sustentable, puesto que las externalidades ambientales y sociales que se asocian al desarrollo turístico tradicional son conocidas. El impacto social y ambiental, tanto de la minería como del turismo tradicional, debería ser considerado en un documento como el PND.

En el plan de acción correspondiente a este apartado, se propone impulsar y orientar un crecimiento verde, incluyente y facilitador que preserve el patrimonio natural del país y que al mismo tiempo genere riqueza, competitividad y empleo. Plantea la necesidad de hacer del cuidado del medio ambiente una fuente de beneficio palpable, una vía para incrementar la productividad y el Desarrollo Sustentable; no se define claramente qué se entiende por éste, pero se plantea que la sustentabilidad incluye el manejo responsable de los recursos hídricos, el aumento en la cobertura de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como en la infraestructura hidroagrícola y en el control de inundaciones.

El documento explicita que los incentivos económicos de las empresas y la sociedad deben contribuir a alcanzar un equilibrio entre la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el desarrollo de las actividades productivas, así como la importancia de la retribución a los propietarios de los recursos naturales con los beneficios de los servicios ambientales que éstos proporcionan.

Finalmente, el *capítulo V*, titulado “*México con responsabilidad global*”, plantea un resumen del diagnóstico que expresa que el país puede consolidarse como una potencia emergente. En este apartado, las menciones al tema de medio ambiente se relacionan con el cambio climático y su impacto en los patrones climáticos y la biodiversidad. Con respecto al DS, se indica que existe la posibilidad de un pacto global en este tema, que permita vislumbrar un mundo en el que el hambre y la pobreza extrema se hayan erradicado.

En resumen, el Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, tiene luces y som-

<sup>52</sup> ORGAZ, Francisco, MORAL, Salvador, *El Periplo Sustentable*, “El turismo como motor potencial para el desarrollo económico de zonas fronterizas en vías de desarrollo. Un estudio de caso”, número 31, julio-septiembre, México: UAEH, 2016, Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193449985009>.

bras. En cuanto a los *aciertos*, es importante destacar que parte de su formulación se base en una consulta ciudadana, lo que implica una participación más activa de la población en la construcción de las bases de la política pública del país, que como se mencionó antes, es un elemento fundamental en la reconfiguración de una sociedad que necesita conseguir mayores niveles de equidad. Por otro lado, la consulta representa una pieza en la conformación del diagnóstico que se presenta para cada uno de los capítulos, en ese sentido, debe mencionarse, que el diagnóstico es un ejercicio básico y fundamental en la elaboración de un plan. Asimismo, otro acierto del documento es el reconocimiento de que el Producto Interno Bruto es una medida unidimensional que ignora algunos aspectos fundamentales del bienestar de las naciones, entre los que se incluyen la conservación ambiental y la calidad de vida.

Con respecto a las *debilidades* del documento, puede mencionarse en primera instancia, la ausencia de los temas de medio ambiente y sustentabilidad en la mayoría de sus capítulos, solamente el capítulo IV “Méjico próspero” les da un lugar relativamente destacado. A pesar de que este apartado toma en cuenta los temas de medio ambiente y Desarrollo Sustentable, es notorio que a ambos se les vincula con el crecimiento económico, la competitividad y la productividad; es decir, a pesar de que la retórica en ocasiones intenta desmentirlo, la lógica o base de este plan se asocia con la noción clásica de progreso. Como reflexionamos anteriormente, esta lógica de crecimiento puesta en lugar del desarrollo, implica consecuencias socioambientales negativas para los países.

Otro aspecto mejorable es la falta de claridad y el simplismo de las frases o resúmenes de cada uno de los diagnósticos. Del mismo modo, las líneas de acción son expresadas de manera muy general y no se explicitan bien las acciones para avanzar en la solución de las problemáticas planteadas. Otra debilidad del plan, consiste en no darle suficiente peso a la problemática de residuos sólidos, sino más bien plantearlo como una problemática tangencial o periférica, cuando, como ya se mencionó antes, México ocupa el décimo puesto a nivel mundial entre los principales generadores de residuos.<sup>53</sup>

### **Conclusiones**

La emergencia del concepto de Desarrollo Sustentable impulsó una nueva era en la visión sobre el medio ambiente y su relevancia en el sostenimiento de la

<sup>53</sup> RODRÍGUEZ, Jesús, *Diario Quadratín*, “Ocupa México décimo lugar mundial en generación de basura: COVECYT”, 4 junio, Recuperado de: <https://veracruz.quadratin.com.mx/Es-severa-la-problemati-ca-de-la-basura-en-el-pais/>, 2016.

vida humana y en la calidad de la misma. Esta perspectiva se difundió globalmente, y los países comenzaron a reflejar esta preocupación en sus instrumentos legales.

En el caso de México el desarrollo en este tema se dio a partir de la década de los ochenta, cuando se crearon instituciones encargadas de operar y regular la política ambiental, lo que impulsó también, la profesionalización en el área. A partir de entonces se firman y ratifican convenios y protocolos internacionales relativos a medio ambiente y, actualmente, México participa en más de 90 documentos de esta naturaleza. Al incorporar el tema de la crisis ambiental a la agenda nacional, se comienzan a diseñar una serie de planes, leyes, programas y normas en ese sentido.

En cuanto a la erogación federal para el tema de medio ambiente, pudo verse que éste se encuentra entre los primeros 10 ramos administrativos que más recursos reciben, sin embargo, su presupuesto se encuentra significativamente por debajo de los 3 primeros: educación, salud y desarrollo social. Un rubro de medio ambiente que recibe una cantidad importante de recursos es el de *Adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático*, que a su vez contiene una serie de rubros administrativos, entre éstos, el de *Prevención y gestión de los residuos sólidos*, que está en el quinto puesto de veintidós, pero muy alejado del monto de los cuatro primeros: desarrollo forestal sustentable, infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento, tratamiento de aguas residuales y protección forestal.

Los instrumentos legales que se van diseñando obedecen a problemáticas socioambientales nacionales, como la protección de las áreas naturales protegidas, vida silvestre, bioseguridad, agua, desarrollo forestal, contaminación de la atmósfera, del suelo y del agua, control de materiales y residuos peligrosos, así como gestión integral de residuos sólidos urbanos.

Con respecto al análisis mediante cuatro criterios de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGR) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2013-2018, pudo observarse que cumplen con el criterio de coherencia, puesto que sus objetivos o metas se relacionan entre sí y son complementarios.

En cuanto al criterio de congruencia, pudo identificarse que tanto en la LGEEPA como en la LGPGR está ausente la presentación de los problemas que sustentan su promulgación, en razón de lo cual, ambas se consideran parcialmente congruentes, debido a que, a pesar de esta ausencia, se encuentra rela-

ción entre los objetivos y los medios. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, sí se declara un diagnóstico para cada una de las metas que se proponen, y hay relación entre los objetivos y los medios, por lo que el PND cumple con el criterio de congruencia.

Sin embargo, el hecho de que sean parcial o totalmente congruentes en su interior, no significa que lo sean entre sí. El excesivo economicismo de la noción de medio ambiente y de desarrollo, tanto en la LGEEPA como en el PND, podrían limitar la búsqueda de soluciones reales a las problemáticas socioambientales urgentes de atender, entre otras, la de los residuos. En la LGEEPA se reconoce la generación excesiva de residuos, pero no se menciona su causa. Hacerlo, sería reconocer que este fenómeno está motivado por las exigencias de consumo creciente del sistema neoliberal, el mismo que exige que la naturaleza sea vista como “capital”, o que, en la relación de los seres humanos con ella, prevalezca el criterio de productividad, como se plantea en la LGEEPA.

Los 3 instrumentos analizados, en su diseño, cumplen con el criterio de justicia, en función de que todos declaran la búsqueda el bien común; no obstante, es necesario señalar que no aclaran su significado. Del mismo modo, cumplen también con el criterio de validez, dado que cada uno ha sido promulgado por alguna instancia facultada para ello, además de que los documentos están vigentes, ni derogados ni sustituidos por otro.

Tanto la LGEEPA como el PND, se guían por una lógica economicista, donde se encuentra implícita la noción clásica de progreso; en estos casos, se vincula tanto al medio ambiente como al desarrollo con la competitividad, el crecimiento económico y la productividad. Esta perspectiva somete al medio ambiente a una función meramente instrumental, a partir de la cual sería imposible corregir los males que esta misma postura ha generado. De manera que es un trayecto en forma de *círculo vicioso*, donde la ideología que lo guía, no haría más que propiciar los problemas que aparentemente se intentan subsanar.

En el caso del PND, otra de sus limitantes es la escasa presencia del tema de medio ambiente, que se presenta solamente en una de las 5 metas; y en esa misma área, se nota también la ausencia de la problemática de los RSU, siendo un fenómeno tan visible y donde México se encuentra entre los mayores generadores a nivel global.

El análisis de estos instrumentos parecería arrojar un resultado relativamente positivo; sin embargo, al margen de que puedan considerarse coherentes y justos por lo que en ellos se declara, si la base ideológica sobre la que se sustentan (noción clásica de progreso, desarrollo entendido como crecimiento econó-

mico) es la causa de la problemática que quiere combatirse (deterioro socio ambiental), los resultados no serán adecuados ni para el medio ambiente ni para el desarrollo *integral y sustentable* del país, predicado en su artículo 25 constitucional. Sería pertinente un giro en la base ideológica del diseño de estas políticas, así como la realización de una evaluación externa de la implementación de las mismas, lo que tendrá utilidad para conocer el impacto que la ley tiene sobre sus destinatarios. De esta manera podría detectarse si en la práctica estas leyes y planes están coadyuvando a la mejoría tanto de la situación ambiental del país como a la calidad de vida de sus ciudadanos.

## Bibliografía

- BAYÓN, Pablo, *Revista Interface*, "Educación ambiental, participación y transformación social sostenible en Cuba", 3, 3, 2006, pp. 89-104, Recuperado de: "Biblioteca Virtual de Filosofía y Pensamiento Cubanos", Brasil, Recuperado de <http://biblioteca.filosofia.cu/>
- BOBADILLA, Mariana, ESPEJEL, Martha, LARA, Francisco, ALVAREZ, Saúl, ÁVILA, Sophie, FERMÁN, José Luis, *Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental*, Política y Cultura, número 40, México, enero 2013.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (A), "Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2013/PEF\\_2013\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf), 2013.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (B), "Ley Federal de Responsabilidad Ambiental", Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA.pdf>, 2013.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (C), "Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2014", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/02\\_proyecto\\_decreto\\_pgef2014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/02_proyecto_decreto_pgef2014.pdf), 2014.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (D), "Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2015", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto\\_presupuesto.pdf](http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf), 2015.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (E), "Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados", Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>, 2015.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (F), "Ley de Aguas Nacionales", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16\\_240316.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf), 2016.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (G), "Ley General de Vida Silvestre", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146\\_191216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_191216.pdf), 2016.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (H), "Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259_240117.pdf), 2017.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (I), "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Última reforma, Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf), 2017.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (J), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf), 2017.
- DE MEDINA, L. y E. CASTILLO, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, "Políticas públicas municipales en materia de gestión de residuos sólidos", México: Universidad Veracruzana, UBIJUS, 2014, pp.125-139.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*. México, Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013), 2013.
- ENKERLIN, Ernesto, CANO, Gerónimo, GARZA, Raúl, VOGEL, Enrique, *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*, Internacional Thomson Editores, México, 1997, 690 p.
- GONZÁLEZ-GAUDIANO, Édgar, Educación, medio ambiente y sustentabilidad, Siglo XXI, México, 2008, 234 p.
- GORDON, Lewis y YOUNG, K, *Public Administration Bulletin "Perspectives on policy analysis"*, 25, 1977, pp. 26-35.
- GUEVARA, Alejandro, *Política ambiental en México, génesis, desarrollo y perspectivas*, Recuperado de: [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_821\\_163-175\\_7\\_AB46E07D38B71D230F5086ECF0F9887.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_821_163-175_7_AB46E07D38B71D230F5086ECF0F9887.pdf), 2005.
- GUDYNAS, Eduardo, *Educación, Participación y Ambiente*, "Los límites de la sustentabilidad débil, y el tránsito desde el capital natural al patrimonio ecológico", 4(11), Caracas, 2000, pp. 7-11.
- GUDYNAS, Eduardo, *Contornos educativos de la sustentabilidad*, "Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros", Universidad de Guadalajara, México, 2011, pp. 109-144.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE), *Residuos orgánicos*, Recuperado de: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/495/residuos.html>, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*, Documento de trabajo, México, 2016, 282 p.
- LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE, Recuperado de: <http://www.ordenjurídico.gob.mx/Documentos/Estatatal/Veracruz/wo77455.pdf>, 2015.
- LUCAS, Juan Carlos, *Intersticio, Revista sociológica de pensamiento crítico*, "Una reflexión sobre la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Elementos teóricos y analíticos", 1(1), Madrid, 2007, pp. 67-80.
- MICHELI, Jordy, *Región y Sociedad*, "Política ambiental en México y su dimensión regional", 14(23), 2002, p. 129-170.
- MORIN, Édgar, KERN, Anne, *Tierra-Patria*, Kairos, Barcelona, 2005, 112 p.
- MURILLO, Daniel, *Economía, sociedad y territorio*, "Falacias del desarrollo sustentable: una crítica desde la metamorfosis conceptual", número 16, volumen IV, El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 635-656.
- NOVO, María, *Revista Iberoamericana de Educación*, "La Educación Ambiental formal y no formal: dos sistemas complementarios", número 11, España, 1996, pp. 75-102.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (A), "Informe sobre la situación social en el mundo de 2005 de la Asamblea General de las Naciones Unidas", ONU,

Recuperado de: <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/5/22385/P22385.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>, 2005.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (B), "Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo", Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_480923.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_480923.pdf), 2016.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS), "Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe", Washington, D.C.: OPS, Recuperado de: [http://www.bvsde.paho.org/cursoa\\_mrsm/e/fulltext/informe.pdf](http://www.bvsde.paho.org/cursoa_mrsm/e/fulltext/informe.pdf), pp. 146, 2005.

ORGAZ, Francisco, MORAL, Salvador, *El Periplo Sustentable*, "El turismo como motor potencial para el desarrollo económico de zonas fronterizas en vías de desarrollo. Un estudio de caso", número 31, julio-septiembre, México: UAEM, 2016, Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193449985009>.

PARSONS, D. Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2012.

PÉREZ, Jesús, *El Cotidiano*, "La política ambiental en México: Gestión e instrumentos económicos", número 162, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México, 2010, pp. 91-97.

PIÑAR-ÁLVAREZ, María de los Ángeles, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, "Agenda desde lo local y políticas públicas municipales en materia ambiental, Veracruz", Ed. Ubijus y Universidad Veracruzana, México, 2014, pp. 35-82.

RODRÍGUEZ, Jesús, *Diario Quadratin*, "Ocupa México décimo lugar mundial en generación de basura: COVECYT", 4 junio, Recuperado de: <https://veracruz.quadratin.com.mx/Es-severa-la-problematica-de-la-basura-en-el-pais/>, 2016.

ROSAS, Angélica, *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*, Política y cultura, número 30, México ene. 2008

RUBIO, Mauricio, *Escritos varios, Algunos viejos*, "Criterios para la evaluación de las leyes", Recuperado de: [mrpotros.blogspot.mx/2011/07/criterios-para-la-evaluacion.html](http://mrpotros.blogspot.mx/2011/07/criterios-para-la-evaluacion.html), 2011.

SAUVÉ, Lucié, BERRYMAN, Tom, BRUNELLE, Renne, *Educación, Medio Ambiente y Sustentabilidad*, "Tres décadas de normatividad internacional para la educación ambiental: Una crítica hermenéutica del discurso de Naciones Unidas", UANL, Siglo Veintiuno Editores, México, 2008, pp. 25-52.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, "Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2016", Recuperado de: <http://www.ppef.hacienda.gob.mx>

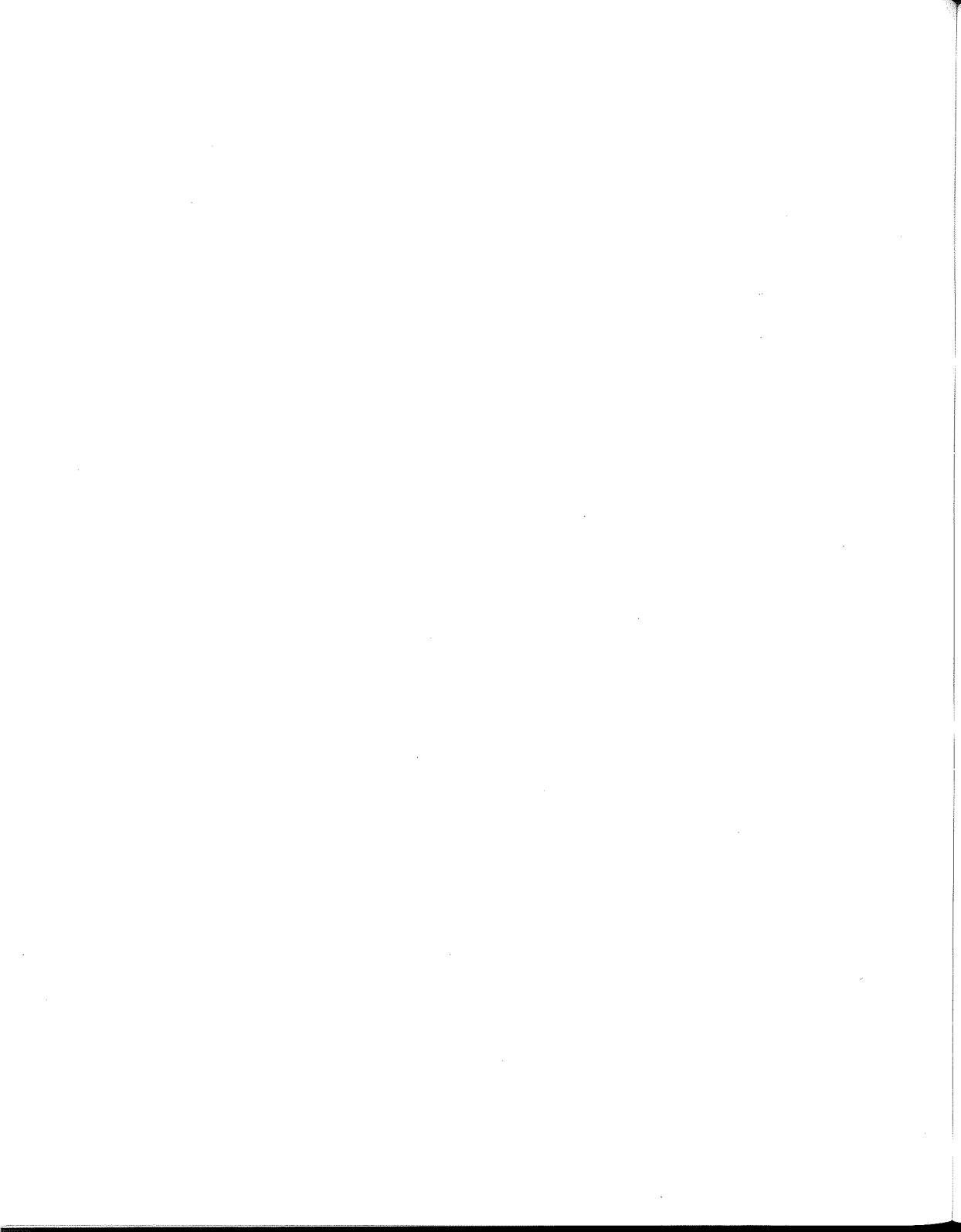
cienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/Proyecto\_Decreto.pdf, 2016.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT), “Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de Residuos 2009-2012”, Recuperado de: <http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/gestionresiduos/pnpgir.pdf>, 2009.

SILVA-RIVERA, Evodia, *Campesino producer organisations and sustainability in Mexican coffee production*, Tesis Doctoral, School of Development Studies. University of East Anglia, UK, 2004, 390 p.

TOLEDO, Víctor Manuel, GARRIDO, David, BARRERA-BASSOLS, Narciso, *Ecología Política, Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neoliberal en México*, Número 46, México, 2013, pp. 115-124.

## **RESEÑAS**



## Didáctica del Derecho

Jorge Alberto Witker Velásquez\*

**GRANDA AGUILAR, Víctor, *Didáctica Activa del Derecho*, Editorial Universitaria, Ecuador, 20012.**

La enseñanza del Derecho ha sido una tarea recurrente en América Latina, desde hace varias décadas. El siglo pasado, la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), con patrocinio de la UNAM, organizó numerosas conferencias de Facultades y Escuelas de Derecho, en la región, en que docentes y estudiantes reflexionaban sobre los métodos y contenidos en la formación de abogados y juristas.

Varios nombres evocan esos años: Fix-Zamudio, Verdesoto, Vanossi, García Belaúnde, Lara Sáenz, Andrés Cuneo, Zolezzi, Eduardo Novoa, Camilo Mena, se actualizan y reviven en este sugerente volumen del profesor Víctor Granda.

Se trata de siete capítulos, que abordan la temática, a la luz de nuevas miradas pedagógicas que, rompiendo paradigmas tradicionales, incorporan las innovaciones que la psicología educacional y la epistemología actual nutren el trabajo de docentes abiertos al tiempo y a los cambios sociales.

El contenido de este Libro revitaliza las metodologías y didácticas, tan bien logradas por el autor, y con ello nos trae a la mente viejas preocupaciones que, a nueva cuenta, adquieren vigencia y oportunidad. Es decir, el “cómo enseñar” –metodologías didácticas- no puede ser diferente al “qué enseñar”, pues tal dicotomía pasa por dos principios estratégicos: a) el aprendizaje que supone ubicar al estudiante como sujeto activo, y que debe ejercitarse habilidades y competencias que hoy en día las técnicas de la información u comunicación son auxiliares básicas; y b), un nuevo enfoque epistemológico, que inscriba al Derecho como ciencia social y humana efectiva.

En relación a dichos principios, y como un complemento oportuno al excelente volumen del Profesor Granda, nos permitimos reflexiones que hace años comentamos al respecto.

---

\* Investigador C de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Nivel III del SNI. Director del Seminario de estudios sobre Comercio Exterior de la Facultad de Derecho.

En efecto, frente a estos dos principios señalados, es posible identificar tres modelos de docencia jurídica: una tradicional, que sitúa al maestro como el protagonista central; una docencia tecnocrática, que, bajo el espejismo de innovaciones tecnológicas, intenta modernizar la enseñanza más que el aprendizaje; y, una docencia crítica, que deseamos recrear en esta reseña, para destacar los elementos didácticos que el autor de este libro analiza y describe con tanta propiedad.

En efecto la docencia crítica, como reacción a la docencia tradicional y al modelo tecnocrático, surge buscando la educación como la disciplina que aborda el proceso de enseñanza-aprendizaje, no para dictar normas sobre su “deber ser” para alcanzar un ideal propuesto, sino para analizar y desentrañar los aspectos contextuales que inciden en él. Su fin no es alcanzar un modelo de lo que se considera “una buena enseñanza”, sino lograr una labor docente más consciente y significativa tanto para docentes como para alumnos.

En efecto, profesores y alumnos tienen que asumir papeles diferentes a los que tradicionalmente han desempeñado, recuperando para ellos mismos el derecho a la palabra y a la reflexión sobre su actuar concreto.

Se trata de humanizar las relaciones docentes en base a premisas de respeto, solidaridad, cooperación e igualdad, lejos de las jerarquías arbitrarias de la docencia tradicional.

Como se ve, se trata de explicar el fenómeno educativo desde una perspectiva más amplia que la del salón de clases: desde la escuela y desde la sociedad. Esto permite ubicar la tarea docente y conocer cuáles son sus limitaciones y potencialidades reales, cuáles son los elementos que desde fuera o desde dentro del salón de clases están influyendo y condicionando la labor del docente, cuáles son los problemas que, aunque se presentan en el aula, no tienen una explicación ni una solución en ella, pues son reflejo de un problema social complejo.

Estamos hablando entonces de tres niveles de análisis para comprender el fenómeno educativo:

- a) El social: en donde se analizan las causas políticas, económicas, culturales, etc., que explican y determinan fenómenos que se presentan en el aula. Por ejemplo, el fenómeno de la masificación de la enseñanza no se origina propiamente en la escuela, sino en políticas educativas a nivel nacional; sin embargo, repercute en el salón de clases con el arribo de grupos muy numerosos, que obligan a los maestros a buscar formas de trabajo para grandes grupos.
- b) El escolar: en donde es necesario analizar el conjunto de costumbres que se han convertido en normas y principios que se aplican con rigidez y en forma imper-

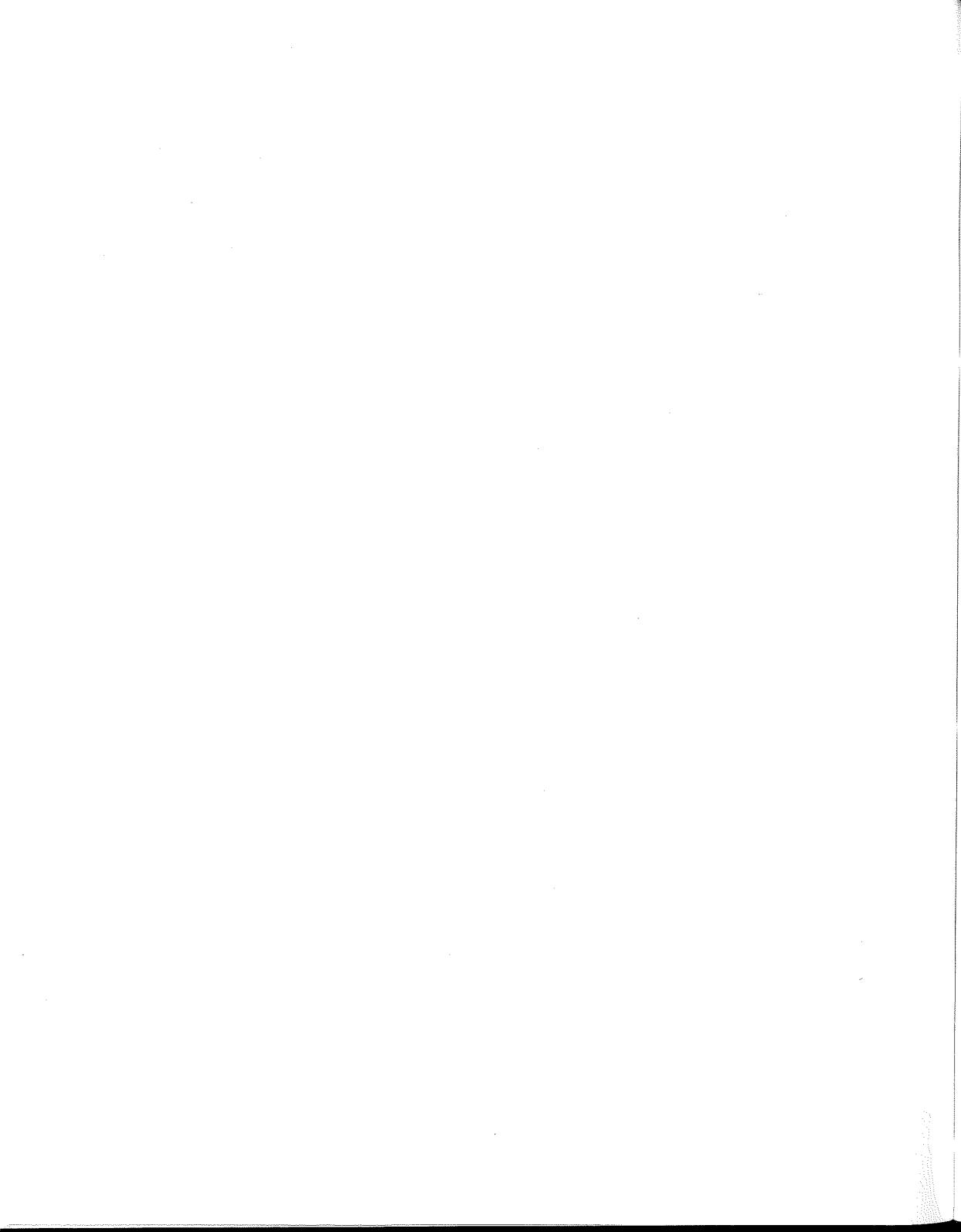
sonal y que necesariamente se reflejan en el aula: edificios especiales para la enseñanza, horarios fijos para aprender, programas de estudios preestablecidos, calendarios para evaluar, etcétera.

c) El del aula: en donde el profesor enfrenta básicamente tres problemas:

- Las concepciones que tanto el docente como los alumnos tienen sobre lo que es enseñar y lo que es aprender, y que repercuten en la tarea docente: la escuela es una institución con funciones, roles, normas y contenidos definidos previa e independientemente de los sujetos concretos que intervienen en el aula. La experiencia escolar ha asignado roles específicos a alumnos y maestros, por tanto el primer paso es cuestionar nuestras propias concepciones y las de nuestros alumnos. ¿De dónde provienen? ¿Qué relación existe entre lo que creemos y nuestro quehacer cotidiano?
- Las relaciones interpersonales en el aula: sabemos que hay un maestro que enseña y unos alumnos que aprenden unos contenidos que el plan de estudios propone. Pero ¿qué es lo que realmente se enseña y aprende en el salón de clases? Ciertamente, mucho más que mera información sobre la materia.
- La selección de los contenidos a manejar:  
Con respecto al aprendizaje, este modelo lo considera como un proceso dialéctico que se nutre de interacciones grupales e individuales que actúan no sólo sobre el área cognoscitiva sino en el campo de un crecimiento humano integral.

Bajo la filosofía anterior, los objetivos de aprendizaje, los contenidos de la enseñanza, las actividades de aprendizaje y la evaluación, son redimensionados en torno a una actividad participativa permanente acompañada de una coordinación docente que estimula y propicia verdaderos aprendizajes significativos.

Con esta tesis, y en el ámbito del entorno social, la enseñanza o aprendizaje del derecho por competencia son abordadas en el capítulo 3 del libro que reseñamos, donde además la investigación jurídica, completa el marco conceptual de ésta obra didáctica metodológica que hace aportes trascendentales y significativos para la docencia jurídica latinoamericana. Por ello que estamos seguros, que éste texto será una obra de consulta para los estudiosos de la docencia y competencias de la enseñanza del derecho.



## Análisis interdisciplinarios de la Constitución Mexicana: de 1917 a 2017

Jaqueleine Jongitud Zamora \*

TREVIÑO Ernesto, GALINDO José y DUCEY Michael (Coord.), *Cien años de la Constitución de 1917. Análisis interdisciplinarios*, Universidad Veracruzana, México, 2017, 406 pp.

*Cien años de la Constitución de 1917* es un libro que se integra por catorce ensayos, distribuidos en cinco apartados, en los que se exploran distintos aspectos del devenir histórico de la constitución mexicana, a sus cien años de promulgación.

En su carácter de obra colectiva, presenta una rica diversidad de tonalidades y estilos expositivos de las autoras y los autores. A la vez que entrega a sus lectores una aproximación interdisciplinaria al texto constitucional del 17 y a los cambios operados en él hasta ahora. A través del texto es posible acceder a un análisis de la Constitución nacional desde la sociología y la antropología políticas, el derecho, la historia, la ciencia política y el campo del análisis del discurso.

La primera parte del texto, integrada por tres capítulos a cargo, respectivamente, de Alberto Olvera, Víctor Andrade y Ernesto Treviño, constituye un excelente puerto de partida para la lectura del resto de la obra, pues en ella se ofrecen a los lectores las herramientas conceptuales que les facilitan aprovechar la riqueza temática de la obra. ¿Qué es una constitución? ¿Cuál es su importancia como instrumento de organización social? ¿Qué puede entenderse por estado de derecho? ¿Qué caracteriza a una constitución democrática? ¿Qué es el nuevo constitucionalismo y qué lo distingue del nuevo constitucionalismo latinoamericano? Son ejemplos de algunas cuestiones que van siendo resueltas a lo largo de este primer tramo del libro.

En adición a lo anterior, los autores citados evalúan de forma crítica a la Constitución del 17, en clave del presente, de su devenir histórico y de un con-

---

\* Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana y docente de la Facultad de Derecho de la misma institución de educación superior.

texto global en el que las certezas que la animaron se han relativizado, o bien, han cambiado de forma significativa. De esta manera, ofrecen propuestas para responder a preguntas complejas y de suma pertinencia en el momento actual. Si los lectores se han cuestionado ¿Por qué no existe estado de derecho en México? La lectura del Alberto Olvera es muy recomendable. Sí, en cambio, se preguntan acerca de qué aspectos fundamentales de la constitución del 17 se mantienen y cuáles se han transformado o cómo la globalización ha alterado la naturaleza de la constitución mexicana y qué tan viable es hablar de una nueva constitución, así como de los rasgos que debería tener para responder al contexto actual, seguramente la lectura de Víctor Andrade les resultará bastante atractiva. Y sí desean ser retados intelectualmente en relación a la posibilidad de que el cambio positivo del país deba conducirse necesariamente a través de la creación de una nueva Constitución, entonces la lectura indicada es la de Ernesto Treviño quien argumenta en pro del carácter necesariamente abierto de todo texto, incluido, por supuesto, el constitucional.

La segunda parte de la obra, a cargo de Efraín Quiñones y José Blásquez, se ocupa de los actores locales en los procesos constitucionales. El primero de ellos, aborda la figura del Ayuntamiento desde la Constitución de 1917 hasta la fecha y realiza, incluso, un contraste entre la situación que éste guardaba en el virreinato y la forma en la que fue reglado en la ley fundamental del 17, partiendo para ello de la experiencia veracruzana. Quiñones, desde un enfoque, a mi juicio, normativo e histórico-político, lleva a cabo una exposición que no se agota en la descripción de cambios normativos, sino que aterriza en los contextos específicos en que fueron aplicados y los resultados o los efectos, sociales o políticos, que en tales circunstancias se generaron, lo que le permite ofrecer un diagnóstico preciso sobre los avances, los pendientes y la realidad que impera en la actualidad respecto a los ayuntamientos del país. José Blásquez, por su parte, presenta un detallado estudio historiográfico sobre los aportes de la representación veracruzana en el constituyente de Querétaro en temas agrarios, de explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales; el catastro, la hacienda y el crédito público; el trabajo y la seguridad social; el municipio y la educación. En suma, Blásquez destaca la importancia histórica de Veracruz y de su representación legislativa respecto a la redacción de la Constitución de 1917.

El tercer apartado de *Cien años de la Constitución de 1917*, aborda el tema de las libertades, en específico las libertades de prensa y de expresión e incluye un estudio sobre la política y los procedimientos aplicados para el ingreso de ex-

tranjeros al país durante el periodo de redacción de la Carta Magna de 1917. Las primeras, es decir, las libertades de prensa y de expresión, las aborda Celia del Palacio a través del análisis del discurso de periódicos de la época,<sup>1</sup> así como del examen de las relaciones existentes entre los dueños de los periódicos que analiza y el Constituyente y, en particular, con Venustiano Carranza, lo cual le permite mostrar la relación entre la prensa y el poder de la época. Así las cosas, si el lector desea conocer cuáles fueron los objetivos que se persiguieron con dicha relación y cómo se desplegó entre los actores involucrados, así como su influencia en la redacción final de la libertad de prensa (artículo 7), la lectura de Celia del Palacio forma parte de los imprescindibles. El segundo estudio referido, es un trabajo elaborado por Filiberta Gómez, que permite al lector acceder a las normas, procedimientos e instrumentos que se aplicaron para vigilar a los extranjeros, así como a las estadísticas básicas sobre el flujo de los mismos durante el periodo de redacción de la Constitución del 17.

La educación y la historia de la constitución, cuarta parte del volumen, se integra por cuatro ensayos. En esta sección Abel Juárez realiza un recorrido histórico de la educación que arranca con algunas líneas relativas a la enseñanza mexica, atraviesa los tiempos de la conquista y la colonia españolas y cruza por los textos constituciones de Apatzingan, de 1824 y de 1857, hasta llegar a la Carta Magna del 17, la cual analiza en cuanto a los cambios operados en el artículo 3º, desde su promulgación hasta la fecha; este recorrido le permite al autor identificar los momentos en que se gesta la idea de un derecho universal a la educación, en el que se le empieza a perfilar en la máxima norma nacional y en el que se le aterriza constitucionalmente como tal. La pluma de Rosa Buenfil entrega un análisis histórico-político que permite identificar, desde la Constitución de Cádiz (1812) hasta la reforma de 2016, el contexto político e ideológico predominante en cada momento en que se han llevado a cabo reformas al artículo 3º constitucional, las fuerzas políticas en disputa y los efectos que el desenlace del combate político tuvo en la redacción de cada reforma en materia educativa. Gerardo Galindo, por su parte, expone la política pública veracruzana en materia de educación, en el periodo que va de 1915 a 1920, destacando el contexto en el que se inscribió, los objetivos con los que fue reorientada y los factores que dificultaron su logro. Cerrando este apartado, José Velasco analiza la relación entre educación e investigación científica y desarrollo tecnológico, como elementos vinculados a los principios de laicidad y de racionalidad de la educa-

---

<sup>1</sup> Tales como: el Pueblo, el Universal, el Demócrata y el Zancudo.

ción; así, a través de la comparación vinculada entre los artículos 3º y 73 constitucionales y de sus ulteriores reformas desde la promulgación de la Constitución del 17 hasta la fecha, el autor identifica el surgimiento del actual sistema nacional de ciencia y tecnología, y propone acciones concretas encaminadas a aprovechar los avances constitucionales y legales en la materia por parte de la entidad veracruzana.

Finalmente, el quinto apartado del libro corre a cargo de José Galindo, Michael Ducey y Olivia Domínguez, quienes abordan el artículo 27 constitucional y las transformaciones del campo mexicano. José Galindo presenta los antecedentes de la Constitución del 17 en materia de propiedad comunal y la regulación que la misma estableció en el tema, realiza un balance de la aplicación de tal normativa de 1917 a 1934 y hace una valoración de las medidas adoptadas en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, así como de los periodos de Miguel Alemán, Díaz Ordaz, Luis Echeverría, López Portillo y Miguel de la Madrid; asimismo, analiza los efectos de la conclusión de la reforma agraria, promovida por Salinas de Gortari, en el campo mexicano y sus actores, todo ello en el marco de los programas de reforma agraria implementados en algunos países de Latinoamérica durante la década de los años sesenta y de los programas y de las políticas públicas implementadas por el Estado mexicano durante las últimas décadas. Por su parte, Michael Ducey advierte y documenta al lector sobre la forma en la que la narrativa revolucionaria del porfiriato, transformó la memoria popular de los despojos y de los atropellos que los proyectos liberales ocasionaron en los pueblos y comunidades del país, ayudando al lector a observar a través de diversos argumentos y de datos históricos específicos que dicha narrativa constituyó una visión simplificada del pasado agrario, pues los despojos no fueron necesariamente resultado exclusivo de las leyes federales, sino que respecto a ellos otros factores entraron en juego durante la época, mismos que son descritos de forma ágil y atrayente por parte del autor. Por último, Olivia Domínguez, hurga de manera profunda sobre la tenencia de la tierra y de las condiciones de trabajo de los campesinos de la región circundante al puerto de Veracruz, antes y después de la redacción del artículo 27 de la ley fundamental del 17; además, su relato nos lleva de la identificación de las haciendas de la zona que fueron objeto de fragmentación, a la forma en la que tras su división se utilizaron en los procesos de restitución de tierras a los pueblos y de dotación de las mismas a los desposeídos. Domínguez cierra su contribución a la obra con un mapeo general de la situación de los núcleos agrarios cercanos al puerto, que incluye observaciones sobre el avance de la mancha ur-

bana sobre los ejidos, la construcción de complejos residenciales en ellos y la sustitución, en algunos, del uso agrícola por el ganadero.

En síntesis, *Cien años de la Constitución de 1917. Análisis interdisciplinarios* es una obra que analiza a la máxima ley del país en sus orígenes y en sus transformaciones, y que hace un diagnóstico de la situación en la que ésta se encuentra en el contexto actual respecto a las temáticas tratadas en el volumen, frente a la tercera realidad de la que habla Gerardo Galindo en su ensayo y a la que ampliamente refiere Alberto Olvera en relación con el régimen político mexicano. Es un texto que, en mi opinión, tiene la virtud de abordar el constitucionalismo local, con lo cual contribuye a enriquecer una literatura que suele ser menos copiosa en comparación con la producción referente al constitucionalismo federal; que provee un concienzudo estudio de los artículos constitucionales 3 y 27, que son parte, junto con el artículo 123, del sello distintivo de la constitución del 17, tal como señala Víctor Andrade en el texto, y que contribuye, de forma significativa, a comprender más, y de mejor manera, la gestación, interpretación y en muchos casos inaplicación del derecho en México.



## **COMENTARIO RELEVANTE**



## Caso Fernández Ortega vs. México: la justicia entre vueltas al reloj

Diana Laura Ruiz Ortega\*  
Rebeca E. Contreras López\*\*

La Justicia no es instantánea; en el proceso de su llegada, las noches de insomnio invaden vidas de familiares, la impotencia interrumpe la respiración y el tiempo se vuelve insoportable. Hay que tener suficiente paciencia para esperar a la Justicia, quien llega con las manos vacías, escrita en hojas de papel y respaldada por unas cuantas firmas; pero nadie nos dijo que teníamos que volver a esperar aún más tiempo para que esas palabras tomaran acción en la realidad y por fin la justicia nos dejara sentir las consecuencias del Derecho.

¿Cuánto tiempo? ¿Quién me podría informar si vale la pena perseguir a la justicia por tantos días, meses, años y quizás hasta décadas? Dieciséis años podría ser una referencia, al ser los años en los que la Señora Inés Fernández Ortega, perteneciente a la comunidad indígena *Me'phaa* del estado de Guerrero, ha invertido en su Justicia desde el día veintidós de marzo del 2002; día, en que fue violada por militares en su hogar, y cuando comenzó la búsqueda de la reparación a su vida, luchando contra el sistema en donde una persona indígena tenía (y aún tiene) muchos obstáculos para acercarse a la protección de la esfera jurídica.

Se podría cuestionar la dificultad que se presupone tienen las personas indígenas para acceder a la justicia al ver que hay casos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en donde se han logrado resultados para ellas, pero el problema reside en que llegaron a ese órgano jurisdiccional por las múltiples violaciones al proceso y la indebida diligencia con la que obraron las autoridades a la hora de brindar la seguridad jurídica necesaria, como bien podemos observar en el caso referido: por la falta de atención médica oportuna de la víctima, la pérdida de la prueba ginecológica por ausencia de cuidado en

\* Estudiante del sexto semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, tutorada de investigación en el proyecto "Metodología de la investigación para el Derecho penal y la política criminal" con la Dra. Rebeca E. Contreras López.

\*\* Investigadora nacional, adscrita al Centro de estudios sobre derecho, globalización y seguridad de la Universidad Veracruzana, tutora de investigación de la C. Diana Laura Ruiz Ortega.

la cadena de custodia y el retardo en las investigaciones sin emitir conclusiones concretas de posibles responsables,<sup>1</sup> circunstancias inaceptables en donde tiene doble peso cada error al estar dentro del proceso una persona indígena, quien recibe directamente todo el perjuicio. A pesar de haber sido apoyada por la Organización Indígena de Pueblos Tlapanecos A.C., el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C. y más adelante por el Centro de la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL),<sup>2</sup> se observa la dificultad en que una denuncia por violación tuvo resolución después de ocho años.

A pesar de las múltiples fallas y violaciones en el sistema para tratar asuntos indígenas en nuestro país, es importante resaltar la nula responsabilidad del Estado en la etapa final del caso, es decir, cuando ha llegado a manos de la Justicia Internacional. Un ejemplo radical se encuentra en los alegatos emitidos por el Estado señalando que “las declaraciones de las presuntas víctimas no constituyen prueba plena, sino que deben ser adminiculadas con otros elementos”<sup>3</sup> ¿Qué otra circunstancia es necesaria aun cuando las personas indígenas se encuentran en vulnerabilidad constante por pertenecer a un contexto propio y estar expuestas por sus propias normas consuetudinarias? En el fondo de la sentencia, es increíble leer la forma en que el Estado se quita de encima la responsabilidad por dejar un caso a la deriva de la espera judicial, tratando de encubrir errores o retrasando el asunto por cuestiones de incompetencia como fue el tiempo en que el asunto radicaba en el Fuero Militar,<sup>4</sup> cuando no había elementos que justificaran la intervención de la justicia militar en la investigación de la denuncia, yendo en contra de la estabilidad de la víctima, pues cómo podría confiar en la justicia de aquellos que le cometieron el agravio por el cual estaba presente.

Después de diligencias tardías, amparo sobreseído, audiencias, cambio de competencias, pruebas perdidas, alegatos con doble filo, trasladados a Ayutla, gastos, miradas pesadas dentro de la comunidad y desconfianza hacia el Estado, autoridades con “un asunto más” y el trámite en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el diez de agosto del 2010 la CIDH emitió la sentencia, en donde, después de un análisis profundo determinó que el estado mexicano es responsable por la violación de los derechos a la integridad perso-

1 Caso Fernández Ortega vs. México, 2010, Sentencia (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 8, consultado en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nid\\_Ficha=338&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nid_Ficha=338&lang=es)

2 *Ibidem*, p.3.

3 *Ibidem*, p. 34.

4 *Ibidem*, p. 54.

nal, a la dignidad y a la vida privada en perjuicio de la señora Fernández Ortega, además de su esposo e hijos; por la violación del derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en el domicilio; por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial al no haber cumplido la obligación de garantizar sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia.

La señora Fernández Ortega por fin había logrado, junto con la ayuda de las Organizaciones mencionadas anteriormente, que empezara el camino hacia la reparación del perjuicio irreparable, en cierto sentido, a su persona y familia. La CIDH dispone veintiséis actuaciones que el Estado deberá realizar;<sup>5</sup> conducir en el fuero ordinario la investigación y el proceso penal de la violación sexual, y en su caso, determinar las responsabilidades y sanciones penales con eficacia y dentro de un plazo razonable, dejando un poco en libertad el tiempo en que se podría localizar a los responsables, debido a la inestabilidad procesal que puede tener un juicio al depender de muchas situaciones, como la participación de las partes, el desahogo de pruebas, etc.

También estableció la obligación de examinar la conducta del agente del Ministerio Público que dificultó la recepción de la denuncia presentada; adoptar las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso de impugnación de competencia; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional; publicar en el Diario Oficial de la Federación ciertos párrafos de la sentencia, y si lo autoriza la señora Fernández Ortega también deberá publicar el resumen de la sentencia con la traducción al *me'paa*; brindar tratamiento médico y psicológico que requieran las víctimas; establecer un protocolo de actuación, respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales; continuar implementando programas y cursos de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, con perspectiva de género y etnicidad; implementar un curso permanente y obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos, dirigidos a miembros de las Fuerzas Armadas; otorgar becas de estudio en instituciones públicas mexicanas en beneficio de los hijos de la señora Fernández Ortega y su esposo; facilitar recursos necesarios para que la comunidad indígena establezca un centro comunitario para la mujer; adoptar medidas para que las niñas de la comunidad que estudian secundaria en la ciudad de Ayutla, cuenten con facilidades de alojamiento, o que se instale una escuela secundaria en la comunidad; asegurar que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual sean proporcionadas

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 102.

por las instituciones indicadas por México; pagar \$5,500 por concepto de pérdida de ingresos de la señora Fernández Ortega y su esposo Prisciliano Sierra; pagar \$50,000 por daño inmaterial sufrido para ella, \$10,000 para cada una de las hijas mayores, \$5,000 para los demás hijos, \$2,500 a favor de su esposo, todos por el mismo concepto; \$14,000 a favor del CEJIL, \$10,000 a favor de Tlachinollan y \$1,000 para la señora Fernández por el concepto de costas y gastos.

Podríamos entrar a un análisis multidisciplinario en donde nos preguntaríamos si en realidad esto sería justo, si es excesivo o no es equiparable a la situación que vivió todos estos años, hallando la justicia en Costa Rica. La psicología podría aportar la interminable presencia de la violación en su vida y el prolongado tratamiento; la sociología cuestionaría la reinserción de la señora Fernández a la comunidad indígena pues en muchas de sus declaraciones mencionó que le creían mentirosa y no le daban el mismo trato; además, el propio derecho cuestionaría las consecuencias dentro de las normas que rigen la situación indígena en México, porque dentro de las reparaciones no se encuentra alguna medida encaminada al mejoramiento de los intérpretes, la asistencia pronta y el esfuerzo doble de eficacia en las actuaciones, la prueba ofrecida por personas indígenas. Desde distintas ramas se puede analizar los diversos elementos para la reparación del daño en el presente caso; sin embargo, es importante atender a los ocho años que lleva la sentencia en ejecución, porque escribir en papel puede ser muy fácil, leerlo también, pero en la realización es donde más quedan estancados los asuntos, pues el tiempo para ello quedó a la deriva a excepción del pago de las indemnizaciones, las cuales debían realizarse en el plazo de un año<sup>6</sup> a la notificación de la sentencia.

La disculpa pública que realiza el Estado en el año 2012 tiene dos interpretaciones, la primera como reconocimiento a los errores cometidos y asegurar la difusión de los mismos para el conocimiento del pueblo mexicano, pero esto tiene un doble sentido al ser una forma de tranquilizar a la sociedad y evitar que presionen o sigan el caso con respecto a las demás actuaciones obligatorias en la sentencia que no se han desarrollado; de repente, pensamos que ya se ha resuelto el caso con la disculpa pública, pero realmente es uno de tantos elementos para lograr satisfacer la reparación.

La captura de los cuatro militares realizada por la PGR a finales del 2013<sup>7</sup> es un avance a la investigación de los responsables. Esta es una de las medidas que

6 *Ibidem*, p. 99.

7 MARTÍNEZ PARIS, 2014, “*Capturan a militares por violar a indígenas hace 12 años*”, Animal Político, consultado en <https://www.animalpolitico.com/2014/01/capturan-4-militares-por-violar-indigenas-hace-12-anos/>

más afectan a la víctima pues es la consecuencia directa para una persona que ha transgredido su esfera jurídica.

La CIDH se ha encargado de la supervisión de cumplimiento de su sentencia, de la cual ha emitido tres resoluciones al respecto.<sup>8</sup> La resolución de 21 de noviembre del 2014<sup>9</sup> declara el cumplimiento total del Estado sobre el acto público de reconocimiento, brindar tratamiento médico y psicológico, otorgar las becas de estudio, pagar las cantidades fijadas por indemnización de daño moral y también por costas y gastos. Ahora bien, en la resolución de 17 de abril del 2015<sup>10</sup> se declara el cumplimiento parcial de adoptar las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo de impugnación de tal competencia. El Control de Convencionalidad tiene mucha importancia en las sentencias de la CIDH pues la aplicación de los diversos instrumentos internacionales es indispensable para estandarizar los derechos humanos en nuestra actuación, llegando un campo de trabajo aún mayor para la protección de los mismos.

Si bien, faltan muchos puntos a tratar con respecto al proceso de cumplimiento de las disposiciones ordenadas, la CIDH deberá vigilarlas e inclusive presionar su desarrollo porque mientras más tarda en tener ejecución, se vuelve inestable la justicia al depender de un organismo internacional para su cumplimiento, pues “resulta vergonzoso que ordene ante el incumplimiento de las autoridades para brindar mínimos de tutela a sus gobernados y la falta de garantías efectivas para la defensa y vigencia de sus derechos fundamentales”.<sup>11</sup> El sistema jurídico mexicano tiene muchas fallas, también sus dependencias, autoridades, instituciones, en fin, no es un sistema puntual y correcto donde la justicia llegue a tiempo; por lo que necesitamos del Derecho Internacional y la relación con tratados internacionales para asegurar la justicia a pesar de los obstáculos.

8 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Supervisión de cumplimiento de sentencia*, consultado en [http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda\\_supervision\\_cumplimiento.cfm](http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda_supervision_cumplimiento.cfm)

9 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, *Supervisión de cumplimiento de sentencia*, consultado en [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/fernandez\\_21\\_11\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/fernandez_21_11_14.pdf)

10 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015, *Supervisión de cumplimiento de sentencia*, consultado en [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla\\_17\\_04\\_15.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf)

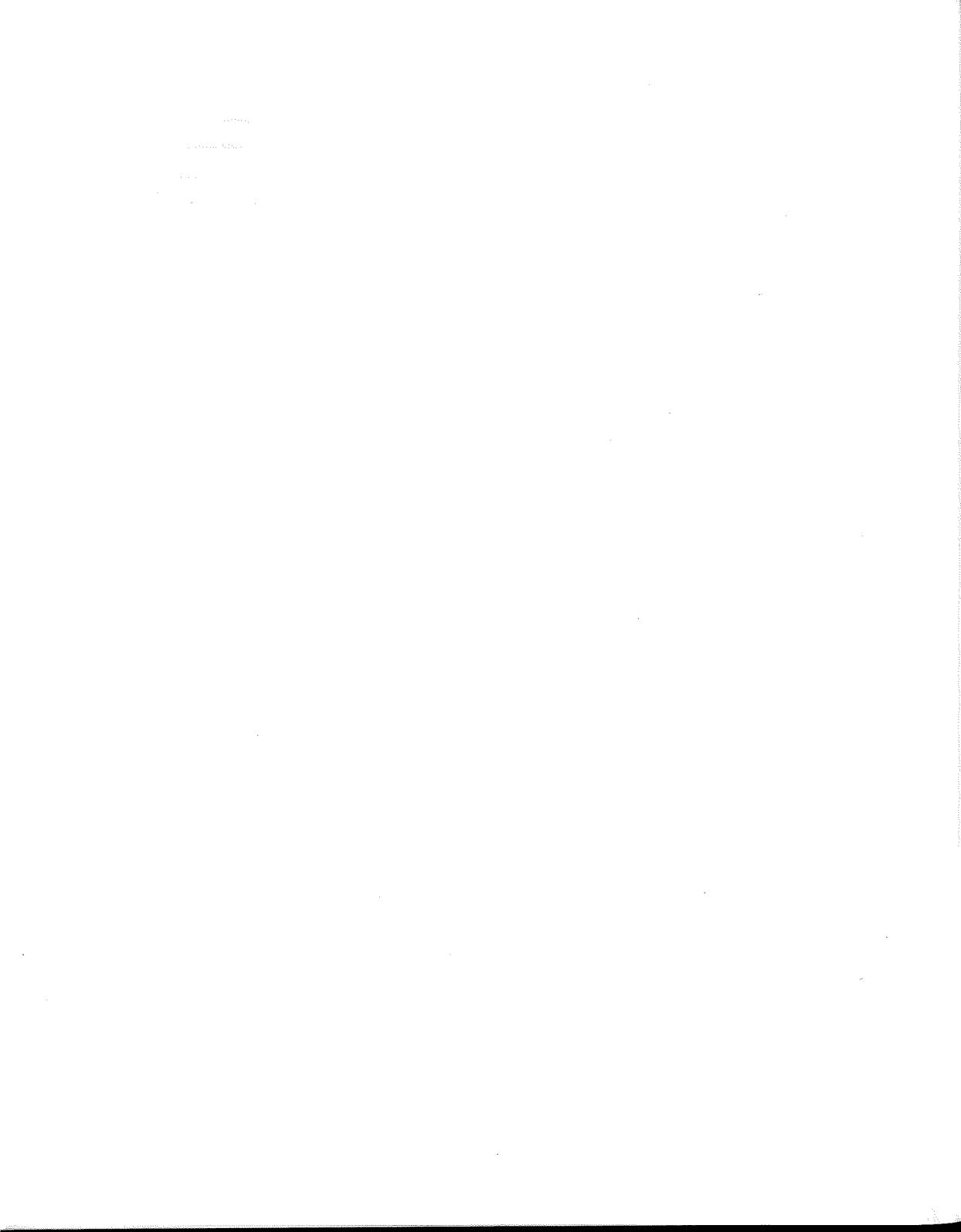
11 SALGADO LEDESMA, Eréndira, 2012, *La probable inejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, consultado en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932012000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000100007)

Es interesante analizar los requerimientos de la sentencia que aún no están cumplidos, son los que tienen más impacto para el futuro, como el programa de actuaciones para las autoridades del fuero militar con respecto a los derechos humanos, el centro comunitario de la mujer, el protocolo de actuación ante violaciones sexuales, la propia investigación de responsables. La ejecución del caso Fernández Ortega vs. México ha tenido avance, que no se festeja porque para ocho años es muy poco, lo cual refleja las dificultades existentes para acceder a la justicia en México, más aún cuando se trata de personas que pertenecen a alguna etnia, resulta vergonzoso la tardanza con la que la justicia se hace presente.

### Fuentes de consulta

- CASO FERNÁNDEZ ORTEGA VS. MÉXICO, Sentencia (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010, consultado en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=338&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=338&lang=es)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Supervisión de cumplimiento de sentencia*, 2014, consultado en [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/fernandez\\_21\\_11\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/fernandez_21_11_14.pdf)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Supervisión de cumplimiento de sentencia*, 2015, consultado en [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla\\_17\\_04\\_15.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf)
- MARTÍNEZ PARÍS, 2014, “*Capturan a militares por violar a indígenas hace 12 años*”, Animal Político, consultado en <https://www.animalpolitico.com/2014/01/capturan-4-militares-por-violar-indigenas-hace-12-anos/>
- SALGADO LEDESMA, Fréndira, *La probable inejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2012, consultado en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932012000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000100007)

# **CONFERENCIA MAGISTRAL**



# **La LO 1/2004: Estudio sobre la legislación específica en violencia de género en España. Análisis y reflexiones en torno a la misma \***

Sandra López de Zubiría Díaz \*\*

La investigadora de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España, dictó la conferencia magistral acerca de la violencia de género en España. En el Aula Magna “Guillermo I. Ortíz Mayagoitia”, de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, el 21 de marzo de este año, a las 9:00 hrs. La moderación estuvo a cargo de la Dra. Martha Cristina Daniels Rodríguez, quien le cedió la palabra al término de la lectura de su síntesis curricular.

La Mtra. López de Zubiría, a manera de introducción contextualizó sobre la Ley Orgánica “LO 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género; de la cual señaló que, ha sufrido algunas modificaciones como: la Reforma cp 2015 ej. Agravante de género, libertad vigilada, entre otras.

Esta Ley fue un “punto de inflexión para la legislación actual”, tras las reformas en el ámbito por la presión de los movimientos feministas y el “evento mediático relevante”. Se reconoce como una Ley integral, ya que aborda diferentes aspectos: la educación, sanidad, medios de comunicación, legislación penal, etcétera. Por lo que ha tenido un buen recibimiento y es un ejemplo para el resto de Europa, tanto que precedió al Convenio de Estambul, no obstante, es una legislación que necesita ser modificada en algunos términos, como nos menciona más adelante la académica.

## **Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.

\* Conferencia magistral dictada el 21 de marzo del 2018, organizada por la Coordinación de la Unidad de Género, el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, la Facultad de Derecho y el C-A: Transformaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

\*\* Doctora invitada de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España.

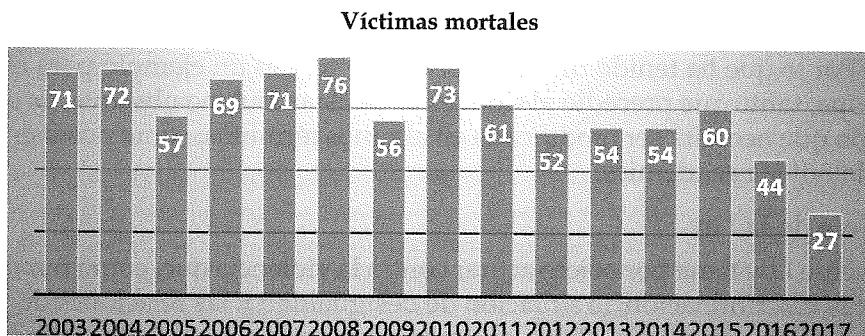
La Mtra. López de Zubiría, distingue en dicha Ley un problema inicial, señala que existe "Limitación del concepto", al tratar violencia de género en el ámbito doméstico, desvirtúa el concepto e impide más el entendimiento.

### ¿Legislación eficaz?

La investigadora de la Universidad Rey Juan Carlos, menciona que al entrar en vigor esta legislación, se evidenció una mayor sensibilización y preocupación, ha trascendido a ser un problema de toda la sociedad, no habido cambio significativo en el número de víctimas, es decir, en el año 2017 la cifra fue de 49 víctimas, y al 12 de marzo de este 2018 hay 4 víctimas.

Sin embargo, el debate se mantiene en las cifras sobre los menores, que las estadísticas desde 2013, indican que han quedado en la orfandad 176 menores, y los 21 menores asesinados; sin dejar de mencionar los casos de las custodias y visitas.

En los últimos años han aumentado las cifras de denuncias y sentencias condenatorias; a más de 120.000 las denuncias y más de 60% las sentencias, pero también se presenta el problema, que algunas veces la declaración no la realiza la víctima, provocando con ello, problemas de prueba, opinión pública de "denuncias falsas", sumado a esto la CIFRA NEGRA que origina diferentes encuestas, metodologías, muestras, entre otras como la Macroencuesta de violencia contra la mujer 2015.



### Estructura de la Ley

Los apartados de la presente Ley:

- **Título Preliminar**
- **Título I Medidas de sensibilización, prevención y detección.**

- Capítulo 1: Ámbito educativo.
- Capítulo 2: En el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación.
- Capítulo 3: En el ámbito sanitario.
- **Título II** Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género
- Capítulo 1: Derecho a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita.
- Capítulo 2: Derechos laborales y prestaciones de la seguridad social
- Capítulo 3: Derechos de las funcionarias públicas
- Capítulo 4: Derechos económicos
- **Título III** Tutela Institucional (Delegación del Gobierno contra la violencia sobre la mujer y Observatorio Estatal de violencia sobre la mujer)
- **Título IV** Tutela Penal
- **Título V** Tutela Jurisdiccional (juzgados de violencia sobre la mujer)

### Especial referencia a la tutela penal

La Ley contempla las siguientes modificaciones en materia penal:

- Modificación e incorporación de tipos penales que luchan contra la violencia de género.
- Modificaciones realizadas con modificación CP 2015.
- Especial referencia a modificaciones LO 1/2004, y también protección penal respecto a otros actos de violencia de género (concepto amplio) ej. MGF, Trata, violación, entre otros.
- **Modificación art. 148 CP** → Pena 147 (3 meses-3 años de prisión o multa de 6 a 12 meses) –> Pueden pasar a penas de 2-5 años de prisión. \* Se critica que no se agraven otro tipo de lesiones más graves.
- **153 CP** → Régimen específico para lesiones leves (agravan en casos de violencia de género y en caso de doméstica). \*3 meses a 1 año de prisión (Vdom) 6 meses-1 año de prisión (Vdg) SOLO CUANDO ES PUNTUAL
- Crítica y cuestiones de inconstitucionalidad (Principio de igualdad, proporcionalidad...) TC sentencia la constitucionalidad de los preceptos.
- **Maltrato habitual** → **173.2 CP** 6 meses a 3 años de prisión (igual protección de violencia doméstica y de género) También protección de violencia psicológica (importante comprensión)

- \*Problema de aplicación abusiva del 153 → no profundización en los casos.
- 173.4 Cp injurias o vejaciones leves (sujetos del 173.2 CP) en otros casos no es delito. Localización permanente de 5 -30 días ( TBC mismo tiempo) o multa de 1-4 meses
- Mayor protección de coacciones leves (172.3 Cp multa de 1 a 3 meses) → Agravación en casos de violencia de género y violencia doméstica. Vdg 172.2 CP penas de 6 meses a 1 año de prisión (TBC 31-80 días) Vdom 172.3 segundo párrafo → localización permanente de 5 a 30 días o TBC 5-30 días.
- Es decir, de penas de multa en coacciones leves, a penas pequeñas de prisión o de localización permanente.
- También agravación en supuestos de amenazas leves (171.4 CP)

### Otros datos relevantes

- Es Importante la creación de una Delegación del gobierno para la violencia de género y Observatorio estatal de violencia sobre la mujer. Desarrollar Políticas, evaluación, datos, etc.
- Fomento de formación, en la Sanidad, en juzgados, en la policía, etc.
- Juzgados violencia sobre la mujer con atención de Medidas penales y civiles, propias al género, ya que es una cuestión criticada. [Por] ¿Desigualdad?
- Nueva incorporación penal relevante con Agravante de género (aplicable a todos los tipos), cuestión también criticada. No [por] unanimidad.

### Conclusiones

- Necesidad de ampliar objeto de la ley (Pacto), al resto de víctimas no contempladas. Desprotección. No comprensión del fenómeno.
- Importancia de Ley integral, permite el aumento de sensibilización, pero el marcado peso del ámbito penal; impide llegar a todas las víctimas.
- Necesidad de cambio, para una [oportuna] posibilidad de actuación sin denuncia.
  - Difusa diferencia con violencia doméstica y falta de comprensión, origina problemas de "desigualdad" y ruptura de principios de derecho penal, supuestas denuncias falsas, etc.

- Problemas de aplicación de la Ley (Texto frente a realidad, problemas de aplicación de tipos penales, falta de formación, etc.)
- Carga del fenómeno en la víctima y falta de enfoque sobre el agresor (ej. Medidas de reinserción. Importante aumento en prisión de internos por estos delitos)
- Tema amplio y complejo, hay necesidad de mejorar legislación, atender particulares de las víctimas, preocupación en figura del agresor, mejorar educación y situación social de la mujer.
- Importancia de no dejar de lado otros factores ([como] víctimas especialmente vulnerables: inmigración, capacidades diferentes, etc.).



## **NOTICIAS**



## **“Violencia de género en México y España”** **Mesa redonda**

Organizada por la Coordinación de la Unidad de Género, el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, y la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Celebrada en el *lobby* de la Unidad de Servicios Bibliográficos e Informáticos (USBI), el día 20 de marzo a las 18:00 hrs. Las participantes precedidas por la moderadora, la Dra. Rebeca E. Contreras López; consensuaron en desarrollar un conversatorio, y así comenzó con la lectura de las síntesis curriculares de las académicas, que a continuación se presentan brevemente:

La Dra. María Esther Hernández Palacios, con estudios de Maestría y Doctorado en Letras Modernas. Actualmente es la Coordinadora de la Unidad de Género de la Universidad Veracruzana, e imparte catedra en licenciatura y posgrado, en la misma universidad.

La Mtra. Sandra López De Zubiría Díaz, es Profesora visitante en el Departamento de Derecho Público II y Filología I, en el área de Derecho Penal en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Asimismo participa en el Proyecto de investigación “La res. 2178 de NU y su transposición a los derechos penales nacionales: propuestas de equilibrio entre la seguridad y los derechos individuales”, que inicio en 2016 y finalizará en 2020. Cabe destacar que, forma parte del Observatorio de Igualdad de Género de la Universidad Rey Juan Carlos.

La Dra. María José García Oramas, es Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad de Paris 10, Nanterre, Francia. Ha sido profesora en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México y en la Universidad Veracruzana, así mismo, profesora invitada en la Universidad de Paris 8. Ha dirigido diversos proyectos de investigación aplicada para la promoción de la equidad de género en el ámbito educativo y comunitario, uno de estos es “Violencia en la escuela” por SEP y U. V., de 2013 a 2015.

Es pertinente mencionar, que la Dra. Hernández Palacios, concedió su lugar en el conversatorio y eligió escuchar la charla como parte del público asistente, no obstante, se contó con su disertación y cuestionamientos puntuales a lo largo del evento.

La Dra. García Oramas, fue la primera en dialogar acerca de “la violencia de género en México”, dijo que, “tiene que ver con una organización social, la violencia responde a un sistema social u organización social”, (...) que se manifiesta en una “heteronormatividad”, de la cual mencionó los términos que forman este complejo concepto: la figura patriarcal, entendida como lo que “cuida y protege a las mujeres”, la idea de sistema machista, construido “alrededor de la figura de varón”, entre otros. “El hecho que haya un sistema social de este tipo, hace que las mujeres sean sumisas”, lo que evidencia “la violencia de género o violencia doméstica en el ámbito social o cultural”. Así mismo, es pertinente, promover la igualdad sustancial y dejar de lado la igualdad formal; ya que es una manifestación de la realidad antidiscriminatoria. La investigadora también disertó sobre los siguientes aspectos; el término para el asesinato doloso de una mujer, que se entiende como “feminicidio”, advirtiendo que, lo que hace la diferencia radica en “cómo lo legislan”, y enfatizo en relación a la alerta de género, “no se aplica porque existen prejuicios discriminatorios, que a los procuradores de justicia les limita el proceso legal, obstaculizando la investigación”.



Conversatorio: Doctoras García Oramas, Contreras López y Mtra. López de Zubiría.  
Foto tomada por M. K. Mendoza Herández (Área Jurídica-Unidad de Género).

Por su parte la investigadora Sandra López De Zubiría Díaz, nos compartió que desde el año de 1989, comenzó a legislarse en España sobre “Violencia de género”.

El punto de inflexión, dijo, es “el caso de Ana Orantes”, padeció el maltrato propinado por su cónyuge durante 40 años de matrimonio, denunciándolo días antes de que la asesinará; golpeándola primero hasta dejarla inconsciente, atán-

dola a una silla y prendiéndole fuego en el patio exterior de su domicilio, ante la presencia de su hijo de 14 años, que volvía de la escuela.

A partir del “caso de Ana Orantes”, en el año de 1999 se legisló el Código Penal, la orden de Protección a la víctima. No obstante, las estadísticas indican cifras alarmantes, donde más del 50% de las víctimas mantienen una relación de convivencia con el agresor, y cuyo rango de edad de las víctimas mortales es de 31 a 40 años aproximadamente, por mencionar algunas.

La Mtra. Sandra López de Zubiría Díaz, opina que es necesario la sensibilización, la protección y la detección, destacando con esto el ámbito hospitalario, que no debe ser sólo para la emergencia de la denuncia [sino para la sanidad integral]. Y agrega para concluir, el problema siempre es el mismo: “que no se aplica o el cómo se aplica [el aparato legal], [por ello, es pertinente] acercar como problema público, el resto de las violencias de género y sobre todo se centren con las mujeres. (...) cambiar la educación hacia una perspectiva de igualdad, (...) todos tenemos la responsabilidad”.



La Mtra. Sandra López de Zubiría Díaz e investigadoras del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad.



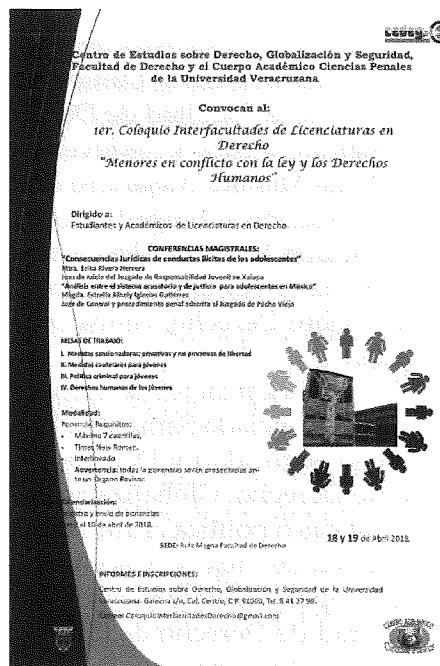
## Primer Coloquio Interfacultades de Licenciaturas en Derecho “Menores en conflicto con la Ley y los Derechos Humanos”

En el Aula Magna “Guillermo Ortiz Magoitia” de la Facultad de derecho de la Universidad Veracruzana, durante los días 18 y 19 de abril del presente, se llevó a cabo este Primer Coloquio interfacultades de Licenciaturas en Derecho; organizado por el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, la Facultad de Derecho y el Cuerpo Académico de Ciencias Penales de la Universidad Veracruzana, coordinado por la Dra. Ana Gamboa de Trejo, investigadora y catedrática de esta casa de estudios.

La inauguración estuvo a cargo del director de la facultad de Derecho, el Dr. José Luis Cuevas Gayosso, quien en su discurso propuso la celebración de un 2º y hasta 3er coloquio, señalando que son “semilla para este tipo de eventos”, y concluyó el acto protocolario para dar paso a la Conferencia magistral de la Mtra. Erika Rivera Herrera, exalumna de esta facultad y en la actualidad se desempeña como Juez de juicio del Juzgado de responsabilidad juvenil en Xalapa. Participó con la ponencia “Consecuencias jurídicas de conductas ilícitas de los adolescentes”, y fue moderada por la Mtra. María de Lourdes Roa Morales.

Desde la perspectiva temática de “Menores en conflicto con la Ley y los Derechos Humanos”, se conformó el coloquio en IV mesas de trabajo, las cuales a su vez, fueron coordinadas y moderadas por docentes de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

La primera mesa de trabajo, abordó acerca de “Política criminal para jóve-



nes”, fue coordinada por la Dra. Ana Gamboa de Trejo; en esta los estudiantes, disertaron los siguientes temas:

1. “Los jóvenes, la política y los Derechos Humanos” de Mariana Pérez Díaz Escobar, estudiante de segundo semestre de Derecho de la Universidad Anáhuac;
2. “Política criminal para jóvenes” por Julio César Ramírez Chávez, estudiante de segundo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
3. “Políticas en el sistema de justicia penal juvenil para menores infractores”, impartida por Carla Daniela Sangabriel Bolaños, estudiante de octavo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
4. “Política criminal y los jóvenes de México. Un estudio de Derechos Humanos”, de Manuel Alejandro Romero Soto;
5. “La gestación subrogada en Tabasco y el interés superior de la niñez” por la Licenciada Marcela Alejandra Aguilar Vergara, estudiante del posgrado de Maestría en Seguridad y Derechos Humanos, Programa del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana;
6. “Ser joven: Un factor de vulnerabilidad ante la trata de personas en México”, por la Licenciada Samantha Páez Berman, estudiante del posgrado de Maestría en Seguridad y Derechos Humanos, Programa del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana;
7. “Políticas o política criminal para jóvenes”, presentada por las doctoras Ana Gamboa de Trejo y Araceli Reyes López, catedráticas de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

La Mesa II. “Medidas cautelares para jóvenes”, los participantes de esta mesa de trabajo, coordinados por el Mtro. José Antonio Campos Sandria, trataron los siguientes temas:

1. “Medidas cautelares para jóvenes”, impartida por Ileana Lucina Pérez Jiménez, estudiante de octavo semestre de la facul-



Inauguración del Primer Coloquio Interfacultades  
(Foto tomada por Leticia Esteban-CEDEGS)

- tad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
2. "Factores que determinan la inclusión del menor en trabajos ilícitos", de Simeí Santiago Ortiz y Dulce Esmeralda López Benavides, estudiantes de cuarto semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
  3. "Vaguedad en las leyes laborales en la regulación de la inspección del trabajo frente a las condiciones de trabajo de los menores" por Francisco Javier Pucheta Lozada, estudiante de décimo semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
  4. "Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes trabajadores", presentada por Mario Alberto Hernández Velásquez, estudiante de octavo semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
  5. "La libertad del diablo" de Melisa Constantino Maya, estudiante de cuarto semestres de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
  6. "La familia y los jóvenes" impartida por la Dra. Rossana Escobar Martínez, catedrática de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

El siguiente día del Coloquio, se iniciaron las actividades con la Conferencia Magistral "Análisis entre el sistema acusatorio y el de justicia para adolescentes en México", dictada por la Magistrada Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez, quien es Juez de control y procedimiento penal, adscrita al Juzgado de Pacho Viejo. La moderadora fue la Dra. Araceli Reyes López.

La tercera mesa de trabajo titulada "Medidas sancionadoras Privativas y no Privativas de libertad", fue coordinada por la Dra. Esperanza Sandoval Pérez, quien presentó las siguientes ponencias:

1. "Medidas sancionadoras: Privativas y no privativas de libertad", impartida por Karen Fernanda Morales Lasso, estudiante de segundo semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
2. "Medidas sancionadoras No privativas de libertad", de Alan Antonio Amador Gómez, estudiante de segundo semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
3. "Medidas sancionadoras privativas de libertad en el marco de la nueva Ley del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes" presentada por Adriel Pérez Pérez, estudiante de sexto semestre del Sistema de Enseñanza Abierta de la Universidad Veracruzana;
4. "Disposiciones sobre la ejecución y cumplimiento de medidas sancionadoras", por Luis Gerardo Viveros Hernández, estudiante de sexto semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
5. "Medios de impugnación de las medidas sancionadoras", de Salma Leticia

Ortega Dávila, estudiante de segundo semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;

6. "Apóremo del internamiento preventivo para adolescentes en México ¿Una mirada garantista de presunción de inocencia?", dictada por el Dr. Alan Jair García Flores, catedrático de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

La mesa IV y última, coordinada por la Dra. Araceli Reyes López, cuyo planteamiento fue "Derechos humanos de los jóvenes". En la cual, los estudiantes expusieron las siguientes reflexiones:

1. "Desarrollo integral de los menores en conflicto con la Ley Penal" por Javier Colmenero Segura, estudiante de segundo semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
2. "Derecho a la familia de los menores en conflicto con la Ley Penal", impartida por Cecilia Marthen Tome, estudiante de sexto semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
3. "Derechos Humanos de los menores en conflicto con la Ley Penal", de Juan Francisco Toscano Godínes, estudiante de sexto semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
4. "Evolución del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes", presentada por Adriana Estrada Rodríguez, estudiante de segundo semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana;
5. "Juventud indígena en México, vulnerabilidad e indolencia", dictada por la Licenciada Flor de Magdalena Vargas Ortiz, estudiante del postgrado de Maestría en Seguridad y Derechos Humanos, Programa del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

Al finalizar la cuarta mesa de trabajo, se llevó a cabo la relatoría por parte de la Dra. Laura Celia Pérez Estrada. Y se prosiguió al acto de clausura por la Dra. Josefina Montalvo Romero, Investigadora y Coordinadora del Centro de estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, quien también imparte docencia en la facultad de Derecho de esta Universidad.

## Tercer Congreso Nacional y Primer Iberoamericano de Revistas Científicas

El pasado mes de mayo del presente año, se celebró el “Tercer Congreso Nacional y Primer Congreso Iberoamericano de Revistas Científicas” cuya sede fue la Universidad Nacional Autónoma de México, así como, co-organizadora al lado de la Red de Editores y Directores de Revistas Académicas Arbitradas (Re-DiERA) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), y en colaboración con el Colegio de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México (FLACSO México), la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

El Congreso planteo el siguiente objetivo, “las perspectivas teóricas y prácticas en las cuales se desenvuelve la edición de las revistas científicas y académicas Iberoamericanas para lograr su calidad, permanencia, visibilidad, proyección y empoderamiento a nivel internacional, esto es, el panorama de la edición científica desde el sur global”.

A partir de dicho objetivo, se abordaron los ejes temáticos: “Políticas científicas y edición de revistas académicas”, “La profesionalización, reconocimiento y acreditación de los editores”, “La visibilidad y el impacto de las revistas en y desde el sur global”, “Los nuevos retos en la publicación digital de revistas”, “Calidad de las revistas científicas hoy” y “Balance y perspectivas de las revistas científicas y académicas por país: informes nacionales”.

El Congreso se conforma en 4 modalidades de participación: Mesas Redondas, Talleres y Carteles, que su comité organizador programó en las siguientes actividades: dos conferencias magistrales, dos mesas magistrales y dieciséis mesas de trabajo, tres talleres y la exposición de carteles.

El equipo editorial de *Letras Jurídicas. Revista multidisciplinar del CEDEGS*, participó en la modalidad de cartel, que enseñada comentaremos brevemente acerca de su preparación. Partimos de las especificaciones indicadas para esta modalidad; el cartel debía mostrar la información principal de la re-



vista, como la periodicidad de publicación, el tipo de arbitraje, la modalidad de escritos que se publican, el cuerpo editorial, entre otros, además de señalar, si contamos con una edición electrónica era necesario agregar el QR (*Quick Response Code*), se trata de un código que en el caso de la revista, contiene la información *online* y su colección de 37 números.

El diseño del cartel, consistió en un concepto cuya imagen virtual (de virtud), emitiera una lectura inteligible de la edición de *Letras Jurídicas. Revista multidisciplinaria del CEDEGS*. Consideramos que, logramos un cartel dedicado al trabajo editorial, aunque de formato convencional, porque cabe mencionar, que se observa el mismo formato de una revista, solo de tamaño grande.

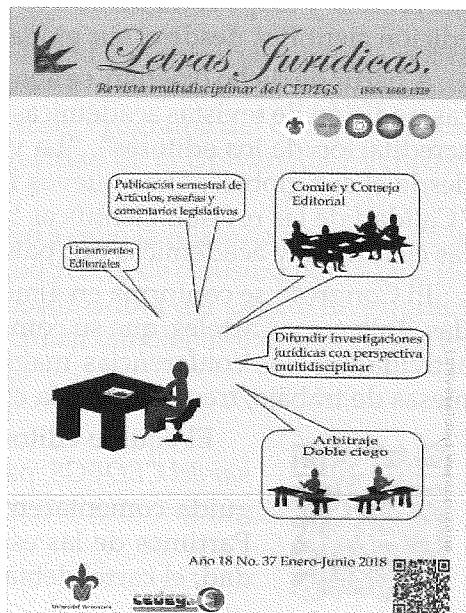
En cuanto a las disertaciones llevadas a cabo por ponentes y asistentes durante el Congreso, recogimos algunos aspectos relevantes, que examinamos a continuación.

Las revistas universitarias se enfrentan a retos sin precedentes al transitar hacia el mundo digital con carencias importantes, tanto institucionales como financieras y humanas. Hoy en día la discusión ya no es si hacemos revistas digitales, sino más bien cómo enfrentamos el reto de involucrarnos en la edición digital con estándares internacionales de visibilidad e impacto.

Las discusiones suscitadas a lo largo de todo el Congreso nos permitieron deliberar acerca de los innumerables factores que hay que considerar al migrar de la edición impresa a la edición digital y, más aún, ante la posibilidad de extinción de las revistas universitarias de bajo impacto porque, hay que decirlo, los criterios de evaluación a los que hoy nos enfrentamos tienen un trasfondo comercial y lucrativo que implica costos importantes y difíciles de enfrentar.

Algunos de los retos que fueron discutidos son:

- Presupuesto insuficiente, mal distribuido y con criterios administrativos no acordes a los fines de la publicación.



- Falta de personal especializado, ya que se requieren editores profesionales para realizar la edición digital.
- La edición digital es más costosa que la impresa, sobre todo por la marca-ción DOI y XML.
- La inversión en tecnología es mayor y la especialización en este ámbito también.
- Falta de alineación de políticas institucionales con los objetivos y fines editoriales.
- Falta de reconocimiento de la labor de los editores, directores y colaboradores en el ámbito académico e institucional.
- El atraso de plataformas digitales en las universidades que dificultan la continuidad de las revistas.
- Riesgo de extinción de las revistas universitarias porque la tendencia es publicaciones globales, convenios interinstitucionales, publicación digital y continua.
- Cambios en el proceso de comunicación científica (cultura digital)



## **Lineamientos para los autores**

El objetivo de la revista *Letras Jurídicas* es constituirse en un órgano especializado de divulgación científica que presente los resultados de investigaciones relevantes sobre líneas de generación y aplicación del conocimiento, en áreas afines a la ciencia jurídica y con una visión multidisciplinaria, que contribuya a la discusión de problemáticas actuales, tanto locales como globales.

Los textos que se recibirán son: artículos, reseñas y comentarios que pueden ser: legislativos, jurisprudenciales o de casos relevantes. Los artículos se turnarán a dos árbitros especializados, quienes dictaminan acerca de la relevancia y pertinencia del texto aportando, en su caso, observaciones o comentarios al autor. El arbitraje se realiza con el criterio de doble ciego que garantice la confidencialidad de las identidades tanto del árbitro como del autor. El resultado del arbitraje puede ser: a). Publicable en su versión actual, b). Publicable con sugerencias, c). Publicable condicionado a cambios y d). No publicable. En caso de haber diferencia de opiniones entre los árbitros se nombrará un tercer árbitro, cuya decisión será definitiva. En todo momento se informará a los autores del estado y resultado de su colaboración.

En el caso de haber sido aceptado el artículo o reseña, pero con observaciones o comentarios por parte de los lectores especializados, éstos se remitirán al autor, para que sean incorporados al texto en el término que al efecto se le señalará vía electrónica. El comité editorial se reserva el derecho de realizar ajustes menores al texto, que no modifiquen su contenido, como resultado de la revisión de estilo en el proceso editorial para su publicación. Las colaboraciones deberán ser inéditas y en su defecto el autor deberá hacer del conocimiento del comité editorial del lugar donde fue publicado su trabajo previamente, quedando a reserva de éste la autorización de su publicación.

Una vez aceptada la colaboración, el autor deberá remitir dos cartas una de originalidad y una de cesión de los derechos de edición, reproducción, publicación, comunicación y transmisión en los medios impresos, electrónicos, y plataformas de base de datos, para que *Letras Jurídicas. Revista multidisciplinar del CEDEGS*, disponga de este material.

El comité editorial incorporará las colaboraciones en estricto orden de recepción definitiva y considerando siempre los límites físicos y presupuestales de cada número, quedando en reserva las colaboraciones que no se hubieren incluido para los números subsiguientes, previa aceptación del autor.

Las colaboraciones y las cartas de originalidad y de cesión de derechos, deberán enviarse únicamente al correo electrónico: [letrasjuridicas@hotmail.com](mailto:letrasjuridicas@hotmail.com)

El autor entregará la versión electrónica al correo indicado, sirviéndose para ello del procesador de textos *word*. Se utilizará letra *Book antiqua* en 12 puntos, con hojas numeradas en la parte central, a un centímetro del margen inferior, el cuerpo del texto a interlineado sencillo, con márgenes (superior, izquierdo, derecho e inferior) de 3 cm, una sangría izquierda de .5 cm en la primer línea de cada párrafo, sin dar un espaciado posterior al siguiente párrafo, sólo se separan los títulos o apartados, y con un total aproximado de 30 a 32 líneas.

Los artículos tendrán una extensión de 10 a 20 cuartillas, evitando las transcripciones textuales excesivas o demasiado largas. En la página inicial se dejará un margen superior de 6 espacios. El título del artículo se anotará al centro. Éste deberá escribirse con altas y bajas, en 14 puntos y negritas. A continuación se escribirá el nombre del autor en 12 puntos, sin negritas. Se indicará con un asterisco y nota de pie de página la identificación del autor. En el caso de los autores que participen por primera vez deberán anexar un *curriculum vitae* resumido.

Las reseñas bibliográficas se referirán a libros científicos de reciente publicación que sean relevantes para la investigación o el aprendizaje del Derecho, el autor le otorgará un título conveniente, seguido de su nombre y debajo de este, la ficha bibliográfica del texto que reseña; aportará reflexiones críticas sobre el tema, de ser necesario indicará las fuentes de consulta, no deberá exceder de 4 cuartillas, y los comentarios legislativos o jurisprudenciales de 5. Incluirán un título, abajo nombre del autor y enseguida los datos de identificación del documento que se comenta (libro, artículo, sentencia, reforma de ley, etc.) Se evitará la transcripción excesiva e incluirá un comentario final del autor, para los demás aspectos seguirán los lineamientos de los artículos.

En el caso de los artículos, deberán comenzar con un **resumen** en español y un **abstract** en inglés de no más de 200 palabras, que sintetice el contenido del artículo, y deberá incluir además las palabras clave o *keys words* que permitan la clasificación del contenido de la colaboración.

El artículo incluirá un sumario de contenido con numeración decimal. Los encabezados de cada apartado se escribirán en altas y bajas, en negritas y 14 puntos. El resumen, la introducción, conclusiones y bibliografía no se enumeran.

Respecto a las citas, notas a pie de página, referencias bibliográficas y bibliografía,

1. Las citas, deberá tener presente las indicaciones cuando sean de una exten-

sión de hasta 40 palabras, en cuyo caso deberán ir dentro de cuerpo del texto, entrecomilladas o, si rebasan esta extensión, deberán ir separadas del texto, con margen de 1 cm en la sangría izquierda, sin comillas, con letra 10 puntos, interlineado sencillo y un espaciado posterior de 10 puntos.

2. Las notas a pie de página deberán presentarse de la siguiente manera:

Las llamadas de nota deberán indicarse con números volados o en superíndices, con un carácter de 10 puntos y sin paréntesis.

3. No deben confundirse las notas a pie de página con las referencias bibliográficas. Dichas referencias deberán comenzar con el apellido del autor en mayúsculas o versales, seguido por su nombre en minúsculas, el título del libro o el nombre de la revista en cursivas, “título del artículo”, editorial, colección, lugar y año de publicación, así como el número de la página de donde se extrae la cita o el número de páginas totales del libro en caso de que sólo se cite una idea general.

4. La bibliografía general se incluirá al final del artículo, sin omitirse en ningún caso, con la leyenda Bibliografía al centro y en la parte superior de la cuartilla en 14 puntos, y con un colgado de 3 cm. aproximadamente del resto del texto, sangría francesa y espaciado sencillo.

5. El apellido o los apellidos del autor se ordenan alfabéticamente (en mayúsculas) y el nombre (minúsculas), en altas y bajas. Después de una coma (,) aparece el *título* (y el *subtítulo* en caso de que lo haya) en cursivas, o el nombre del artículo entrecomillado. Luego de una coma (,) se incluye la editorial, colección, lugar, año de edición y número total de páginas del libro.

En caso de ser aceptado el artículo, cada autor recibirá un ejemplar si son extranjeros, dos para nacionales y tres para locales.

La dirección del Centro de Estudios sobre Derechos, Globalización y Seguridad es Galeana y 7 de Noviembre, Zona Centro, Xalapa, Veracruz, México, C.P. 91000. Para mayor información dirigirse al correo [letrasjuridicas@hotmail.com](mailto:letrasjuridicas@hotmail.com)

Esta revista se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de julio de 2018. En CÓDICE-SERVICIOS EDITORIALES, Xalapa, Veracruz. El tiraje fue de 200 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Rebeca Elizabeth Contreras López.