

# **Letras Jurídicas**





**Letras Jurídicas**  
**Revista Multidisciplinar del CEDEGS**

Año 16 N° 32  
JULIO-DICIEMBRE 2015  
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 esta Revista *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

Noticias y entrevista: Manuel Cruz Florencia

Formación: Rita María León López

Letras Jurídicas. Revista Multidisciplinar del CEDEGS Año 16, Núm. 32, julio-diciembre 2015 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 agosto de 2015 con un tiraje de 300 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.

<http://www.letrajuridicas.com>

<http://revistas.uv.mx/index.php/letrasjuridicas/index>

<http://portal.uclm.es/portal/page/portal>IDP/REVISTAONLINE>

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=21212>

<http://www.latindex.unam.mx/>

<http://vlex.com.mx/>

<http://rebiun.baratz.es/>

**UNIVERSIDAD VERACRUZANA**

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

Mtra. Leticia Rodríguez Audirac  
*Secretaria Académica*

Mtra. Clementina Guerrero García  
*Secretaria de Administración y Finanzas*

Dra. Carmen G. Blázquez Domínguez  
*Directora 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)  
Jaqueline 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

Las reformas estructurales y su impacto económico en México. Inferencias al Estudio económico México 2015 de la OCDE	
---	--

María Isabel Arredondo Icardo

César Armando Cruz Espino.....

15

Las tutorías en la Universidad Veracruzana	
--	--

Martha Cristina Daniels Rodríguez .....

31

Implicaciones de la cultura en la tributación espontánea	
--	--

Geovanni de Jesús Duran Muñoz.....

47

El acto médico y sus implicaciones en el derecho civil	
--	--

María del Rosario Huerta Lara .....

69

El Seguro de Riesgos de Trabajo en la Ley del ISSSTE	
--	--

Anticonstitucionalidad y Contradicciones	
--	--

Verónica Lidia Martínez Martínez .....

91

Trabajo y familia: ¿binomio viable?	
-------------------------------------	--

Josefa Montalvo Romero .....

107

El interés legítimo dentro del juicio de amparo	
---	--

Cristina Ortiz Hernández.....

117

Comercio Exterior e Inversión Extranjera en China	
---	--

José Joaquín Piña Mondragón.....

131

El trabajo doméstico como relación jurídica laboral especial, realidades en Cuba	
---	--

Elena Polo Maceira

Iriessol Leyva Crespo .....

149

## RESEÑAS

- El rompecabezas de la seguridad en México  
Rebeca Elizabeth Contreras López ..... 175
- Marco Jurídico de la Empresa. Una inmersión didáctica en el mundo del Derecho Mercantil  
María Teresa Montalvo Romero ..... 179

## COMENTARIOS RELEVANTES

- Proyecto hidroeléctrico Sogamoso, Santander (Colombia) y el interés superior del ambiente sano  
Alexander Mateus Rodríguez ..... 185
- Derechos fundamentales y principios rectores de la niñez  
María Lilia Viveros Ramírez ..... 199

## NOTICIAS

- Presentación del libro *La Hidra en educación superior: un caso de estudio* ..... 207
- Presentación del libro *Grupos vulnerables: Los jóvenes* ..... 209
- “La legislación laboral es bipolar” Conferencia del Dr. Alfredo Sánchez Castañeda ..... 211
- Foro internacional “Discriminación racial y afrodescendientes en México” 213
- Segunda temporada del programa radiofónico *Somos* ..... 215
- Reconocimiento al Dr. Jorge Witker por el gobierno de Chile. .... 217
- “La Hidra en la educación superior: un caso de estudio” de Jacqueline Jongitud Zamora..... 219
- Verano de investigación científica en el CEDEGS ..... 223
- Lineamientos para los autores ..... 225

## EDITORIAL

El quehacer del investigador es complejo y entreteje capacidades múltiples en su hacer y pensar, va mucho más allá de una actividad académica o de un interés científico, comercial o político. Implica, sobre todo, la convicción personal, la pasión y la curiosidad intelectual. La investigación apasionada titula Pierre Joliot a su libro, porque más allá de los procesos metodológicos, los apoyos y reconocimientos para los grupos de investigación, lo que mueve a la investigación son los grupos de individuos convencidos de que sus resultados serán benéficos en múltiples campos y, sobre todo, serán un bien para la humanidad.

Dice Joliot, si “eliminamos de la investigación los componentes lúdicos y estéticos, es decir, si suprimimos la parte de fantasía que contiene, jamás podremos luchar en igualdad de condiciones para atraer a las inteligencias fuera de lo común. Si bien es cierto que la visión de una ciencia pura y desinteresada es una utopía ya superada, también lo es el hecho de que el afán de lucro no representará nunca la principal motivación del investigador” (Joliot, 2004: 16). Y el verdadero investigador tiene siempre presente esta afirmación, el problema se presenta cuando los que pretenden incursionar en esta actividad no tienen esa mística y esos valores.

Pero, el quehacer del investigador, es también una enorme responsabilidad porque va unido a un grado académico, a un prestigio ganado a lo largo de toda la vida; se entrelaza con otras actividades, generalmente de enseñanza, que implican la interacción con jóvenes: hombres y mujeres que ven al investigador como un modelo a seguir, tanto en el ámbito laboral como personal. La figura del investigador, involucra, además, a las instituciones que creen y confían en su hacer, por ello, la coherencia del investigador es indispensable en su caminar cotidiano.

Así, debemos asumir que la ética del investigador se gesta a partir de “principios de legitimación, representación e identificación de una forma particular y original de actuar, producir y difundir el conocimiento científico y en el ámbito de una comunidad intelectual que se confiesa respetuosa de la libertad creadora del otro, de su originalidad y autenticidad reflexiva y discursiva” (Márquez, 2001: 641). Pero también, de la confianza que esa comunidad deposita en las investigaciones realizadas y la coherencia asumida por el creador.

Una coherencia entre su hacer y pensar, en donde se viven los valores y convicciones personales, se respeta las reglas y los límites de la convivencia social pero, sobre todo, subyace el respeto por uno mismo y por los demás. Y no se tra-

ta de que quienes desempeñan esta función sean superiores o estén por encima de los demás (en el plano ético). ¡No! simplemente esa coherencia es la que se espera de todos los individuos en sociedades contemporáneas y democráticas, regidas por el derecho.

En la investigación una de las acciones más intolerables es el plagio: apoderarse de ideas que no son propias, sin reconocer la autoría y propuesta de otros. Es la primera lección que aprendemos como estudiantes y que luego trasmitimos en las aulas; al principio, lo que falta es el conocimiento y las herramientas metodológicas para poner en su justa dimensión las aportaciones personales, pero cuando se trata de investigadores profesionales ello ya resulta intolerable, por lo que en estos casos se entiende la intención maliciosa de plagiar y sus consecuencias para la investigación y las instituciones es peligrosamente relevante.<sup>1</sup>

Es importante considerar (y ojalá los órganos evaluadores así lo vean) que estos son casos aislados, que la gran mayoría de investigadores asumen su función con convicción y responsabilidad pero, sobre todo, con la pasión de una vida que les permite dedicarse completamente a su quehacer de indagación. Que sus aportaciones, por más modestas que sean, devienen de un rigor académico y metodológico que permite presentarse en foros diversos, difundir sus resultados de investigación sin temor y que, el aval que cualquier institución de educación proporciona es cuidado y atesorado por cada uno de ellos. Ojalá las instituciones así lo asuman porque es verdaderamente indignante la desconfianza que se tiene hacia los académicos, profesores e investigadores que hace cada vez más difícil la labor de investigación en México, que ya de por si recibe exiguos apoyos.

Si bien, sabemos que el estado mexicano está inmerso en redes interminables de corrupción, lo lamentable es que los corruptos quedan impunes (la mayoría de las veces) y los demás sufren las consecuencias negativas de su actuación. Como se dice "pagamos justos por pecadores"...

Julio 2015

---

1 Cfr. Joliot, Pierre (2004). La investigación apasionada, México: FCE. Márquez Fernández, Álvaro (2001). La ética del investigador frente a la producción y difusión del conocimiento científico. Revista Venezolana de Gerencia, 6 (16), Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela p.p. 632 a 650. Miranda Montecinos, Alejandro (2013), Plagio y ética de la investigación científica, Revista Chilena de Derecho [en linea], 40 (Agosto): [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2015] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=177029687016>>

## PRESENTACIÓN

Este número de Letras Jurídicas, Revista Multidisciplinaria del CEDEGS, contiene nueve artículos de investigación que, como ya es costumbre, presentan al lector un amplio panorama de temáticas interesantes y actuales.

En el texto “Estudio económico México 2015”, Isabel Arredondo y César Cruz realizan un análisis de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y ponen de manifiesto la necesidad de algunas acciones tendentes a la correcta implementación de las reformas estructurales que, en materia económica, se han aprobado en México.

La cultura de la tributación espontánea y el comercio exterior e inversión extranjera en China, son otros temas económicos que se abordan en este número. Geovanni Duran señala la importancia de abordar el estudio de la cultura tributaria, mientras que Joaquín Piña hace un análisis de la creación, en 1980, de las Zonas Económicas Especiales como estrategia del gobierno chino para atraer la inversión extranjera; el autor enfatiza la dificultad que implica establecerse en dicho mercado y señala las razones de ello.

El derecho laboral está presente en esta edición, con tres artículos: el primero, de Josefa Montalvo en donde aborda un tema con el que la mayoría de los trabajadores tienen que lidiar día a día y se refiere a la posibilidad de cumplir con las exigencias laborales, al mismo tiempo que llevar una apropiada vida familiar, cuestión que la autora enmarca en el derecho a un trabajo digno. El segundo artículo es el que nos presentan Elena Polo e Irrisol Leyva, quienes señalan al lector la realidad vivida en Cuba respecto del trabajo doméstico y lo vinculan al ámbito jurídico, considerándolo como una relación jurídica laboral especial, de nuevo, asumiéndolo como una alternativa de empleo digno. Finalmente, Verónica Martínez alude a las contradicciones del seguro de riesgos de trabajo en la ley del ISSSTE, poniendo de manifiesto su inconstitucionalidad.

Martha Daniels anota algunos retos que presenta la implementación del programa de tutorías en la Universidad Veracruzana en México, como estrategia de un modelo educativo que pretende formar personas autónomas y mejor preparadas para los retos profesionales que se les presenten.

En materia de Derecho Civil, Rosario Huerta realiza un recorrido teórico del concepto de “acto médico” para situarlo como un contrato de prestación de servicios, al mismo tiempo que aborda problemáticas como el consentimiento informado y la objeción de conciencia, entre otras.

En este número, Cristina Ortiz aborda el tema del interés legítimo como un elemento novedoso del juicio de amparo, derivado de las reformas del 2011 en México, enfatizando la dificultad de su definición por parte de la Suprema Corte de Justicia.

Es importante resaltar que los artículos anotados fueron sometidos a un doble arbitraje que asegura la pertinencia de su inclusión, toda vez que abordan temas novedosos, originales y teóricamente sustentados.

En este número incluimos una nota que nos congratula, referida al merecido reconocimiento recibido por el Dr. Jorge Witker de manos de Michelle Bachelet, Presidenta de Chile, que enaltece su aporte y trayectoria en el fortalecimiento de las relaciones entre México y Chile. La publicación incluye también noticias relevantes sobre: presentación de libros, una conferencia presentada por el Dr. Alfredo Sánchez Castañeda, la realización de un foro internacional y el anuncio de la segunda temporada del programa radiofónico “Somos”; así como la culminación del verano de investigación, organizado por la Academia Mexicana de Ciencias, respecto de las actividades desarrolladas en el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (CEDEGS-UV).

Este número contiene además un par de comentarios relevantes: el caso del proyecto hidroeléctrico Sogamoso en Colombia, y el comentario legislativo sobre la Ley Número 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Asimismo, incluye dos reseñas: la primera de la obra “Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México”, de John Bailey; la otra corresponde a la obra de Francisco Báez “Marco jurídico de la Empresa”.

Es un gusto presentar este nuevo número de *Letras Jurídicas*, confiando en que su contenido seguirá siendo relevante y útil para los interesados en el estudio del derecho desde sus diversas manifestaciones.

Julio 2015  
Rebeca Elizabeth Contreras López

## **ARTÍCULOS**



# **Las reformas estructurales y su impacto económico en México. Inferencias al Estudio económico México 2015 de la OCDE \***

María Isabel Arredondo Icardo \*\*  
César Armando Cruz Espino \*\*\*

**RESUMEN:** En particular, este artículo tiene la intención de abordar y deliberar la edición dedicada al "Estudio económico México 2015" de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a fin de examinar las estimaciones respecto de lo que en México debe proceder para implementar eficientemente el paquete de reformas estructurales aprobadas y garantizar así su desarrollo económico.

**Palabras Clave:** Legislación, Economía, Política, Recomendaciones.

**SUMARIO:** Introducción. 1. Antecedentes. 1.1. Pacto por México. 2. Ley de Responsabilidad Fiscal. 3. Ley Federal de Competencia Económica. 4. Reforma Energética. 5. Reforma en materia de Telecomunicaciones. 6. Conclusiones. Fuentes de Consulta.

## **Introducción**

Específicamente la base de este estudio es inherente al denominado *Pacto por México* que diera como resultado un paquete de reformas legisladas con la aspiración clara de conducir al país en el camino de la prosperidad, y poner así fin a treinta años de lento crecimiento donde se soportaba con creces una productivi-

\* Artículo recibido el 23 de abril de 2015 y aceptado para su publicación el 10 de julio de 2015.

\*\* Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

\*\*\* Investigador del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

dad insuficiente, una informalidad desbordada en el mercado laboral y una elevada desigualdad en los ingresos -hecho por demás vigente-.

Pero como un vínculo incluyente también precisa hasta cierto alcance el desarrollo de cuáles son las evaluaciones, recomendaciones y las conclusiones a las que llega el estudio de la OCDE (2015) y que fueran recomendadas por él, años atrás, como un punto de referencia para este importante cambio político; si bien analizando con mayor énfasis diversos elementos reflexivos y circunscritos en el marco de las herramientas políticas y principalmente económicas aquí previstas.

Sobre todo porque cabe sopesar que tres de los más importantes partidos políticos tienen, en menor o mayor grado, un mismo sentir en la historia gubernamental de México, por lo demás acorde y en armonización con las recomendaciones de un organismo internacional como el OCDE, donde distingue que su Secretario General es ciudadano nacional: José Ángel Gurría.

En cuanto al orden de los capítulos, éstos están determinados por la importancia que tienen para el Estado y para la sociedad civil, en armonía con su aporte económico, en el entendido que se sugiere con ello que las reformas han estado condicionadas bajo las perspectivas de este sector y en relación al estudio económico de la OCDE. En esta línea, dentro parte correspondiente a los *Antecedentes* de este ensayo, surge pertinente presentar un breve bosquejo histórico de aquella progresión de reformas iniciadas en las últimas décadas del siglo pasado y, consecuentemente inferir el por qué de un paquete de reformas procedentes del *Pacto por México* en el 2012 y de los requisitos imprescindibles para su efectiva implementación.

Seguidamente en el segundo apartado se aborda la *Ley de Responsabilidad Fiscal* de 2014, en donde se destacan enmiendas importantes a los diversos impuestos, lo que supone permitiría ampliar la base tributaria y contrarrestar el déficit presupuestario en 2014.

El tercer segmento hace referencia a la reforma de *La Ley Federal de Competencia Económica*, la cual fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, y que ha tenido como fin la consigna de *Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional*. Ante todo porque aquélla norma que fuese implementada por primera vez aproximadamente un cuarto de siglo atrás (1992), no ha cumplido con las expectativas de garantizar una competitividad económica sana, impulsar el crecimiento y reducir la informalidad en el país.

La cuarta sección atiende a la *Reforma Energética*, la cual fuera aprobada a finales de 2013; y más tarde la promulgación consecuente de las 21 disposiciones legislativas secundarias para su implementación en 2014, lo que permitirá que las empresas privadas, nacionales o extranjeras, inviertan en México en la exploración y explotación de hidrocarburos: petróleo, gas y sus derivados. Además también se amplía y abre al sector eléctrico. Esto implica el hecho de que las empresas privadas en el ramo puedan generar y suministrar energía y, consecuentemente, competir con la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Antes de iniciar la ulterior sección, cabe advertir que estas reformas tratadas en las secciones iniciales del 2 al 4 sólo son enunciados fundamentales ex profeso y obligadamente sucintos, pues abordan temas que sobrepasan el ámbito y el interés del ejercicio de esta obra, los cuales ameritan ser tratados específicamente con mayor profundidad e independientemente en ediciones posteriores.

El quinto capítulo se refiere a la *Reforma en materia de Telecomunicaciones* aprobada en mayo de 2013, y su correspondiente promulgación de leyes en mayo de 2014. En esta reforma el nuevo órgano conformado, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), tiene la autoridad para la regulación y verificación de condiciones de competencia. Lo que se pretende con ello, es eliminar sistemáticamente y paulatinamente los monopolios.

Finalmente, cabe significar que la fuente para el soporte de este texto estará circunscrito prioritariamente a la información expresada en el *Estudio económico: México 2015* de la OCDE en razón de la calidad de su alto valor evaluativo y de su grado de suspicacia para llevarnos a la reflexión y a la posibilidad de una perspectiva económica más amplia respecto de las reformas aquí tratadas.<sup>1</sup>

## 1. Antecedentes

Como se ha aludido anteriormente prácticamente durante un período de tres décadas la economía mexicana ha atravesado por un camino áspero de profundas crisis económicas -dentro de éstas la más reciente es la de 2008-, por lo que ha estado sometida de principio en ellas y en una progresión de reformas significativas en el campo macroeconómico, microeconómico, comercial, regulatorio, sectorial y laboral, sin obtener finalmente el éxito deseado.

Específicamente en el ámbito macroeconómico la política fiscal de carácter esencialmente expansivo, dio marcha atrás para dar paso a una dirección con-

<sup>1</sup> Vid. *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/97892644218734-es>

servadora en donde el control de la inflación fuera la meta sustancial. En tanto que, tocante al espacio microeconómico y precisamente durante los ochentas del siglo pasado, el foco esencial de las reformas consistió en fortalecer la eficacia de la economía con el objeto de generar, a la postre y paulatinamente, un crecimiento certero en el futuro. Destacando sobre todo la privatización de empresas públicas y la liberalización comercial, así como la derogación de los subsidios a la producción, el consumo y el crédito.<sup>2</sup> Como contrafuerte a esto, se ha tenido en alto aprecio desglosar oportunamente las palabras de Ross y Moreno, respecto de esta actitud política basada en intentar garantizar un desarrollo económico sostenible por vías alternas y de tendencias liberales:

[Por tanto] También se [ha] considera[do] la privatización de las empresas públicas –incluyendo en una primera etapa la venta de pequeñas y medianas empresas y, en una etapa posterior; la venta de la empresa de telefonía [siendo concedida por subasta pública al Grupo Carso, propiedad del empresario de Telmex]<sup>3</sup> y las del sistema bancario nacional, que involucran activos más importantes –y el uso de ingresos provenientes de las privatizaciones. El debilitamiento de la política industrial también se examina, incluyendo la eliminación de los subsidios crediticios y a la producción, de las reducciones de impuestos, y de esquemas de protección comercial...<sup>4</sup>

A igual distancia, cabe recordar que en las postrimerías de los setentas, encerradas dentro de la crisis de 1976, en donde el tipo de cambio había permanecido fijo y cómodamente conducente durante 22 años –hecho que mantenía a la sociedad y al gobierno mexicano dentro de una aparente visión de bienestar económico-, éste irremediablemente tiene que ser abandonado ante la convicción y reconocimiento del Estado -circunstancia que se eludía con una postura displicente-, de la existencia de una tasa superior a la tasa externa, un creciente déficit fiscal y el derrocamiento de lo que se ha denominado como los años dorados de la economía internacional. No obstante por fortuna, ante el peso de las responsabilidades acaecidas, esta depresión fuera pasajera con el hallazgo de yacimientos petroleros devolviendo la confianza y desencadenando lo que se aprecia como el mayor auge petrolero desde 1978 a 1981.

---

2 Cfr. El tercer tomo de la colección de dieciséis volúmenes que fuera publicada en 2010 bajo el título de *Los grandes problemas de México*, con motivo de las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia, del centenario de la Revolución y de los setenta años de El Colegio de México en [http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/III\\_ECONOMIA.pdf](http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/III_ECONOMIA.pdf)

3 El contenido de los corchetes corresponden a la autoría del artículo.

4 Vid. Brid, M., Juan C., y Bosch, R., Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, FCE, México, 2010, p. 34.

En este sentido y a más de esto resulta apropiado convocar lo que atinadamente se menciona en la introducción del libro sobre *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*, en donde se puntualiza que a semejanza del periodo anterior (1976) “...el proceso de rápido crecimiento estuvo acompañado de desequilibrios macroeconómicos que se agudizaron en 1981 debido a la pérdida de control del gasto público. Junto con el dramático cambio en el entorno internacional –el drástico aumento en las tasa de interés resultado del choque Volker,<sup>5</sup> el debilitamiento del mercado petrolero iniciado en 1981 y la reducción eventual de los flujos de capital –dio como resultado la crisis de la deuda de 1982”<sup>6</sup>

Por lo que a la postre esta situación de lucha inflacionaria en E.E.U.U. tuvo su fin gracias a Paul A. Volcker, Director de la Reserva Federal (FED) desde 1979 hasta 1987, que favoreciera las políticas anti-inflacionarias bajando con éxito el nivel de precios de 11.8 a 4.3, a pesar del alto costo de desempleo originado. La relativa estabilidad ocasionada por un saldo inflacionario bajo, fue seguida por el suplente Alan Greenspan y posteriormente sostenida, aunque con una economía insuficiente, por Ben Bernake.<sup>7</sup>

Así en correspondencia la crisis mexicana por la deuda externa de 1982 y la caída del precio del petróleo de 1986, se une a la llamada década perdida de desarrollo económico y las políticas radicales iniciadas a mediados de los ochentas. Al margen de esta situación el Estado mexicano se inclinaría por un proceso de reformas a favor de la liberalización comercial dando como resultado en 1984 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la apertura definitiva de la desregulación de la inversión extranjera directa y la injerencia de los mercados internos al capital extranjero.<sup>8</sup>

Seguidamente -ya entrados en los albores de los noventas-, todas las reformas subsecuentes van orientadas a las estrategias de desarrollo sustentadas en atraer la inversión directa a países emergentes como México, ya que es sustento

5 El choque Wolker se define como un frío plan político de la Reserva Federal (FED) de los Estados Unidos, que lleva el apellido de su creador Paul Wolker, como presidente responsable de la política monetaria estadounidense para combatir el llamado dragón de la inflación en los albores de los ochentas, bajo el mandato de la administración de Carter, misma que fuera continuada hasta el periodo de Ronald Regan, donde finalmente se consigue doblegar la inflación en el verano de 1982. No obstante, esta política tuvo que costear un alto desempleo, hasta el 10 por ciento, nunca antes visto en la historia americana. Pero no debe extrañar que esta necesidad obedeció a que desde la segunda mitad del siglo XX la inflación pasó a ser el reto económico de las sociedades contemporáneas de finales del siglo.

6 *Op. Cit.*, Brid. M., Juan C., y Bosch, R., Jaime, p. 33.

7 *Cfr.* <http://herzog.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/390/05rojasmiranda.pdf>, p. 99.

8 *Op. Cit.*, Brid. M., Juan C., y Bosch, R., Jaime, p. 34.

vital para el futuro de estas economías.<sup>9</sup> “Aunado a las políticas del *Consenso de Washington*, la apertura de amplias zonas en el mundo hacia el comercio exterior, derivado de la incorporación de las economías socialistas a la esfera capitalista, ha sido un factor clave del crecimiento del comercio mundial, que por años ha sostenido la estrategia de crecimiento hacia fuera, que los tecnócratas de Washington han venido propugnando”<sup>10</sup>

### 1.1. Pacto por México

Ahora bien, en la medida que las perspectivas ejecutivas federales buscan un cambio constitutivo para México a partir de 2012, año en donde “el gobierno electo alcanzó rápidamente un acuerdo histórico con partidos políticos de ideologías divergentes para establecer un ambicioso y consensuado paquete de reformas: el *Pacto por México*.<sup>11</sup> Así el bloque de reformas políticas y estructurales legislativamente implementadas han tenido la encomiable intención de combatir el espectro de la informalidad del mercado laboral, reducir los niveles de pobreza, así como la desigualdad de ingreso y de oportunidades y, de esta manera, reavivar la economía del país y encaminarla hacia la prosperidad, lo que paradójicamente las reformas de finales del milenio anterior no habían alcanzado.

Sin embargo como un requisito ineludible, todas estas legislaciones que van desde iniciativas respecto del mercado laboral, educación, energía, telecomunicaciones, sistema tributario, entre otras materias, presupone que sólo se podrá tener la certeza de su impacto económico en el país si son acompañadas de acciones decisivas para corregir el manejo de las instituciones judiciales, fortalecer el Estado de derecho y atender los problemas de seguridad, así como de combatir el resabio de la corrupción.

Estas condicionantes devenidas del criterio de los estudios económicos realizados por *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE),<sup>12</sup> que define económicamente que si se implementan a plenitud tanto las reformas como acciones concretas respecto del sistema que compete a la administración pública, en tal caso, el crecimiento del PIB per cápita anual de la economía

9 Cfr. Terrones, C., Aníbal (Cord.), *Globalización, crisis y crecimiento en México*, Edit. Plaza y Valdés S.A. de C.V., Madrid España, México, 2011, p. 61

10 *Ibidem*.

11 *Vid. Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, p. 10

12 Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. *Vid.* <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

mexicana podría sostenerse en un punto porcentual creciente, durante los próximos diez años.<sup>13</sup> Esto indudablemente presagia el mayor desafío que México tendrá que solventar, y que tanto el Estado como la sociedad civil anhelan como una utopía real a realizar con propósito.

En este alcance ideal, a corto plazo, la competencia de mercado generada por estas enmiendas podría verse fortalecida con la eliminación de los sectores dominados por los monopolios; mientras que en el sistema educativo sus efectos efectivos naturalmente serán visibles a largo plazo.<sup>14</sup> Asimismo el análisis alude a que las reformas, aunadas a la recuperación global manifestada después de la crisis recesiva de 2008, pueden generar un crecimiento anual que llegue hasta un 4%.

Sin embargo a mediano plazo, el estudio predice que como un eventual tropiezo, la economía mexicana puede verse afectada por la disminución de los precios del petróleo y por el agravamiento ulterior de la política monetaria de carácter expansivo de los Estados Unidos, definida en significativos efectos económicos y financieros en tanto que presume una de las economías más poderosas del mundo en proceso mutante.<sup>15</sup>

Mas su principal observación en estos parámetros no deja de ser positiva, consistente en que México tiene la oportunidad única de acelerar sus tasas de crecimiento económico y competir con los mejores posicionados en su convergencia con el OCDE, a partir de este año de 2015;<sup>16</sup> en relación a que México destaca en base a la suma de reformas legisladas en materia de política pública, de entre otras economías, incluyendo al G7, Unión Europea, Países emergentes de la OCDE y Europa del sur, como el mayor reformador de los últimos dos años,

13 *Op. Cit.*, *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264421873-4-es>

14 Cfr. <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/mexico-tiene-una-oportunidad-unica-de-elevar-el-crecimiento-economico-y-asegurar-una-prosperidad-incluyente-de-acuerdo-con-la-ocde.htm>

15 Vid. <http://www.oecd.org/economy/economic-survey-mexico.htm>

16 El punto de vista sustentado en el OCDE presume que "Según la última edición del Estudio Económico de México 2015, presentado en la Ciudad de México por Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, y Luis Videgaray, Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, para avanzar en la implementación de las reformas de reciente aprobación, México tiene que adoptar iniciativas ambiciosas para mejorar la administración pública, el sistema de justicia y la seguridad. Esto puede revertir el desalentador desempeño económico de las últimas décadas." <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/mexico-tiene-una-oportunidad-unica-de-elevar-el-crecimiento-economico-y-asegurar-una-prosperidad-incluyente-de-acuerdo-con-la-ocde.htm>

mismas que fueran adoptadas de manera sustancial en 2013-2014, alcanzando en promedio 58% de las recomendaciones de reforma de esta organización.<sup>17</sup>

Así se detecta por un lado que la influencia de los organismos internacionales forman una parte esencial para la política actual de México, enfatizadas durante la primera década del presente siglo y distintivamente a partir de la segunda década; y, por otro, no deja fuera la presunción de una deficiencia manifiesta de rezago político, diferido desde la década de los ochentas del siglo pasado, cuando se observan las primeras manifestaciones parciales de llevar a cabo reformas estructurales a fin de implementar las políticas necesarias ante los cambios tecnológicos de vanguardia, y de índole distinta, así como el acuerdo político de resolver necesidades urgentes de problemas nacionales que no soportaban ser postergadas, tales como el caso de la informalidad del trabajo o el monopolio indudable en las telecomunicaciones y, ante todo, la aprobación legal del seguro de desempleo y pensión universal. De ahí que la alta cifra de enmiendas es asimismo el corolario de esta circunstancia tardía. Por tanto, el júbilo y el logro de la armonización de los acuerdos para su lanzamiento debería ser tratado conservadoramente, aunque si bien parcialmente afortunado.

## 2. Ley de Responsabilidad Fiscal 2014

En el sentido de que los propósitos de esta reforma secundaria derivada de la *Reforma Hacendaria* predispone un necesario presupuesto sustentable -pese a que desde el punto de vista macroeconómico el déficit presupuestario del país haya sido condicionado también en razón de la desaceleración económica-, a través de un incremento a la tasa de recaudación a mediano plazo, ya que esto llevaría a colectar una mayor base tributaria hasta de 2.5% del PIB en 2018. Así, la *Ley de Responsabilidad Fiscal 2014* va encaminada a enmendar los diversos impuestos existentes casi en su totalidad, que comprende los siguientes gravámenes: el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el empresarial, al consumo y a la energía.

En referencia a estas medidas, para las personas físicas la tasa marginal será ahora de 35% salvo las restantes deducciones las cuales tendrán topes delimitados. En tanto que para el empresarial la novedad se circunscribe a que habrá un impuesto por las ganancias de capital en la venta de valores -bonos e inmuebles-, incluyendo el 10% de impuesto a la remuneración de los dividendos.

---

17 *Ibidem*. Consultar la Gráfica 2. Referente a *La actividad de reforma de México es la más intensa en la OCDE*, p. 10

Estos rubros eran anteriormente exenciones o dispensas de las cuales se veían beneficiados fundamentalmente los inversionistas. Lo que representa que la empresa, en el caso de que decida repartir utilidades a sus accionistas, deberá pagar aquella deducción más aparte la tarifa correspondiente al ISR. Lo que originará -según los especialistas- que las empresas tengan la tendencia a la reinversión de utilidades.

Así de esta manera se une México al llamado sistema dual que ha sido implementado por la mayoría de los países tanto desarrollados como emergentes, sustentado en una política económica de rentabilidad.

Asimismo, se derogó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y se acotaron las provisiones para la depreciación. Además, se abolieron las exenciones a los gastos de inversión y las preferencias fiscales de las maquiladoras, así como de un aumento del impuesto al consumo en las zonas fronterizas.<sup>18</sup> Adicionalmente, habrá impuestos de carácter especial para aquellos combustibles de gran contenido energético como el carbón y el petróleo a excepción del gas natural. Finalmente, el carbono también ha sido efecto de impuesto, así como los alimentos que contengan un alto contenido de calorías y bebidas azucaradas.

En esencia esta ley pretende limitar los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) como un freno a la aceleración de la deuda pública, programando así una neutralidad fiscal en este año para consolidarlo en 2016 y tener un balance apropiado en 2018 en relación con el PIB.

Más aún, se pretende generar un fondo con la reforma del sector energético, el cual estará a cargo del Banco de México, con la salvedad de la injerencia de una correcta proporción de consejeros independientes.<sup>19</sup>

### 3. Ley Federal de Competencia Económica

El Art. 28 que adiciona diversas disposiciones de acuerdo al Decreto de reforma de la Constitución en materia de telecomunicaciones del 11 de junio de 2013, especifica que el Estado tendrá a su disposición dos órganos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio:

(i) una Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la cual se encargará, además de otras facultades, de "garantizar la libre competencia y

18 *Op. Cit.*, Estudios económicos de la OCDE, p. 20

19 *Ibidem*.

conurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes"; y

(ii) que "El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá, en forma exclusiva, las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia..."<sup>20</sup>

Por tanto, la nueva *Ley Federal de Competencia Económica* expedida en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014 establece en su Artículo 1 que: La presente Ley es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República.

Además especifica en su Artículo 2 que: Esta Ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.<sup>21</sup>

#### 4. Reforma Energética

La empresa estatal de Petróleos Mexicanos (PEMEX) es consciente de que carece de una tecnología de punta para la explotación y financiamiento de nuevos recursos energéticos. Más aún, adolece de tiempo atrás de una producción decreciente.

Es por ello que se asume que la *Reforma Energética* lanzada a finales de 2013, y sus respectivas leyes secundarias en agosto de 2014, han establecido organismos reguladores, autónomos y con financiamiento independiente para efectos

---

<sup>20</sup> Cfr. DOF:11/06/2013 en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)

<sup>21</sup> Nueva Ley DOF 23-05-2014 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf>

principalmente de la concesión de licencias. Lo que permite la puerta abierta a inversionistas nacionales y extranjeros para la exploración, producción y transporte de petróleo y gas, incluyendo la refinación y la comercialización de hidrocarburos, como un sector atrayente de inversionistas.

En este sentido el documento expresa que “La reforma energética es consistente con recomendaciones planteadas en *Estudios económicos de la OCDE* realizados en años previos (OCDE, 2013<sup>a</sup>) y prevé una variedad de modalidades de participación del sector privado, tales como participación de utilidades, la producción compartida y los acuerdos de licencia”.<sup>22</sup>

Además, el incremento de los precios al menudeo de la gasolina y diésel estarán basados acorde con la inflación hasta el 2017, pero a partir de 2018 éstos estarán sujetos a las regulaciones del libre mercado.

Por último, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) también ha sido parte de esta liberación estatal a fin de promover competencia entre nuevos participantes del sector privado.

## 5. Reforma en materia de Telecomunicaciones

A manera de prefacio sobre la materia, debe considerarse que en México los sectores de telecomunicaciones y de radiodifusión han estado sumamente concentrados o monopolizados, lo que se ha reflejado en detrimento de la economía de los usuarios debido a un servicio de precios elevados, mala calidad y una baja cobertura, disminuyendo paulatinamente el derecho a la información y un obstáculo a la libertad de expresión.

Es así que el gobierno con la perspectiva de que para el progreso económico y social de los países es necesario una eficiente infraestructura en las telecomunicaciones y la radiodifusión, puesto que es herramienta fundamental para el crecimiento y la productividad y, paralelamente, en el incremento del desarrollo de la democracia y el fortalecimiento de los derechos humanos, apuesta a que la reforma en esta materia permitirá alcanzar estos fines además de un mejor acceso a la cultura y la educación.<sup>23</sup> Consecuentemente, busca frenar el ejercicio del monopolio y fomentar un campo competitivo en aquellas zonas de la población mexicana prácticamente olvidadas por este sector y que han lesionado

---

22 Op. Cit., Estudios económicos de la OCDE, p. 24-26

23 Vid. <http://reformas.gob.mx/reforma-en-materia-de-telecomunicaciones/que-es>

do el bienestar y el desarrollo de los mexicanos, ante los avances de la tecnología en un mundo globalizado.

En este sentido, en junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la declaración del decreto de que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.<sup>24</sup>

Asimismo, se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de regular, promover y supervisar el uso y explotación de la banda radioeléctrica y de todos aquellos componentes garantizados en lo establecido en los artículos reformados 6º y 7º de la Constitución. Además, con el fin de promover la inversión, se han puesto en operación tribunales especializados en la materia.<sup>25</sup> Actualmente tanto éstos como el IFT están en pleno funcionamiento al promulgarse las leyes secundarias en mayo de 2014.

Adicionalmente el IFT -como se ha manifestado en el apartado anterior- será también la autoridad exclusiva en materia de competencia económica de los sectores señalados, a fin de ejercer en éstos una concurrencia más óptima. Ya que, como señala los estudios de la OCDE, “Telmex, el operador dominante en el mercado de telefonía fija, posee el 80% de participación de mercado, en tanto que Telcel, empresa de telefonía móvil, tiene 70% de participación en su mercado correspondiente”.<sup>26</sup> Esto representa consecuentemente que los precios para los usuarios estén a un nivel muy alto, incluso a nivel internacional.

Como un seguimiento y cumplimiento de la Reforma a la Constitución en esta materia, es importante puntualizar que el 12 de enero de 2015 se publica el Diario Oficial de la Federación el acuerdo expedido mediante el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, las disposiciones regulatorias de la Ley Federal de Competencia para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Baste para tal objeto citar aquí el Art. 1 del Capítulo I de dicho acuerdo único, el cual establece que:

*“...El presente instrumento tiene por objeto establecer las Disposiciones Regulatorias necesarias para el cumplimiento de las atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones”*

24 Cfr. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)

25 Vid. [http://cdn.reformas.gob.mx/Reforma\\_Constitucional\\_en\\_materia\\_de\\_Telecomunicaciones.pdf](http://cdn.reformas.gob.mx/Reforma_Constitucional_en_materia_de_Telecomunicaciones.pdf) pp.1-4

26 Vid. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015\\_9789264218734-es#page28](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015_9789264218734-es#page28) pp. 26 y 27.

*en la sustanciación de los procedimientos en materia de competencia económica, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica".<sup>27</sup>*

## 6. Conclusiones

Las reformas derivadas del *Pacto por México* presuponen el resultado de un proceso de experiencias acontecidas a partir de los años ochenta y catapultadas por los acontecimientos de transición económica de la década anterior, como a bien se ha expuesto en el contenido de este escrito. En este sentido, la OCDE funge como un foro donde los Estados pueden hacer partícipe sus experiencias y, ante todo, explorar soluciones análogas a los problemas y situaciones específicas que conllevan a la necesidad de un cambio estructural, ya sea este económico, social e incluso ambiental. Es por lo que se ha considerado conveniente y resulta de vital importancia plasmar y resumir algunas de sus ideas, así como el análisis de los pronósticos de las tendencias que esta organización internacional asume como esenciales para el desarrollo sostenible de México. Esto con la percepción de prevenir que al menos esta y la línea generacional posterior serán los mártires que llevarán la carga y el compromiso que representan la implementación de dichas reformas, pero que indudablemente tal reto hará madurar sobradamente al pueblo mexicano ceñido a una era de cambios trascendentales de derechos humanos, globalización y tecnología, dentro de algunas de las interrogantes de los albores del tercer milenio.

Ciertamente el famoso *Consenso de Washington* ha tenido para México una influencia sustancial o al menos referencial para la directriz de su política económica, pues el conjunto de sus fórmulas ha sido constituidas como un paquete de reformas modelo dirigido para aquellos países en desarrollo que se han visto castigados periódicamente por diversas crisis; y que se sustenta esencialmente en el campo de la estabilización macroeconómica, la liberación económica, la expansión del mercado dentro de la economía nacional, disciplina en la política fiscal, reforma tributaria, privatización de las empresas estatales, liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa, la desregulación: derogación de regulaciones que impidan acceso al mercado o delimiten la competencia, entre otras. Lo que no deja al azar que las reformas que nos ocupan tengan un ligero tinte de neoliberalismo, mismo que han venido promoviendo los países desarrollados, pero que al mismo tiempo, han tenido una mala experiencia para su

---

<sup>27</sup> DOF: 12/01/2015 en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5378340&fecha=12/01/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378340&fecha=12/01/2015)

consagración, como la crisis económica del 2008, en donde sus efectos abarcaran hasta el 2013.

Es por ello, que sin ánimo de alarma y en el entendido que las renovaciones son necesarias, sobre todo en los casos de la informalidad del trabajo, la exclusividad en el sector de las telecomunicaciones y la necesidad de un seguro de desempleo y pensión universal, así como la eliminación de la evasión fiscal, surge importante no desatender las recomendaciones del OCDE para el buen éxito de tales mejoras, las cuales deberían ser atendidas con mucha diligencia acerca de las acciones firmes que el gobierno esté dispuesto a adoptar para enmendar el recelo del Estado de derecho y la actitud decidida de impugnar por la erradicación de la corrupción en todas y cada una de las esferas del Estado, pero de igual manera en la cultura de la sociedad mexicana a través de la educación; así como fortalecer el manejo de las instituciones judiciales y comprometerse con el desafío de los problemas de la seguridad que a toda sociedad concierne y que, indudablemente, cualesquiera de ellas no han estado eximidas a tan encomienda empresa.

Por último, es evidente que el artículo no ha tenido la espacio de abarcar todas y cada una de las llamadas reformas estructurales; sin embargo, valga a manera de dispensa citar brevemente aquí otras correcciones regulatorias que favorecen en esencia el fomento al estímulo de la innovación, a la reducción y regulación del sector del trabajo informal en la *Ley de Reforma Laboral* de finales de 2012, así como las reformas emprendidas por el gobierno relativas al sistema judicial en donde se observa el punto más susceptible de corrupción y la debilidad estructural en la fuerza policiaca. Debemos mencionar asimismo aquellas reformas a la Constitución de 2013 que dimanan en la *Ley General de Educación*, la nueva *Ley General del Servicio Profesional Docente* y la *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Es más, los pronósticos predicen que la reforma educativa será el arma más poderosa para promover el crecimiento. No obstante se necesita para ello mejorar colateralmente la asistencia médica, la cual indirectamente incide en mayores rendimientos de la enseñanza-aprendizaje y, congruentemente, en el fortalecimiento integral del sistema educativo.

## Fuentes de Consulta

- ESTAY, Jaime, (compilador), La Inserción de América Latina en la economía internacional, Siglo XXI: CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- MORENO, B., Juan C., Y ROS B., Jaime, Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana. Una perspectiva histórica, FCE, México, D.F., 2010.
- TERRONES, C., Aníbal (Coord.), Globalización, crisis y crecimiento en México, Edit. Plaza y Valdés S.A. de C.V., Madrid España, México, 2011.

## Legisgrafía

*Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013, Decreto en materia de telecomunicaciones.

*Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013, Decreto en materia de energía.

*Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014, Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal.

*Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 2015, Acuerdo de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

## Fuentes de Internet

[http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/III\\_ECONOMIA.pdf](http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/III_ECONOMIA.pdf)

<http://herzog.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/390/05rojasmiranda.pdf>.

OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/97892644218734-es>

<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/mexico-tiene-una-oportunidad-unica-de-elevar-el-crecimiento-economico-y-asegurar-una-prosperidad-incluyente-de-acuerdo-con-la-ocde.htm>

<http://www.oecd.org/economy/economic-survey-mexico.htm>

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf>

<http://reformas.gob.mx/reforma-en-materia-de-telecomunicaciones/que-es>

<http://reformas.gob.mx/reforma-hacendaria/que-es>

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)

<http://www.excelsior.com.mx/topicos/reforma-hacendaria>

[http://cdn.reformas.gob.mx/Reforma\\_Constitucional\\_en\\_materia\\_de\\_Telecomunicaciones.pdf](http://cdn.reformas.gob.mx/Reforma_Constitucional_en_materia_de_Telecomunicaciones.pdf)  
[http://www.keepeek.com/Digital-AssetManagement/oecd/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015\\_9789264218734-es](http://www.keepeek.com/Digital-AssetManagement/oecd/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015_9789264218734-es)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5378340&fecha=12/01/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378340&fecha=12/01/2015)  
<http://pactopormexico.org/acuerdos/>  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

# Las tutorías en la Universidad Veracruzana \*

Martha Cristina Daniels Rodríguez \*\*

**RESUMEN:** El programa de tutorías en la Universidad Veracruzana es una estrategia que responde a la actual política educativa nacional. Los nuevos modelos educativos flexibles implementados en nuestro país requieren del acompañamiento de un tutor para que el estudiante tome las decisiones académicas que más le convengan y puedan, no sólo completar con éxito su carrera, sino convertirse en un individuo capacitado y comprometido con la sociedad. En la práctica, las tutorías en la UV presentan retos que se analizan en estas líneas.

**Palabras clave:** Tutorías. Educación superior. Universidad Veracruzana.

**SUMARIO:** Introducción. 1. La educación superior en México. 2. Las tutorías en algunas Instituciones de Educación Superior (IES) en México. 3. La Universidad Veracruzana y su actividad tutorial. Conclusiones. Bibliografía.

## Introducción

Algunas instituciones de educación superior en México han implantado el sistema de tutorías como parte de una estrategia más amplia para el cumplimiento de compromisos internacionales adoptados en materia educativa.

El cambio de modelos educativos rígidos a otros de mayor flexibilidad requiere que el estudiante se involucre en la toma de decisiones académicas y aquí aparece el tutor como acompañante en este camino.

Las líneas siguientes se refieren a la actividad tutorial, en particular en la Universidad Veracruzana y las áreas de oportunidad que existen al respecto;

\* Artículo recibido el 10 de junio de 2015 y aceptado para su publicación el 30 de junio de 2015.

\*\* Doctora en Derecho Público. Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDEGS), de la Universidad Veracruzana.

partiendo de un panorama amplio de la educación superior en México, el modelo educativo vigente en la Universidad y el fundamento legal de las tutorías en esta casa de estudios.

## 1. La educación superior en México

En México, en los últimos años, se han implementado políticas educativas que buscan incentivar la autonomía del estudiante y su aprendizaje a lo largo de la vida.<sup>1</sup> Por ello, se ha generado un cambio en las instituciones de educación superior, empezando por el modelo educativo, las exigencias a docentes y las evaluaciones estandarizadas a las diversas Facultades, buscando que cumplan con un perfil internacionalmente aceptado.

En educación superior se ha buscado incentivar la diversificación para que el docente, además de serlo, realice actividades de gestión, investigación y tutorías. A nivel federal se crearon programas tales como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC), programas de fortalecimiento a cuerpos académicos, apoyos para proyectos en ciencia y tecnología, entre otros. Todo ello pretende que el docente tenga un perfil más amplio que le permita estar actualizado y ser más productivo lo que, teóricamente, redundaría en mayor calidad en la enseñanza. En cuanto a los estudiantes, en México está vigente un sistema de becas para alumnos de licenciatura y posgrado.

La integralidad y flexibilidad son ahora la carta de presentación de la mayoría de las Universidades en nuestro país; esto supone que el estudiante tiene en sus manos la responsabilidad de elegir, entre las opciones disponibles, la que académicamente más le satisfaga, lo que requiere de un guía, entre otras modificaciones educativas.

Aunque a nivel internacional la tendencia sea hacia estos modelos educativos centrados en el estudiante, en donde él es el actor principal dentro del proceso enseñanza-aprendizaje y en el que el docente-tutor se convierte en un guía, la realidad de la educación superior en México requiere que seamos muy cuidadosos al implementar políticas educativas que poco o nada tienen que ver con nuestro contexto.

---

<sup>1</sup> DELORS, Jacques et al. *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Compendio*. s.l., Santillana-Ediciones UNESCO, 2009. Recuperado el 15 de febrero de 2015 de [http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF)

En la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior<sup>2</sup> se aprobó la Declaración Mundial sobre la Educación Superior, que plantea, entre otras, las siguientes necesidades: esta instrucción debe ser accesible para todos, se deben formar ciudadanos responsables, debe fomentarse el aprendizaje permanente, debe existir libertad y autonomía académicas, debe evaluarse la pertinencia de la educación superior y vincularse con los demás niveles de enseñanza, el personal debe estar formado adecuadamente y los tomadores de decisiones deben centrarse en el estudiante y sus necesidades.

Las anteriores constituyen metas que deben guiar las políticas educativas en México. Para ello, se han implementado una serie de medidas en las Instituciones de Educación Superior; entre ellas, un sistema de tutorías que pretende darle orientación académica al estudiante durante su paso por la Universidad; sin embargo, de acuerdo a algunos autores, la tutoría debe ir más allá de esta orientación; supone un conocimiento del tutorado, de sus fortalezas, debilidades y objetivos, con el fin de ayudarle a tomar las mejores decisiones, no sólo académicas, sino incluso a nivel personal.<sup>3</sup>

Este sistema de tutorías pretende formar ciudadanos responsables, autónomos y capaces de auto-aprender a lo largo de su vida. Por lo tanto, en teoría, la actividad tutorial está planteada para coadyuvar al logro de las metas planteadas para la educación superior; sin embargo, en la práctica existen algunas limitaciones y áreas de oportunidad que deben atenderse. En el último apartado se aborda el caso específico de la Universidad Veracruzana.

## 2. Las tutorías en algunas Instituciones de Educación Superior (IES), en México

La implementación de tutorías se ha dado en gran parte de las instituciones de educación superior en nuestro país. Cada una la ha adecuado a sus circunstancias y necesidades específicas, por lo que resulta interesante abordar a grandes rasgos las características de la tutoría en algunas IES para poner en contexto la labor que, al respecto, está realizando la Universidad Veracruzana. A continuación, con el fin de identificar semejanzas y diferencias, se anotan algunos datos sobre los sistemas de tutorías implementados en las siguientes IES: Universi-

2 UNESCO, *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción*. Tomo I. Informe final. s.l., UNESCO, 1998. Recuperado el 15 de febrero de 2015 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>

3 Ver LÓPEZ ORTEGA, Araceli, "La tutoría en la Universidad", *Primer Foro Institucional de Tutoría Académica*. s.l., s.e., 2003. Recuperado el 9 de junio de 2015 de <http://148.202.105.12/tutoria/pdf/f010301.pdf>

dad Veracruzana, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Universidad Autónoma de Baja California.

**Universidad Veracruzana:** Su concepto de tutoría se refiere a una tutoría integral, en donde el tutor es guía en la toma de y también establece estrategias de trabajo para resolver problemas disciplinares específicos.<sup>4</sup> Se realizan tutorías académicas y de enseñanza tutorial, en la modalidad individual, grupal y a través de medios electrónicos. Los objetivos que persigue este sistema tutorial son los siguientes:

- a) Orientar las potencialidades del estudiante de tal forma que pueda canalizarlas con éxito en su tránsito por la Universidad.
- b) Promover en el estudiante la adquisición de las habilidades de autoaprendizaje necesarias para que resuelva sus problemas de tipo académico mediante la toma de decisiones autónomas, a fin de consolidar el aprendizaje de por vida.
- c) Identificar y apoyar al estudiante en riesgo de no alcanzar los objetivos propuestos y/o el perfil profesional y proponer estrategias de apoyo a la formación.
- d) Promover en el estudiante el desarrollo de valores humanos, universitarios y propios de la profesión.
- e) Contribuir al decremento de la reprobación y deserción a través del incremento en el rendimiento académico de los estudiantes.<sup>5</sup>

**Universidad Autónoma de Querétaro:** Para esta institución, la tutoría

... es la orientación sistemática que imparte el profesorado en general, (no especializado ni específicamente formado en contenido psicopedagógicos), la cual consiste en atender al alumno desde su proyecto de vida para que obtenga una formación integral, promoviendo y motivando su aprendizaje en conocimientos y habilidades (hábitos de estudio, construcción del conocimiento, estrategias para lograr un objetivo), e incentivando los valores, la seguridad, disciplina, creatividad y autocrítica, a partir del diagnóstico de factores institucionales (perfiles y contenidos programáticos).

<sup>4</sup> BELTRÁN CASANOVA, Jenny y SUÁREZ DOMÍNGUEZ, José Luis, *El quehacer tutorial. Guía de trabajo*. Universidad Veracruzana, Xalapa, 2003, pp. 38-39. Recuperado el 9 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/dgda/tutorias/tutoria-academica/tadocumento/>

<sup>5</sup> *Ibidem.*, pp. 44-45.

cos), socioeconómicos, aptitudes propias del alumno y personalidad, mismos que influyen en el proceso educativo del estudiante.<sup>6</sup>

La asesoría es el tipo de tutoría que se ejerce en esta Universidad, a través de una atención tutorial individual y grupal. El objetivo que persigue este sistema es el de fortalecer la formación disciplinaria de los estudiantes, con el acompañamiento sistemático y personalizado de su proceso educativo, propiciando con ello la mejora de los índices de retención y eficiencia terminal.

**Universidad Nacional Autónoma de México:** La institución educativa con mayor matrícula del país ejerce una tutoría académica, con modalidad individual y en línea. Se conceptúa como “[u]n proceso que consiste en el acompañamiento de los profesores a los alumnos, mediante la atención personalizada, que tiene como propósito orientarlos hacia una educación integral”.<sup>7</sup> El objetivo que se persigue en esta Universidad es el de “[d]isminuir la deserción y la reprobación y por consecuencia elevar la aprobación y el índice de egreso, a través de brindar un apoyo académico, de orientación personalizada y atención psico-afectiva”.<sup>8</sup>

**Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo:** A través de una tutoría individual o grupal, esta IES ofrece tutoría académica y asesoría académica, en donde el maestro tutor es el responsable del acompañamiento, guía y orientación durante la trayectoria escolar del estudiante. Es el responsable de canalizar a las áreas de apoyo como becas, atención psicopedagógica, orientación vocacional, asesoría académica y servicio médico, entre otros.<sup>9</sup> El objetivo que persigue este sistema tutorial es el de “[a]poyar al estudiante de forma integral a través de la tutoría y los servicios de apoyo encaminados a atender sus necesidades personales, académicas y socioeconómicas”.<sup>10</sup>

---

6 CARRETERO, Mar, et al., *Apoyo a la formación de los estudiantes*, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, 2007, p. 11. Recuperado el 11 de enero de 2015 de <http://www.uaq.mx/servicios/desacad/tutorias/fac/fba-formacion-estudiantes.pdf>

7 Universidad Nacional Autónoma de México, *Sistema Institucional de Tutorías UNAM*. UNAM, México, 2012, p. 14. Recuperado el 11 de enero de 2015 de <http://www.tutoria.unam.mx/portal/ayuda/PIT/sitUNAM.pdf>

8 *Ibidem.*, p. 8.

9 Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Recuperado el 11 de enero de 2015 de [http://www.uaeh.edu.mx/adminyserv/dir\\_generales/serv\\_estudiantiles/direccion\\_tutorias/docs/tutorias.pdf](http://www.uaeh.edu.mx/adminyserv/dir_generales/serv_estudiantiles/direccion_tutorias/docs/tutorias.pdf)

10 Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Recuperado el 11 de enero de 2015 de [http://www.uaeh.edu.mx/adminyserv/dir\\_generales/serv\\_estudiantiles/direccion\\_tutorias/objeto.html](http://www.uaeh.edu.mx/adminyserv/dir_generales/serv_estudiantiles/direccion_tutorias/objeto.html)

**Universidad Autónoma de Baja California:** Para esta institución, la tutoría “... se constituye en la estrategia, para apoyar el proceso formativo integral de los estudiantes para que a partir del conocimiento de sus problemas y expectativas escolares se propongan alternativas de atención personalizada y pertinente para un óptimo aprovechamiento escolar”.<sup>11</sup> Aquí se ejerce la tutoría académica de manera individual, grupal, presencial y no presencial, teniendo como objetivo el de “potencializar las capacidades y habilidades del alumno para que consolide su proyecto académico con éxito, a través de una actuación responsable y activa en su propia formación profesional con la guía y acompañamiento de un tutor”.<sup>12</sup>

De acuerdo a los datos anotados, el concepto de tutoría es similar en las instituciones señaladas, toda vez que se refiere básicamente al guía que acompaña al estudiante durante su estancia en el programa educativo. Los tipos de tutorías son la propiamente académica y la enseñanza tutorial o asesoría académica, que en la Universidad Veracruzana están bien diferenciadas, cuestión que no ocurre en algunas otras de las IES anotadas.

Es de llamar la atención la similitud existente en cuanto al objetivo de la tutoría que se repite en todos los casos y que se refiere a la cuestión práctica de la eficiencia terminal. Esta observación no significa estar en contra de este objetivo sino que, en principio, pareciera que la tutoría se tratara de orientar al estudiante para el logro de sus potencialidades, aunque esto significara el cambio de carrera, por ejemplo y, sin embargo, de acuerdo a lo analizado, el sistema de tutorías se ha creado principalmente para evitar la deserción y lograr que el estudiante concluya en tiempo y forma sus estudios.

En cuanto a las modalidades de atención, se advierte que se puede dar tutoría presencial individual o grupal y tutoría en línea, lo cual me parece muy acertado porque se utilizan recursos tecnológicos que brindan mayor facilidad para esta actividad, por cuestiones de espacio y tiempo.

Se puede observar que la Universidad Veracruzana está en sintonía con otras IES en cuanto a la creación y funcionamiento del sistema de tutorías. Aunque el fundamento teórico y los objetivos parecen ser los mismos, se pueden ver algunas diferencias prácticas; por ejemplo: en la UNAM es el estudiante quien

---

<sup>11</sup> MONTIEL, Edith, *et al.*, *Manual de tutorías académicas*. Universidad Autónoma de Baja California, Tecate, 2012, p. 4. Recuperado el 11 de enero de 2015 de: <http://fintecate.uabc.edu.mx/wp-content/uploads/2014/03/6.1.2.2d-ManualTutoriasFINTKT.pdf>

<sup>12</sup> *Ibidem.*, p. 5.

elige a su tutor y existen tiempos exclusivos para tutorías dentro de los horarios del estudiante y el profesor, cuestión que no sucede en todas las Facultades de la UV. Otro ejemplo es que en la UABC se nombra un tutor de tronco común, que acompaña al estudiante durante su tránsito en el tronco común, y otro tutor de programa educativo, que es nombrado al concluir el tronco común y hasta el egreso del programa educativo. Algunas Universidades tienen un manual de operación de las tutorías que contiene incluso los formatos específicos para cada reunión; la UV tiene lineamientos que ayudan al tutor en su labor, como sugerir los tiempos en que se debe llevar cada una de las reuniones durante el semestre y lo que debe contener cada una de ellas.

### **3. La Universidad Veracruzana y su actividad tutorial**

De manera muy breve, es necesario poner en contexto el modelo educativo vigente en la mayor parte de la Universidad Veracruzana, que es el entorno que le brinda su razón de ser a las tutorías.

El Modelo Educativo Integral y Flexible está centrado en el aprendizaje, mismo que debe buscar ser significativo, de por vida e integral en dos sentidos: debe abarcar las dimensiones intelectual, humana, social y profesional, así como contener los ejes de formación teórico, heurístico y axiológico permeando el catálogo de las experiencias educativas.

La finalidad de este modelo centrado en el aprendizaje es contribuir a que el estudiante desarrolle un pensamiento lógico, crítico y creativo que lo陪伴e durante su estancia en las aulas y en su actividad profesional.

El MEIF contiene cuatro áreas de formación: Básica (que se divide en general y de iniciación a la disciplina), disciplinaria, terminal y de elección libre. Cada una de ellas cuenta con un número específico de experiencias educativas diseñadas de acuerdo a los perfiles de cada licenciatura y representan un número de créditos que el estudiante debe acreditar para graduarse.

Para que este modelo educativo funcione se requiere, entre otros aspectos, un sistema de apoyo al estudiante, mismo que incluye: tutorías, asesorías académicas, becas y diversificación de actividades de aprendizaje.<sup>13</sup>

Cuando nos referimos a las tutorías, este apoyo al estudiante puede darse en varios sentidos: desde la asesoría, la tutoría académica o la orientación. Cuando

---

<sup>13</sup> Nuevo Modelo Educativo para la Universidad Veracruzana. Lineamientos para el nivel Licenciatura. Propuesta. Recuperado el 5 de junio de 2015 de [http://www.uv.mx/afbg/files/2014/05/Nuevo\\_Modelo\\_Educativo\\_Lin.pdf](http://www.uv.mx/afbg/files/2014/05/Nuevo_Modelo_Educativo_Lin.pdf)

el joven requiere aclarar o reafirmar algún contenido de una experiencia educativa específica, el profesor especialista en el área que le brinda apoyo (sea o no su tutor) está apoyando desde la asesoría.

Cuando el profesor requiere que el estudiante reflexione sobre su desempeño y establezca las acciones a seguir para cumplir con sus obligaciones académicas, aunque esto involucre su vida personal o familiar, se le está brindando apoyo desde la orientación. Mientras que la tutoría propiamente se da cuando se ayuda al estudiante a tomar decisiones meramente académicas, de acuerdo al tiempo del que dispone, sus intereses y la oferta de la Facultad respectiva.

Como puede apreciarse, hay circunstancias en las que el tutor no sólo realiza en esencia una tutoría académica, sino que además orienta y asesora porque estas dos acciones inciden directamente en la tutoría. Es decir, para que un estudiante logre continuar y concluir de manera satisfactoria su carrera, que sería la intención de proporcionarle las tutorías, se deben también realizar asesorías académicas cuando se requiera, así como proporcionar orientación al tutorado para que reflexione sobre su situación, se auto-conozca y logre identificar las áreas de oportunidad que requieren su atención.

Con la implementación de modelo educativo señalado, la Universidad Veracruzana puso en funcionamiento, entre otros, un sistema de tutorías que pretende responder a la necesidad de apoyo y guía de los estudiantes, mismo que a continuación se analiza.

El trabajo tutorial en la Universidad Veracruzana, encuentra su fundamento jurídico interno en diversos documentos. Uno de ellos es su Ley Orgánica que, en la exposición de motivos señala que la institución

... consciente de las condiciones actuales, asume el compromiso de adecuar sus estructuras e incrementar los esfuerzos que permiten atender y satisfacer las demandas que le presentan tanto su propia comunidad como la sociedad en general, a la cual se debe y se obliga a servir, asegurando en todo tiempo que su actuación genere el conocimiento que impulse a la sociedad hacia un elevado nivel de desarrollo.<sup>14</sup>

Mientras que el artículo 11 establece, como atribución de la Universidad "... VII. Planear, organizar, programar, dirigir, ejecutar y evaluar periódicamente sus funciones sustantivas".<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana. Recuperada el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/legislacion/files/2012/12/Ley-Organica.pdf>

<sup>15</sup> *Idem*

Aunque esta legislación no hace mención expresa de las tutorías, de lo transcrita se puede inferir que al evaluar sus funciones y al comprometerse a preparar individuos que contribuyan al desarrollo social, se obliga a implementar modelos educativos y estrategias en ese sentido. Las tutorías irían encaminadas a ello.

El estatuto del personal académico establece que "... Los académicos de carrera en funciones de docencia realizarán, además, como carga extraclase, tutorías grupales o individuales, asesorías a alumnos..."<sup>16</sup> Además, el artículo 196 señala en su fracción VI la obligación de docentes de proporcionar tutorías grupales o individuales. En el mismo sentido lo declara el artículo 197, fracción V, cuando se trate de investigadores.

Se puede notar que la realización de tutorías en la Universidad Veracruzana es una obligación laboral de docentes e investigadores; aunque en la realidad se ven casos de académicos que deciden no realizar estas funciones y no tienen una consecuencia ante ello. Así, en algunas Facultades son los profesores interinos quienes tienen a su cargo el mayor número de tutorados, con la incertidumbre para los estudiantes de si su tutor será contratado el siguiente semestre y, por supuesto, la carga laboral extra de quien no tiene la obligación expresa de dar tutorías. El primer informe de labores de la actual Rectora de la UV, señala que, hasta agosto de 2014, sólo el 66.04% de los profesores de tiempo completo, impartían tutorías y el 72% de los investigadores y técnicos académicos.<sup>17</sup>

El mismo informe señala que,

En tutoría académica, donde se da seguimiento a la trayectoria escolar de los estudiantes durante su permanencia en el programa educativo, participaron en promedio 2,298 tutores académicos apoyando a un promedio de 32,172 estudiantes de TSU y licenciatura, en el seguimiento de su trayectoria académica y la construcción de su perfil profesional. En la evaluación del desempeño del tutor académico a través del Sistema de Evaluación al Desempeño Docente de la Universidad Veracruzana (SEDDUV), participaron 25,901 estudiantes, el puntaje promedio obtenido por los tutores fue de 80 en una escala del 1 a 100.<sup>18</sup>

Esta información contenida en el informe nos indica que todavía es necesario ampliar el número de tutores para los estudiantes inscritos, además de mejorar su desempeño ya que 80/100, aunque es aceptable, no es lo deseable.

16 Estatuto del personal académico, Artículo 11. Recuperado el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/legislacion/files/2012/12/estatutopersonalacademico.pdf>

17 I Informe de Actividades 2013-2014. Tradición e Innovación. Recuperado el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/universidad/doctosofi/informe2013-2014/1er-informeUV-2013-2014.pdf>

18 *Ibidem.*, p. 44.

El estatuto de los alumnos 2008, que rige las actividades de los estudiantes actualmente inscritos, señala la tutoría como un derecho de los alumnos, aunque lo condiciona a la disponibilidad del personal académico, al señalar que,

Los derechos de los alumnos son los siguientes:

... XIV. Recibir tutoría académica durante su permanencia en el programa educativo. La entidad académica podrá asignarle un tutor, dependiendo de la disponibilidad de personal académico...”.<sup>19</sup> Mientras que, dentro de sus obligaciones, se contempla la asistencia “a las sesiones de tutoría previamente establecidas con el tutor asignado.<sup>20</sup>

Lo anterior no es necesariamente un contrasentido pero, desde mi punto de vista, la tutoría debería establecerse únicamente como un derecho al que los estudiantes puedan renunciar cuando lo deseen, sin que exista un requisito específico para hacerlo; esto partiendo del supuesto de que el sistema tutorial es para el estudiante que lo requiera y lo desee porque, si se pretende convertirlo en un individuo autónomo, me parece que habría que dejarlo tomar sus propias decisiones incluso en lo que se refiere a aceptar o no la ayuda que le brinda la institución. El modelo educativo vigente en la Universidad establece la formación individual de los estudiantes; es decir, aunque los contenidos sean estándares, los docentes debemos procurar identificar modos de aprendizaje diferenciados y evaluar en consecuencia. Del mismo modo, para lograr la formación integral que el modelo establece, es indispensable reconocer necesidades individuales y, como sabemos, hay estudiantes que requieren guía y apoyo en cada decisión que tomen, mientras que otros son más independientes y el obligarlos a asistir a tutorías podría no redundar en su beneficio, sino pervertir su finalidad.

El fundamento más específico de las tutorías en la UV se encuentra en el Programa de Trabajo Estratégico 2013-2017, en el que bajo el rubro de “los grandes desafíos” se establece la necesidad de “... Consolidar el sistema institucional de tutorías académicas...”.<sup>21</sup> Para ello, el documento establece tres objetivos con sus respectivas líneas de acción:

#### [Objetivo]

Brindar una oferta educativa de calidad, adecuada e innovadora en las diferentes modalidades y acorde con las vocaciones regionales, y que cuente con reconocimiento nacional e internacional.

<sup>19</sup> Estatuto de los alumnos 2008, Artículo 168. Recuperado el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/legislacion/files/2012/12/estatutodelosalumnos2008.pdf>

<sup>20</sup> *Ibidem*. Artículo 169, fracción V.

<sup>21</sup> Programa de Trabajo Estratégico 2013-2017, p.35. Recuperado el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/programa-trabajo/Programa-de-Trabajo-Estrategico-version-parapantalla.pdf>

**[Líneas de acción:]**

... Fortalecer el seguimiento de las trayectorias escolares mediante la reestructuración del programa de tutorías...<sup>22</sup>

**[Objetivo]**

Consolidar la planta académica y promover su certificación en congruencia con cada disciplina, que incida en una formación de calidad de los estudiantes.

**[Líneas de acción:]**

Impulsar una formación y una actualización permanentes de los académicos que promuevan las competencias pedagógicas, didácticas y disciplinarias, y que les posibilite participar en tutorías y en el manejo de las TIC para mejorar la calidad educativa.

...Promover la diversificación de carga de los académicos en apoyo a las tareas de docencia, investigación, vinculación y tutorías para el fortalecimiento de los programas educativos...<sup>23</sup>

**[Objetivo]**

Formar integralmente al estudiante con equidad, liderazgo, compromiso y principios éticos y humanos, buscando hacer de ellos personas comprometidas con el desarrollo personal y de su entorno.

**[Líneas de acción:]**

... Fomentar la importancia de las tutorías como un espacio de interacción que permita conocer de una manera pormenorizada las expectativas y necesidades de los estudiantes...<sup>24</sup>

**[Metas institucionales por eje estratégico]**

I. Innovación académica con calidad

... I.4 A partir de febrero de 2015 se tendrá un programa de tutorías reestructurado, que privilegie la trayectoria escolar del estudiante con base en sus resultados esperados.

I.5 En el segundo semestre del año 2015 se contará con un programa de retención escolar acorde con el programa de tutorías...<sup>25</sup>

Las líneas anteriores indican claramente la intención de consolidar el programa de tutorías en la búsqueda del cumplimiento de compromisos internacionales y para apoyar al estudiante durante su paso por la Universidad. El documento institucional indica de manera clara las metas a alcanzar, sin embargo, no hay

---

22 *Ibidem.*, p. 57.

23 *Ibidem.*, pp. 59-60.

24 *Ibidem.*, pp. 61-62.

25 *Ibidem.*, p. 82.

claridad en cuanto a las tareas específicas que se tendrían que realizar para lograrlas.

Como se señaló, la implementación de tutorías en las IES en México está guiada por el afán de cumplir con las metas planteadas para la educación superior y los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país; sin embargo, la realidad que se vive al interior de la Universidad Veracruzana refleja una serie de problemas en su funcionamiento: El primer obstáculo para las tutorías es la falta de conocimiento, por parte de docentes y estudiantes, de lo que significan las tutorías, su alcance y su objetivo. Considero un requisito indispensable antes de implementar programas de tutoría, que ambas partes se sensibilicen ante su necesidad y estén dispuestos a formar parte de ellas.

Además de la sensibilización, se requiere preparación para que los tutores conozcan de manera certera cómo llevar a cabo una tutoría que no les resuelva problemas a los estudiantes, sino que los guíe para que ellos mismos tomen las mejores decisiones.

Están, por supuesto, las cuestiones prácticas: gran número de estudiantes comparado con la cantidad de docentes dispuestos para esta labor; la falta de espacios físicos suficientes para llevar a cabo una tutoría adecuada; el exceso de obligaciones de los profesores sin la necesaria descarga para tutorías; la estandarización del proceso que, en la realidad, no debería requerir un número determinado de sesiones obligatorias, sino una cantidad personalizada de acuerdo a las necesidades particulares del estudiante; y, por supuesto, la perversidad de considerar las tutorías como una exigencia para el estudiante (si no ves a tu tutor, no te inscribes) y como una manera de conseguir “puntos” para el docente, que ve en ello, no la posibilidad de ayudar a alguien a alcanzar todo su potencial, sino la opción de una mejor evaluación docente.

Sin duda, el modelo educativo integral y flexible que ha implementado la Universidad Veracruzana, requiere de un tutor que acompañe académicamente al estudiante y lo guíe en la toma de decisiones que deberá llevar a cabo durante su paso por la Universidad.

Con el modelo rígido, el estudiante no elegía sus materias, sino que le eran proporcionadas sin posibilidad de cambiar ni la materia ni el profesor que la impartía; tampoco se daba mucha importancia a la movilidad estudiantil ni a la formación integral. El deporte o las artes eran actividades no obligatorias ni sujetas a evaluación. No voy a ahondar en las características de este modelo rígido, sólo quiero resaltar que era muy fácil para el estudiante inscribirse, cursar sus materias y terminar la carrera, muchas veces como pasante.

Ahora tiene la posibilidad y la responsabilidad de elegir el área terminal que desee, el tiempo en que quiere terminar su carrera, el orden en que cursará las experiencias educativas y el profesor que las impartirá, además de la posibilidad de tomar cursos en otras Facultades y tener experiencias educativas de apoyo en el área básica. Algunos estudiantes tienen la madurez, orden y responsabilidad suficiente para saber hacia dónde dirigirse sin la necesidad de un tutor; sin embargo, este escenario no es el común y muchos de ellos requieren el apoyo de alguien con experiencia que los pueda guiar hasta que alcancen su autonomía.

## Conclusiones

Para que la tutoría se pueda llevar a cabo, además del compromiso del tutor y estudiante, se requieren espacios adecuados, tiempo y un número limitado de tutorados. Por desgracia, este escenario no es necesariamente el que se vive en algunas Facultades de la UV en las que la matrícula es muy grande y los tutores disponibles son pocos, así como los espacios y los tiempos. De cualquier modo se llevan a cabo las tutorías y se intenta guiar adecuadamente al estudiante; sin embargo, no son las tutorías que la teoría explica y las que debieran estar operando.

Además de lo anterior, para que el modelo educativo funcione, incluyendo las tutorías, se requiere que converjan una serie de circunstancias que actualmente no se dan en su totalidad. Por ejemplo, las experiencias educativas tendrían que ser pocas, aumentando el número de créditos de cada una, además de impartirse un par de veces a la semana para que el estudiante tenga el tiempo suficiente para repasar lo visto y plantearse dudas. Por otra parte, las cuestiones administrativas tendrían que adaptarse al modelo y, aunque es difícil acomodar horarios para un número grande de estudiantes, tendría que poder hacerse y abrir o cerrar grupos o experiencias educativas de acuerdo a las necesidades e intereses de los estudiantes. Es decir, también la cuestión administrativa tendría que flexibilizarse para que el alumno tenga más opciones y la figura de la tutoría académica tenga razón de ser.

En la Universidad Veracruzana se intenta formar al estudiante como un ser integral y autónomo y, para ello, como anoté al principio, sin duda la tutoría es, no sólo pertinente, sino indispensable para la mayoría de ellos. Se han logrado objetivos pero todavía hay retos por cumplir y en ellos tendríamos que enfocarnos.

Es innegable que la educación es y debe ser un proceso continuo de cambio y que la manera en que aprendemos-enseñamos debe ir modificándose; también es cierto que la actualidad nos exige formarnos y formar personas independientes, autónomas, críticas y capaces de seguir aprendiendo siempre. Por otra parte, criterios internacionales y necesidades económicas nos orillan a aceptar políticas educativas estándares que, bien implementadas, podrían funcionar; sin embargo, si se ejercitan acciones fuera de contexto, sin la preparación adecuada y sensibilización de los actores, podrían resultar contraproducentes, creando aversión a una figura que podría ser útil o volviéndola totalmente inútil para el objetivo perseguido y utilizándola únicamente para llenar formularios.

## Bibliografía

- BELTRÁN CASANOVA, Jenny y Suárez Domínguez, José Luis, *El quehacer tutorial. Guía de trabajo*. Universidad Veracruzana, Xalapa, 2003. Recuperado el 9 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/dgda/tutorias/tutoria-academica/tadocumento/>
- CARRETERO, Mar et al., *Apoyo a la formación de los estudiantes*, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, 2007. Recuperado el 11 de enero de 2015 de <http://www.uaq.mx/servicios/desacad/tutorias/fac/fba-formacion-estudiantes.pdf>
- Comisión Institucional de Tutorías, *Reglamento Institucional de tutorías*, Universidad Autónoma de Querétaro, Santiago de Querétaro, 2002. Recuperado el 11 de enero de 2015 de <http://www.uaq.mx/servicios/desacad/tutorias/pit/>
- DELORS, Jacques et al. *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Compendio*. s.l., Santillana-Ediciones UNESCO, 2009. Recuperado el 15 de febrero de 2015 de [http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF)
- Estatuto de los alumnos 2008, Artículo 168. Recuperado el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/legislacion/files/2012/12/estatutodelosalumnos2008.pdf>
- Estatuto del personal académico, Artículo 11. Recuperado el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/legislacion/files/2012/12/estatutopersonalacademico.pdf>
- GARCÍA NIETO, Narciso et al, Guía para la labor tutorial en la Universidad, en el espacio europeo de educación superior, Madrid, 2004. Recuperado el 9 de junio de 2015 de [http://calidad.ugr.es/pages/secretariados/form\\_apoyo\\_calidad/docs/materiales-iniciacion/tutoriauniversitariad135/](http://calidad.ugr.es/pages/secretariados/form_apoyo_calidad/docs/materiales-iniciacion/tutoriauniversitariad135/)
- I Informe de Actividades 2013-2014. Tradición e Innovación. Recuperado el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/universidad/doctosofi/informe2013-2014/1er-informeUV-2013-2014.pdf>
- Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana. Recuperada el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/legislacion/files/2012/12/Ley-Organica.pdf>
- LÓPEZ ORTEGA, Araceli, "La tutoría en la Universidad", *Primer Foro Institucional de Tutoría Académica*. s.l., s.e., 2003. Recuperado el 9 de junio de 2015 de <http://148.202.105.12/tutoria/pdf1f/f010301.pdf>
- MONTIEL, Edith, et al., *Manual de tutorías académicas*. Universidad Autónoma de Baja California, Tecate, 2012. Recuperado el 11 de enero de 2015 de <http://finteca.te.uabc.edu.mx/wp-content/uploads/2014/03/6.1.2.2d-ManualTutoriasFINTKT.pdf>

- Nuevo Modelo Educativo para la Universidad Veracruzana. Lineamientos para el nivel Licenciatura. Propuesta. Recuperado el 5 de junio de 2015 de [http://www.uv.mx/afbg/files/2014/05/Nuevo\\_Modelo\\_Educativo\\_Lin.pdf](http://www.uv.mx/afbg/files/2014/05/Nuevo_Modelo_Educativo_Lin.pdf)
- Programa de Trabajo Estratégico 2013-2017, p.35. Recuperado el 4 de junio de 2015 de <http://www.uv.mx/programa-trabajo/Programa-de-Trabajo-Estrategico-version-para-pantalla.pdf>
- ROMO LÓPEZ, Alejandra (Coord.), *La percepción del estudiante sobre la acción tutorial. Modelo para su evaluación*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Dirección de Medios Editoriales, México, 2010.
- UNESCO, *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción*. Tomo I. Informe final. s.l., UNESCO, 1998. Recuperado el 15 de febrero de 2015 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>
- Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Recuperado el 11 de enero de 2015 de [http://www.uaeh.edu.mx/adminyserv/dir\\_generales/serv\\_estudiantiles/direccion\\_tutorias/objetivo.html](http://www.uaeh.edu.mx/adminyserv/dir_generales/serv_estudiantiles/direccion_tutorias/objetivo.html)  
\_\_\_\_\_ Recuperado el 11 de enero de 2015 de [http://www.uaeh.edu.mx/adminyserv/dir\\_generales/serv\\_estudiantiles/direccion\\_tutorias/docs/tutorias.pdf](http://www.uaeh.edu.mx/adminyserv/dir_generales/serv_estudiantiles/direccion_tutorias/docs/tutorias.pdf)
- Universidad Nacional Autónoma de México, *Sistema Institucional de Tutorías UNAM*. UNAM, México, 2012, p. 14. Recuperado el 11 de enero de 2015 de <http://www.tutoria.unam.mx/portal/ayuda/PIT/sitUNAM.pdf>

# Implicaciones de la cultura en la tributación espontánea \*

Geovanni de Jesús Duran Muñoz \*\*

**RESUMEN.** La Cultura Tributaria en México representa un tema poco estudiado por la doctrina jurídica, no obstante a sus grandes implicaciones para el desarrollo económico y a su incidencia en la capacidad financiera del Estado.

Por tal motivo, la presente intervención tiene como finalidad analizar la importancia de su estudio; como supuesto que nos permita identificar los aspectos coyunturales de su promoción en los contribuyentes mexicanos, de manera que se logre una espontánea y voluntaria disposición en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

**Palabras Clave:** Cultura tributaria, contribuyentes, política pública, valores.

**SUMARIO:** Introducción, 1. Panorama fiscal en México, 2. Cultura y Tributación, 3. Consideraciones Finales. Fuentes de información.

## Introducción

El contenido del trabajo próximo a desplegarse, dirige sus afanes a presentar en forma sucinta, el análisis de algunos de los aspectos –políticos, jurídicos, económicos y sociales– que rodean el tema de la Cultura Tributaria en nuestro país; en la búsqueda de evidenciar la apremiante necesidad de legitimar socialmente el pago espontáneo de contribuciones, que abonen en el mejoramiento de los servicios públicos que ofrece el Estado y permitan el desarrollo económico del mismo.

\* Artículo recibido el 28 de febrero de 2015 y aceptado para su publicación el 26 de mayo de 2015.

\*\* Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana; Diplomado en Derechos Humanos y Amparo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sobre el Sistema Procesal Penal por la Universidad Veracruzana; Auxiliar de Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, línea de investigación en Derecho Fiscal y Económico; Becario del CONACYT en el Sistema Nacional de Investigadores.

En este sentido, se destaca el efecto positivo que reviste la promoción de una adecuada aculturación de cumplimiento de deberes, entre los destinatarios de la ley fiscal; como herramienta que fomente –en ellos– el abandono de la postura estrictamente formal en la satisfacción del pago de los tributos, a través de un proceso de capacitación que les instruya y sensibilice, y que les conduzca a identificarse como sujetos solidarios con el Estado, al concebir a la tributación como un compromiso moral –deducido de factores axiológicos y éticos–, que permita la disminución de la coacción institucional como principal medio para hacer cumplir la norma tributaria.

Así mismo, se busca poner de manifiesto los aspectos coyunturales de dicha promoción, como instrumento de combate y auxilio en la disminución de las prácticas evasoras fiscales.

En vista de tales cometidos, la presente investigación se estructurará metodológicamente –en un primer momento–, a partir del análisis y evaluación del Sistema Tributario Mexicano, por cuanto hace a la aportación y recaudación de contribuciones; con base en un sustento dogmático que nos permita identificar los principales factores sociales y estatales, que inciden desfavorablemente en el crecimiento patrimonial y la disposición dineraria con que cuenta el Estado para realizar sus funciones.

Precedente teórico éste, que nos permitirá retomar en el subsecuente acápite, la importancia que revisten los ingresos públicos, y en particular los fiscales a cargo de los particulares, para concretar el desarrollo social y económico del país; centrando enfáticamente el análisis, en la exigua disposición y colaboración que aquellos detentan en el cumplimiento de sus obligaciones; fincados en la suspicacia del actuar gubernamental, la disparidad de las cargas tributarias y la austera idiosincrasia y educación que existe actualmente en esta materia, que en conjunto imposibilitan el consenso y atropellan la realización del bien común.

Finalmente, con base en las anteriores reflexiones, se presentarán a manera de apuntamientos finales, las propuestas que a nuestro juicio, puedan ayudar a atenuar la polémica que en México se sostiene, entre la aportación y recaudación de tributos. Lo anterior, desde el punto de vista de la incentivación de políticas públicas que coadyuven en la aculturación fiscal de los contribuyentes, resaltando la importancia de la inclusión proactiva de estos en el desarrollo de la Nación, de manera que se logren materializar aquellas demandas y necesidades sociales que, al día de hoy, persisten como realidades incumplidas.

## 1. Panorama fiscal en México

Al igual que sus homólogos en el mundo, el Estado mexicano requiere para su subsistencia, de una base pecuniaria que lo sostenga en su estructura burocrática y al mismo tiempo, le permita desarrollar sus atribuciones y tareas en beneficio de la sociedad; a través de la asignación de recursos económicos a programas públicos específicos, por conducto de las diversas instituciones de gobierno designadas para tal efecto. En este contexto, las Finanzas Públicas –como fuente dineraria genérica– juegan un papel fundamental en el desdoblamiento y ejecución de actividades del ente público, en aras de satisfacer las necesidades colectivas y potencializar el desarrollo económico del país.

A la luz de la idea anterior, el gobierno concibe en sus políticas públicas, nuevos esquemas a implementar para el cumplimiento de los programas sociales, que tradicionalmente ha venido atendiendo en fundamento a la rectoría económica, que permite la dirección y seguimiento de las acciones gubernamentales tales como la educación, salud, desarrollo económico, [y] servicios públicos diversos.<sup>1</sup>

Es por ello, que el Estado cuenta con posibilidades jurídico-económicas amplias, que le habilitan para gestionar los medios, formas y procedimientos que estime necesarios, para que dentro del marco de la legalidad, le permitan desarrollar la captación de recursos en vía ordinaria o extraordinaria:

[...] precisamos a los ingresos ordinarios como ingresos de índole fiscal, provenientes de la exacción de impuestos y contribuciones, y a los ingresos extraordinarios los equiparamos a los ingresos financieros, los cuales provienen de cualquier otra fuente distinta a la tributación, llámese prestamos, empréstitos, transferencias, CETES, petrobonos, emisión de papel moneda, entre otros, identificados en una obtención coincidente o no, con los ejercicios fiscales regulares.<sup>2</sup>

Para el caso que nos ocupa, centramos nuestra atención en los recursos económico-fiscales con que cuenta el Estado de manera ordinaria, para cristalizar dichas encomiendas. Así bien, el tema de la aportación y recaudación de tributos, ha representado desde siempre, un tema inacabado y bastante ríspido para las agendas estaduales en el financiamiento del gasto público; en tanto que el cumplimiento de las obligaciones fiscales, representa –para los gobernados– el

---

1 TREJO CRUZ, Yesenia del Carmen. "Recaudación de ingresos en el estado de Veracruz", en: DE LA FUENTE ALONSO, Alejandro y ORTIZ CASTAÑEDA, Rafael (Coords). Estudios Jurídicos Contemporáneos XIII, Ed. Códice Servicios Editoriales, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014. P. 242.

2 Ibídem. P. 245.

desprendimiento de una fracción de sus peculiares particulares, que incide de manera disuasiva en su cabal satisfacción.<sup>3</sup>

Por otra parte, las insoslayables implicaciones negativas que se derivan de la inadecuada estructuración de los ordenamientos fiscales, tales como la desigualdad en la distribución de la riqueza y los elevados costes que representa el sostenimiento del aparato público exactor, impiden el consenso y fluidez de los diversos Sistemas Tributarios de los Estados, reduciendo su capacidad financiera.

Particularmente en el caso de México, la falta de eficacia en su sistema impositivo vigente puede ser abordada desde diversos ángulos de vista, de entre los cuales enunciamos los siguientes:

- a) El primero estriba en el desmoderado uso de formalismos y tecnicismos que persisten en toda su estructura normativa, lo cual imposibilita la adecuada comprensión, apropiación y ejecución de sus contenidos en forma concreta, por aquellos a quienes se dirige;
- b) Por cuanto hace a los procedimientos fiscales en general, y en particular para la recaudación de tributos –por demás confusos y farragosos–, representan para la mayoría de los contribuyentes un muro impenetrable en el cumplimiento de sus obligaciones; la falta de simplificación en el cálculo de contribuciones es una muestra de ello;
- c) Así mismo, se observa una irrefutable disparidad en la cargas tributarias existentes, desapegadas completamente del contexto de proporcionalidad de las correspondientes capacidades de aportación de cada individuo, lo que disuade la disposición y espontaneidad de los pasivos en el pago oportuno; sin dejar de observar, que dicha disposición resulta igualmente afectada por la multiplicidad de variaciones con las que se constituye el amplio padrón de contribuciones;
- d) Se aprecia una inapropiada distribución de los recursos pecuniarios, que inevitablemente atestan golpes en la eficiencia de los servicios públicos que se ofrecen, lo que supone aparejadamente una deficiencia en la asignación de Competencias Tributarias entre Federación, Entidades Federativas y Municipios, en cuanto a capacidades de creación y ejecución del gasto;

---

3 “La imposición significa una traslación de ingresos del contribuyente al gobierno, sin que exista una contraprestación directa, por lo que afecta a su nivel de ingreso y volumen de riqueza, que va a incidir en mayor grado en el ahorro, consumo e inversión dependiendo del tipo de impuesto y del nivel de ingreso del contribuyente. Es por ello que, al diseñar el sistema tributario se debe observar los principios de la imposición, a efecto que al recaudarse se cubra el principio de suficiencia [...]” ARRIAGA CONCHAS, Enrique. Finanzas Públicas de México, Ed. Instituto Politécnico Nacional, México, 2001. P.154.

- e) Nuestro Sistema Fiscal se caracteriza, lamentablemente, por la inexistencia de canales que permitan dar cuenta sobre el uso y destino final de los tributos a sus administrados, por lo que el actuar de las autoridades hacendísticas se ve fuertemente afectado en legitimidad social;
- f) Finalmente, la exigua promoción de una Cultura Tributaria que permita la generación de una dimensión moral y axiológica, respecto del cumplimiento permanente de los deberes fiscales de los contribuyentes, se traduce en conductas de afectación reciprocas entre Estado y particular, respecto de ingreso y aportación.

En consecuencia, al hacerse conjugar todo lo expresado con el alto nivel de corrupción existente en todos los ámbitos estaduales, se genera una tendencia colectiva evasora por cuanto hace al pago de contribuciones, en el sentido de considerar la existencia de un sistema poco transparente e inequitativo; propiciando un escenario desalentador y un nivel de confianza en decadencia, de cara a los órganos detentadores del poder público. Situación que sin duda alguna, se traduce en la desaceleración del progreso democrático y el desarrollo económico de la Nación. “El término de desarrollo económico, hace alusión a la generación de riqueza dentro de un país, es decir, al crecimiento de la economía o, lo que es lo mismo, al incremento de la producción de bienes y servicios.”<sup>4</sup>

De esta forma, resulta evidente que en nuestro país, la idiosincrasia tributaria es fuertemente cimentada en un esquema de total escepticismo frente a los actos de la Administración Fiscal, imposibilitando el consenso entre los pasivos para el cumplimiento voluntario y espontáneo de sus obligaciones, por suponer que en la estructuración de las leyes y las políticas gubernamentales, no se observan los principios de proporcionalidad -capacidad contributiva-,<sup>5</sup> equi-

---

4 BÁEZ CORONA, José Francisco. “Educación y desarrollo en México. Análisis crítico del informe PNUD en la realidad mexicana”, en: ARMENTA RAMÍREZ, Petra, VÁSQUEZ MUÑOZ, Eugenio y GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coords) Elementos para comprender la exclusión social en México y Latinoamérica, ed. 2<sup>a</sup>, Ed Códice Servicios Editoriales, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Xalapa, Veracruz, 2014. P. 172.

5 “La capacidad contributiva es una aptitud del contribuyente para ser sujeto de contribución en relación con la existencia de una riqueza global y particular [...] La determinación de la capacidad contributiva debe tomar en cuenta no sólo la riqueza manifiesta sino, a su vez, la aptitud del sujeto para contribuir.” Encyclopedie Jurídica Latinoamericana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Nal. Autónoma de México, Tomo VIII, O-Q. Ma. de los Ángeles Guervós Maillo, p. 608. Citado por: MARGÁIN MANAUTOU, Emilito. La base imponible, Ed. Porrúa, México, 2009. P. 117.

dad -igualdad tributaria-,<sup>6</sup> destino del gasto público,<sup>7</sup> e incluso el de transparencia.<sup>8</sup>

Con base a lo sustentado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, la escasa conciencia fiscal proviene de una idiosincrasia del contribuyente basada en diversos factores, a saber:

- a) La idea de que los servidores públicos se roban los impuestos;
- b) La percepción del contribuyente de la poca justicia e imparcialidad en el cobro de impuestos;
- c) El malestar de los ciudadanos por la inequidad impositiva, que establece en la ley un trato fiscal distinto entre contribuyentes con similar capacidad contributiva;
- d) La percepción de insuficiente calidad y cantidad de los servicios públicos que se ofrecen a la sociedad;
- e) La idea de la usencia de un eficiente control administrativo;
- f) La percepción de la escasa atención que se presta por las autoridades a las promociones de los contribuyentes y a sus medios de defensa.<sup>9</sup>

De ahí que se considere, que uno de los factores que incide negativamente en la capacidad recaudatoria del Estado Mexicano, se encuentra en la percepción que los contribuyentes posean respecto de la estructura del Sistema Tributario y

---

6 “[...] la igualdad del sistema impositivo requiere comprender los fines del Estado y su estructura constitucional, concluyendo que bajo estas premisas se deben establecer gravámenes que permitan en conjunto reducir las desigualdades sociales y cumplir con las necesidades colectivas.” VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. “Principios constitucionales tributarios”, en: HALLIVIS PELAYO, Manuel y BÉJAR RIVERA, Luis José (Coords) Derecho Fiscal. Homenaje a Eusebio González García, Ed. Novum, México, 2014. P. 42.

7 “[...] Sólo mediante ley puede destinarse un impuesto a un fin específico [...] Gasto público es el que corresponde a las funciones del Estado, por lo que un impuesto no puede destinarse a beneficiar a ninguna persona o grupo en especial [...] No existe inconveniente alguno en que el rendimiento o monto recaudado de un impuesto se destine a un servicio público especial, pues la prohibición estriba en que no se destine a gastos que beneficien a particulares determinados.” URESTI ROBLEDO, Horacio. Los impuestos en México. Régimen jurídico, Ed. Taxx editores, ed. 3<sup>a</sup>, México, 2011. P. 193.

8 “[...] la transparencia fiscal en la administración incluye básicamente: i) la obligación de la autoridad de brindar asistencia al contribuyente y proveerle de información sobre el cumplimiento de tributar, y ii) la obligación de la autoridad de informar a los contribuyentes sobre las normas y criterios bajo los cuales se rige el sistema fiscal mexicano [...] implica apertura de información, normas, procedimientos y comportamientos entre gobiernos y sus diferentes niveles, y entre éstos y los ciudadanos [...]ayuda a asegurar que los actores gubernamentales no mal-utilicen sus poderes, pues un gobierno que es libre de operar en secreto es libre de hacer tanto cosas buenas como cosas malas sin el temor que los votantes le reprochen.” LUNA PLA, Issa y RÍOS GRANADOS, Gabriela. Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal, Desafíos en México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010. Pp. 7 y 153.

9 Cfr. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Estudio Sobre la Evasión y la Elusión Fiscales en México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2007. Pp. 34-35.

sus operadores públicos. Se parte de esta afirmación, en razón de considerar que si aquellos perciben que dicho sistema es corrupto, ineficiente, desigual y preferente -frente a los obligados tributarios con mayor capacidad de aportación-, se obtiene una exigua disposición en el pago de las contribuciones a su cargo.

Así, en términos de ruptura de la justicia fiscal, los contribuyentes son situados en escenarios antagónicos que dificultan el cumplimiento de sus obligaciones; creándose una polémica entre el deber formal impuesto por la norma, frente a los intereses particulares que concurren en aquellos. Es decir, por un lado existe la posibilidad de que cumplan con los imperativos de las -mal estructuradas- disposiciones fiscales, desprendiéndose de una parte de su patrimonio, sin que ello les represente una garantía de recibir verdaderos beneficios -colectivos y no propiamente una contraprestación personal específica- y por el otro, pueden optar por no pagar lo que deben, conservando sus finanzas integras pero siendo objeto de sanciones.

En este sentido, el autor Eugenio Castellanos Malo, considera que es “[...] menester estudiar si [...] justicia y legalidad son sinónimos o valores contrapuestos [...] así como indagar si se puede hablar de eticidad y corrupción en la praxis jurídica, o si solo se trata, la sentencia y la ley, de actos típicamente soberanos del Estado.”<sup>10</sup>

De esta suerte, el Estado debe buscar que el contribuyente logre ajustar lógicamente su conducta económica a la legislación vigente, garantizando que su inversión se realizará con plena responsabilidad social en la gestión y aplicación de los tributos, sin que les sobrevenga falta de protección a sus derechos fundamentales o la inapropiada dilapidación de sus recursos pecuniarios.

[...] los impuestos deben ser recaudados lo más eficiente y eficazmente posible, para obtener su mayor rendimiento. Desafortunadamente en la realidad las estadísticas demuestran que no es así, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico ha informado que en México se tiene una recaudación de impuestos que representa sólo el 21% del PIB, en comparación con otros países como Brasil y Argentina, que logran recaudar el 33.56% y 30.73% respectivamente, es decir, con un promedio arriba del 30%; repercutiendo gravemente en las finanzas públicas, toda vez que se recauda poco y a un alto costo[...]<sup>11</sup>

---

10 CASTELLANOS MALO, Eugenio. Valores Éticos en la Jurisprudencia Fiscal Mexicana, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007. Pp. 5-6.

11 GONZÁLEZ GALINDO, Gustavo. “Los principios de Adam Smith en el Impuesto Sobre la Renta y su impacto para el desarrollo en México”, en: ARMENTA RAMÍREZ, Petra, VÁSQUEZ MUÑOZ, Eugenio y GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando. Ob. Cit. P. 201.

En éste sentido, los órganos detentadores de la potestad estadual al intentar desarrollar una recaudación eficiente,<sup>12</sup> deberán siempre vertebrar un sistema tributario en el cual las tasas impositivas sean proporcionales a los ingresos obtenidos por cada agente causante, pues la disparidad en el marco de aportación refleja a las claras un sistema inequitativo, de tal suerte que resulta socialmente inaceptable. Así mismo, el empleo de los recursos derivados de dichas tasas, debe conducir a brindar una maximización en el nivel de bienestar social, a través de la calidad, modernización y eficacia de los servicios públicos que se ofrecen; disuadiendo la idea enraizada en el contribuyente, de que la insuficiencia de tales servicios, lo llevaran a buscar satisfacer en el medio privado las carencias que estos presentan:

[...] puede afirmarse que ningún ciudadano accedería a contribuir al sostenimiento de un Estado que se negara a satisfacer las necesidades sociales básicas, ya que las principales causas de la evasión impositiva se localizan precisamente en la indebida atención de los servicios públicos. A nadie le gusta ser víctima de estafas y tal sentimiento puede advertirse con frecuencia en ciudadanos promedio ante los problemas y trastornos que la ineficacia del aparato gubernamental les ocasiona.<sup>13</sup>

Por lo anterior, a la par de optimizar sus instrumentos de recaudación que le signifiquen un bajo costo operativo, la Administración Fiscal deberá igualmente corregir su reputación ante los contribuyentes. En éste sentido, viene al propósito lo enunciado por el Maestro Latapí Ramírez, quien al respecto sostiene que:

El gobierno federal no sólo debe rendir cuentas de lo recaudado, sino también del gasto y la inversión, por medio del establecimiento de un sistema de información que entere a la población del uso de los preciados recursos económicos [...] Informar al pueblo del manejo de los recursos públicos puede mejorar la imagen de los funcionarios y hacer más eficaz el uso de los mismos; por el contrario, no informar trae consigo la suspicacia de los contribuyentes y les otorga razones importantes para evadir su responsabilidad.<sup>14</sup>

---

12 “La función de recaudación involucra las actividades dirigidas al cobro de la deuda tributaria, incluyendo aspectos como: el cobro de impuestos, identificación de contribuyentes morosos en el pago del impuesto y procedimientos de cobro por vía de ejecución forzada.” TREJO CRUZ, Yesenia del Carmen. “Seguridad jurídica de los contribuyentes en el ordenamiento hacendario municipal de Veracruz”, Revista FACCEA, Vol. 4, No. 1, enero-junio, Caquetá, Colombia, 2014. P. 63. En: <http://www.udla.edu.co/documentos/docs/Facultades/Facultad%20de%20Ciencias%20Contables,%20Económicas%20y%20Administrativas/Revis-ta%20FACCEA/2014/Volumen%204%20No%201.pdf>, consultado el 19 de abril de 2014.

13 ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal, Ed. Themis, ed. 22<sup>a</sup>, México, 2014. Pp. 285-286.

14 LATAPÍ RAMÍREZ, Mariano. La Realidad de los Impuestos en México. 30 años de perversión fiscal, Ed. SICCO, México, 1998. Pp. 106-107.

## 2. Cultura y Tributación

Como ha quedado sentado en líneas precedentes, el ámbito tributario representa un acápite prioritario en las agendas públicas, por representar la base pecuniaria sobre la cual el Estado subsiste y desarrolla sus funciones hacia la sociedad. Lo anterior hace vislumbrar la dependencia económica de éste, respecto de la percepción de contribuciones en forma permanente a cargo de sus gobernados.

Sin embargo, pese a dicho estado de necesidad, en la praxis fiscal la “[...] dimensión moral de los impuestos [o cualquier otro tributo] no debe pasarse por alto, si no se quiere caer en excesos y defectos perjudicando el patrimonio de los contribuyentes y la legitimidad del gobierno [...]”;<sup>15</sup> por lo que además de ello, el ámbito de poder facultado para la creación normativa de las contribuciones -Legislativo-, deberá desarrollar sus funciones en estricto apego a las directrices contenidas en el artículo 31, fracción IV<sup>16</sup> de nuestro más alto orden normativo; en vista de no causar un efecto negativo en las preferencias de los contribuyentes, que impacte la óptima tributación; pues se estima que la aplicación de cualquier figura fiscal modifica de inmediato el comportamiento y actividades de aquellos.

“En el caso de los impuestos [por ejemplo] se observa un efecto en el ingreso y un efecto de sustitución [...]”,<sup>17</sup> pudiéndose fomentar prácticas elusivas al momento en que los pasivos busquen la forma de circunscribirse a las actividades menos grabadas; o en su caso, se produzcan prácticas evasoras, de cara a la insatisfacción que aquellos puedan proyectar frente a las tasas inequitativas existentes y el desempeño gubernamental.

Así, en términos de Arturo Damm Arnal, en tanto “[...] las acciones del gobierno sean legítimas los contribuyentes tienen la obligación moral, y evidentemente legal, de pagar sus impuestos. De no ser legítimas las funciones que el gobierno realiza existirá la obligación legal, pero la moral desaparecerá. En este caso el cobro de impuestos se convierte en una exfoliación legal.”<sup>18</sup> Cabe señalar

15 DAMM ARNAL, Arturo. La Revolución Fiscal en México: Una Cuestión Pendiente, Ed. Panorama Editorial, México, 1995. P.63.

16 Es decir, los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino del gasto público.

17 RÍOS GRANADOS, Gabriela. Tributación ambiental: la contribución por gasto, Ed. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007. P. 9.

18 DAMM ARNAL, Arturo. Ob. Cit. P.61.

lar, que el escaso acatamiento en el pago de los tributos,<sup>19</sup> descansa en la amenaza latente del ejercicio de la coacción institucional –con que se faculta al Estado– para obligar su cumplimiento.

Frente a este escenario de innegable necesidad de exacción de medios pecuniarios vía tributos, el desarrollar una auténtica idiosincrasia fiscal entre el patrón de causantes, reviste una inestimable conveniencia económica para el Estado, por cuanto a que viabilizaría el acatamiento espontáneo de las obligaciones fiscales, disminuiría en una escala considerable los gastos de ejecución y en consecuencia, permitiría la obtención de ingresos ordinarios de forma más constante y fluida, eliminando paulatinamente muchas de las asimetrías de las que adolece el actual sistema en esta materia.

La Cultura considerada desde una perspectiva general, puede entenderse como un producto intangible y abstracto propio de cualquier colectivo social, que se gesta y afina en base a los conocimientos, usos y conductas que se desarrollan en una época y lugar determinados, permitiéndoles a sus integrantes una íntima cohesión en rasgos idiosincráticos y de identidad, en base a sus continuas interacciones:

Se trata de un proceso simultáneo y sistemático que intenta reunir en una sola alternativa todas las imágenes y valores que un grupo tiene de sí mismo. Se construye desde la primera infancia, teniendo como contexto a la familia y a la comunidad: desde ahí se moldea una identidad elemental acotada por diversas acciones de los individuos dentro de su entorno.<sup>20</sup>

De acuerdo a Cuauhtémoc Anda Gutiérrez, podemos decir que el término Cultura:

[...] es una palabra proveniente del latín que significa cultivo, y en este sentido podría entenderse como el acto de cultivar y mejorar las facultades físicas, morales e intelectuales del hombre. De hecho, la cultura es lo realizado por el hombre, ya sean transformaciones o innovaciones materiales o creaciones sociales, científicas, artísti-

---

19 “La cultura de la evasión impositiva, así como de la omisión de los mecanismos de solidaridad y remoción de las desigualdades injustas, es una costumbre, aparentemente determinista y compartida.” RODRÍGUEZ, José Carlos. Cultura Tributaria, Propuestas y Argumentos para aumentar la Justicia Fiscal, Ed. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo Paraguay, Paraguay, 2011. En: <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2014/11/Cultura-tributaria.pdf>, consultado el 15 de abril de 2013. P. 7.

20 CISNEROS FARÍAS, Germán. “Municipio, Educación y Cultura”, en: VALENCIA CARMONA, Salvador (Coord.). El municipio en México y en el mundo, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005. P.32.

cas, religiosas, éticas, etcétera, que le ayuden directa o indirectamente a satisfacer sus necesidades.<sup>21</sup>

Analizada desde tales perspectivas, la Cultura constituye más bien una herramienta de identificación de los grupos humanos; por lo que su incidencia permite el encausamiento de los sujetos en intereses, saberes, ideologías, hábitos, valores y tendencias morales homogéneas; que trascienden en el tiempo, e imprimen –al grupo social– patrones de conducta comunes; por lo que constituye el más estimado conductor en la implantación de nuevos paradigmas.

Por cuanto a la significación sociológica y antropológica, la Doctora Petra Armenta Ramírez sostiene que

[...] el concepto de cultura es, en general, todo lo que aprenden las generaciones y los individuos en el curso histórico de su convivencia social [...] es una forma de vida, una manera de ser, un modo de pensar y de sentir y un peculiar estilo de hacer las cosas [...].<sup>22</sup>

Visto lo anterior, podemos considerar para el caso que nos atiende, que la Cultura desde el punto de vista fiscal,<sup>23</sup> se constituye por el aglomerado de representaciones morales y éticas,<sup>24</sup> que los contribuyentes proyectan en torno a los tributos y al debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales; de acuerdo a la percepción y conocimiento que posean al respecto, en el tiempo y espacio donde se localicen. No obstante, dichas representaciones morales y éticas, no deben entenderse como privativas de los obligados al pago de tributos en la relación jurídica-fiscal, sino que por el contrario, las mismas deben ampliarse al

21 ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Introducción a las Ciencias Sociales, Ed. Limusa Noriega Editores, ed. 2<sup>a</sup>, México, 2001. Pp. 24-25.

22 ARMENTA RAMÍREZ, Petra. "Cultura Política y el Voto", en: AINAGA VARGAS, María del Carmen (Coord.) Estudios Jurídicos Contemporáneos VI, Ed. Códice Servicios Editoriales, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012. P.36.

23 Visto desde la perspectiva de la Autoridad Fiscal, el concepto de Cultura Tributaria es entendido como: "[...] el conjunto de valores que se manifiestan en el cumplimiento permanente de los deberes tributarios, con base en la razón, la confianza y la afirmación de los valores de ética personal, respecto a la ley, responsabilidad ciudadana y solidaridad social de los contribuyentes." Vid. [http://www.sat.gob.mx/civismo\\_fiscal/](http://www.sat.gob.mx/civismo_fiscal/), consultado el 23/10/ 2012.

24 «En opinión de Eduardo García Mánynez, los vocablos ética y moral tienen etimológicamente "igual significado (éthos, mos), éthos en griego y mos en latín, quieren decir costumbre, hábito", en concordancia con el sentido etimológico, la ética, sería una teoría de las costumbres» » GARCÍA MÁYNES, Eduardo. Ética, Ed. Porrúa, ed. 27<sup>a</sup>, México, 1990, P. 11. Citado por: LASTRA LASTRA, José Manuel. "Ética empresarial: ¿Cómo hacer negocios sin perder el alma?", Letras Jurídicas, Año 14, No. 27, enero-junio, Xalapa, Veracruz, 2013. P. 143." Hacemos la precisión que a nuestro criterio, la ética como tal, tiene que ver con la axiología o valores propios del individuo al interior de sí mismo, a los cuales queda supeditado su comportamiento; es decir, se trata de la conciencia, reflexión y convicción del ser humano en lo individual antes de realizar cualquier acto. Por el contrario, la moral se concreta en la práctica reiterada de ciertos valores presentes en una conducta colectiva, cuya cotidianidad imprime la idea de su validez y acatamiento.

desarrollo de las atribuciones que le corresponden al Estado en el ejercicio de su potestad tributaria,<sup>25</sup> como ejes rectores de todas sus actuaciones:

Si bien siempre ha de conservarse el norte de que se trata de orientar nuestras acciones hacia una vida “felicitante”, hacia una “buena vida”, el salto definitivo estará en la construcción de una convivencia ética en el marco de una organización política que la contenga y la propicie. Esa ética es lo que autores de vanguardia han llamado la conformación de una “ética de mínimos”, es decir, la forja de un conjunto mínimo de valores consensuales, a través del dialogo y el acuerdo, la puesta en común y su plena vigencia. Y esa organización política no puede ser otra que la democracia en un estado constitucional moderno, vertebrado alrededor del respeto a la dignidad de la persona humana y sus derechos fundamentales [...] se trata de una ética básica compartida entre toda la ciudadanía, para la convivencia pacífica, equitativa y democrática.<sup>26</sup>

De esta manera, la Ética Fiscal cobra mayor relevancia en la ejecución de los actos de la autoridad y particulares, como medida y canal que permita a través de la recta razón, la transmisión de los valores y comportamientos favorables a la creación normativa, recaudación y aportación de tributos –respectivamente–, atenuando la posibilidad de defraudación al fisco y valiéndose para el efecto de la promoción de programas sociales y educativos con alto contenido cívico,<sup>27</sup> que coadyuven en la aculturación tributaria en función de sus diversos operadores, propiciando en ellos valores tales como:

- a) Responsabilidad. Para impulsar a los contribuyentes a participar de la vida pública para contribuir al bienestar general, incentivando valores o exigencias éticas solidarias entre la colectividad.
- b) Cooperación. Consiste en el trabajo en común, llevado a cabo por parte de un grupo de personas o entidades mayores, hacia un objetivo compartido. Se busca que los esfuerzos confluyan, para establecer líneas de acción conjunta entre los contribuyentes y los organismos públicos, sobre el aspecto tributario.

25 [...] la potestad tributaria se expresa en la norma suprema como facultad para imponer contribuciones, lo cual es inherente al Estado, en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando el órgano correspondiente, establece mediante una ley, que vinculará individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación tributaria.” TREJO CRUZ, Yesenia del Carmen. “Fundamentación filosófico-jurídica de la Soberanía Tributaria del Estado”, Con-ciencia política, Vol. 3, No. 3, noviembre, Veracruz, 2006. P. 180.

26 ARROYO GUTIÉRREZ, José Manuel. Ética y Derecho en Democracia, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie ética judicial iberoamericana, México, 2013. P.13.

27 Se destaca la viabilidad de tales contenidos cívicos, pues se estima que los mismos impactan positivamente en el nivel axiológico del contribuyente como persona, para propiciar y encarnar en él sus deberes tributarios como valores o directrices de conducta moral y ética. Lo anterior, en razón de que « [...] ante el juspositivismo radical que reclama para sí la exclusividad, el derecho natural proclama su superioridad sobre el primero, pero ninguno per se puede agotar la cuestión, pues la segunda postura “donde los hombres vivan observando las leyes naturales”, resulta igualmente imaginario.” CASTELLANOS MALO, Eugenio. Ob. Cit. P. 13.

- c) Compromiso: Se trata de un acuerdo para dar cumplimiento con lo establecido, dando a cada sujeto la satisfacción de pensar que ha conseguido lo que debió conseguir y que no le han despojado de nada salvo lo que en justicia le correspondía. En materia impositiva, se busca que los sujetos de la relación jurídico-fiscal, entablen una actitud positiva y responsable para el logro de los objetivos, fines y metas públicas y sociales.
- d) Solidaridad. Es un término muy recurrente que habitualmente se emplea para denominar la simple acción dadivosa o bienintencionada. Asimismo, se refiere a los lazos sociales que unen a los miembros de una sociedad entre sí. En el ámbito público, es la unión de responsabilidades, intereses, acciones y apoyo mutuo entre los gobernantes y los gobernados.<sup>28</sup>

Se desprende de lo anterior, que la Política Fiscal a la par de atender su principal afán de recaudación de tributos; debe integrar acciones que favorezcan el desarrollo de entornos culturales, que permitan un cambio en el paradigma de la relación *Estado-Contribuyente*,<sup>29</sup> para que en consecuencia se fortalezca el sentido de una tributación concientizada, incentivando un verdadero Civismo Fiscal.<sup>30</sup>

Se trata de que la Política Fiscal promueva la formalidad, garantizando el crecimiento económico, la adecuada inversión para el bienestar social y no focalice únicamente el objetivo recaudatorio como interés primordial, debiendo combatir de raíz, las marcadas asimetrías idiosincráticas tributarias, a través de la transparencia en el uso de los recursos y bajo un *actuar* cimentado en la moral y la ética. En éste sentido, “[el] gobierno federal no sólo debe rendir cuentas de lo recaudado, sino también del gasto y la inversión, por medio del estableci-

---

28 Cfr. RAMÍREZ DE EGÁÑEZ, María Trinidad, et. al., “Ética y Cultura Tributaria en el Contribuyente”, International Journal of GoodConscience, Trujillo, Venezuela. Pp. 68-69. En: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwebdms.ciat.org%2Faction.php%3Fkt\\_path\\_info%3Dktcore.actions.document.view%26fDocumentId%3D8106&ei=xni4VJfL46wyATFwYEI&usg=AFQjCNFzr\\_ybjMNd3YY0DWMQVlqtEfcBw&bvm=bv.83829542,d.aWw](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwebdms.ciat.org%2Faction.php%3Fkt_path_info%3Dktcore.actions.document.view%26fDocumentId%3D8106&ei=xni4VJfL46wyATFwYEI&usg=AFQjCNFzr_ybjMNd3YY0DWMQVlqtEfcBw&bvm=bv.83829542,d.aWw), consultado el 23/10/ 2012.

29 “Las necesidades de transformación de la administración pública surgen como respuesta a las limitaciones contextuales del orden interno, y de presiones externas, tanto financieras como políticas.” MEDINA GIOPP, Alejandro y MEJÍA LIRA, José. El control en la implantación de la política pública, Ed. Plaza y Valdes Editores, México, 1993. P. 9.

30 Entendemos por Civismo Fiscal, la actitud responsable, por parte del ciudadano, en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de manera oportuna y voluntaria. Cfr. [http://www.sat.gob.mx/civismo\\_fiscal/](http://www.sat.gob.mx/civismo_fiscal/),consultado el 23/10/ 2012.

miento de un sistema de información que entere a la población del uso de los preciados recursos económicos.”<sup>31</sup>

Lo anterior, en la búsqueda de que los contribuyentes permitan un re-direcccionamiento en la forma en que perciben sus deberes formales, abandonando la idea de un obligado coaccionado por mandato legal y recepcionando la disposición del cumplimiento de sus obligaciones en forma concientizada para coadyuvar en el sostenimiento del gasto público, en forma fluida, voluntaria y espontánea. Con ello, se pretende que los esquemas de desconfianza mutua y de fractura, entre lo sujetos que intervienen en la relación fiscal se desvanezcan. Por lo que se requiere del concierto de ambas voluntades, para el nacimiento de nuevas idiosincrasias que sustituyan las hoy desfasadas y perjudiciales.

Así, el contribuyente será responsable de llevar a cabo cuantos ejercicios reflexivos, éticos y morales sean necesarios para atenuar la indiferencia que proyecta hacia el sistema impositivo que le rige, cimentada aquella en la percepción de una economía injusta, preferencial, sin criterios de eficiencia y omisa en la atención de las demandas sociales; todo en el afán de desarrollar una conducta sensible y solidaria a las necesidades colectivas, en aras de convertirse en un coautor del bien común.

El Estado por su parte, deberá de garantizar la transparencia y apego a la legalidad respecto de sus actos y la administración de los recursos provenientes de las contribuciones; estructurando una Política Fiscal impresa por aspectos axiológicos con proyección social, bajo un sentido de responsabilidad que además, posibilite el diseño de programas y estrategias determinantes en la capacitación y alfabetización de la materia tributaria en la comunidad contributiva, para que el sistema pueda fluir en cada administración, sin la necesidad de hacer uso de la coacción institucional para hacer cumplir los imperativos de la norma:

[...] uno de los puntos importantes en la dinámica del Estado de Derecho se encuentra en la idea de que lo jurídico no puede sostenerse exclusivamente a través del discurso de la coerción y en consecuencia, se requiere de la ética para expresar un sentido de conciencia del individuo, que acepta que está haciendo lo correcto y adecuado tanto en la dirección jurídica como en la moral.<sup>32</sup>

En suma, es menester que el legislador fiscal realice una simplificación de: a) los contenidos de su legislación, por cuanto hace al excesivo uso de tecnicismos; b)

31 LATAPÍ RAMÍREZ, Mariano. La Realidad de los Impuestos en México. Ob. Cit. Pp.106-107.

32 PLATAS MARTÍNEZ, Arnaldo. “Ética y estado de Derecho”, Letras Jurídicas, Año 10, No. 19, enero-junio, Xalapa, Veracruz, 2009. P. 218.

las incommensurables formulas para el cálculo de las declaraciones, etc.; c) la multiplicidad de conceptos; d) así como todos aquellos aspectos que rodean la acción de enterar al fisco, ya que dichos factores, infaliblemente producen un sesgo en el entendimiento de los contribuyentes, quienes en la mayoría de los casos son personas físicas comerciantes, ajenas al entorno jurídico y fiscal como tal y lo único que pretenden es cumplimentar oportunamente su contribuciones dentro de los plazos señalados, para no verse afectados por los recargos que les sobrevienen por el pago desfasado de las mismas. "En México, la totalidad de los contribuyentes cumplidos pueden transgredir la ley aun apegándose a ella".<sup>33</sup>

Bajo este éste escenario, resulta evidente que los contribuyentes nacionales en la mayoría de las ocasiones, actúan directamente en el marco presupuestal desconociendo los fines de los tributos, los medios para liquidarlos y los alcances que representan en sentido material para su propio patrimonio y para el desarrollo económico, democrático y social del país, en caso de incumplimiento. El origen de este espectro, encuentra sus fundamentación en "[...] una legislación sumamente ambigua, arbitraria en algunos casos, imprecisa en la mayoría de sus ordenamientos, e incompleta en su contenido."<sup>34</sup>

De ésta manera, podemos partir de la afirmación de que en la medida en que las normas impositivas se estructuren de forma más clara y sencilla,<sup>35</sup> habrá menos posibilidades de fraude y elusión por incomprendición de las mismas, así como una reducción en el consumo de recursos ó costes, que la recaudación de tributos supone para la Administración Fiscal en los gastos de operación, y de manera particular para los sujetos obligados al pago de aquellos, al dejar de servirse de asesores fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones, por citar algunos ejemplos.

La recaudación tributaria se ve dificultada por los elevados costos de cumplimiento para el contribuyente, tanto en tiempo como en dinero, así como por un marco legal complejo, que dificulta tanto el cumplimiento del contribuyente como el control de la autoridad [...]<sup>36</sup>

---

33 LATAPÍ RAMÍREZ, Mariano. Ob. Cit. P.99.

34 Ídem.

35 "[...] la integración de las normas fiscales [...] en la construcción de un nuevo orden jurídico, permitirán el cumplimiento de la seguridad jurídica, por medio de un lenguaje claro, sencillo y de acceso a todo contribuyente y las autoridades fiscales." TREJO CRUZ, Yesenia del Carmen. "Estudio dogmático del nuevo reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria", Letras Jurídicas, Año 9, No. 17, enero-junio, Xalapa, Veracruz, 2008. P. 312.

36 Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Ob. Cit. P. 44.

La carencia de conciencia tributaria, deriva esencialmente de la falta de políticas públicas que favorezcan la capacitación e instrucción educativa sobre el tema, situación que se ha traducido en materia fiscal, en una escasa o casi nula solidaridad con el Estado; sumándose a ello aspectos negativos de historia económica, la idiosincrasia que ha edificado la sociedad contributiva por cuanto hace a la evasión del tributo, así como la oscuridad e ignorancia del destino final de los ingresos percibidos por las aportaciones fiscales. Es por ello, que a la par de implementar políticas que aparezcan la creación de instrumentos jurídico-ecónomicos, para optimizar el acrecentamiento de las arcas públicas; el Estado requiere la configuración de planes educativos que incidan en el desvanecimiento de la ignorancia del campo fiscal –como principal causa de la problemática– y subrayen sus beneficios sociales, potencializando correlativamente el desarrollo económico del país.

La educación siempre ha sido considerada por la sociedad como una actividad de gran importancia, en cada periodo histórico, sus objetivos han variado conforme el contexto imperante, de la misma manera que ésta ha contribuido a gestar transformaciones sobre el entorno en muchos casos. Actualmente, dentro del mundo globalizado y en el marco de un paradigma neoliberal, la educación se ha vinculado con el concepto de desarrollo.<sup>37</sup>

Un ciudadano cultivado en sus deberes cívico-jurídicos, y sensibilizado en las necesidades propias y de sus coterráneos, es más proclive a generar una conciencia solidaria, incluso con el sistema cernido sobre él para la recaudación, gestión y erogación de los medios pecuniarios.

La identidad nacional no es un producto innato, y en este sentido se requiere de un esfuerzo intencionado, sistemático, por medio del cual se definan los objetivos de la sociedad en general. Si bien es cierto que existen diferentes medios para llegar a la construcción de la identidad nacional, es a la escuela y a sus maestros a los que finalmente les corresponde ser agentes específicos para cubrir esta responsabilidad.<sup>38</sup>

En éste sentido, es de subrayarse la capital importancia que ostentan los centros de educación en todos los niveles educativos, para la transmisión del conocimiento fiscal; destacando el correspondiente al nivel básico con relación a la educación primaria; pues es en virtud de los mismos que se promueven y difunden bienes y valores culturales, a través de la sustanciación de sus programas de estudio; partiendo –para el caso que nos atiende– desde una perspectiva cívica en torno al marco impositivo desde la primera infancia, enfatizando las

---

37 BÁEZ CORONA, José Francisco. Ob. Cit. P. 171.

38 CISNEROS FARÍAS, Germán. Ob. Cit. P.32.

noción generales del contexto tributario en su aspecto sustantivo e incluso el adjetivo:

Desarrollar una base de contribuyentes maduros en lo que respecta al pago de impuestos, significa que la autoridad debe educar en principio al contribuyente, orientarlo, asesorarlo y buscar que alcance un cambio de actitud ante el pago de impuestos y entienda cabalmente que pagarlos debe ser un privilegio [se] debe invertir en formar buenos ciudadanos que quieran contribuir [...]<sup>39</sup>

Por lo anterior, todo tipo de esquema educativo –seminarios, diplomados, congresos y programas académicos del sistema nacional de educación– ofrecido por las instituciones u órganos públicos y privados, deberá incluir un esquema adecuado de instrucción referido al civismo en lo general, y en lo particular, respecto de la capacitación de los contribuyentes en la satisfacción de sus obligaciones fiscales; debiendo acoger contenidos temáticos que den cuenta sobre la apremiante realidad financiera y social de nuestro país, para afrontar con prontitud las necesidades colectivas. “En este sentido se daría en forma simultánea la transmisión del conocimiento de la materia fiscal, vinculando la dogmática con la práctica jurídica fiscal.”<sup>40</sup>

La aculturación social en el marco tributario, se traduce entonces, en una herramienta indispensable e idónea para el progreso nacional; en virtud de representar una incidencia positiva en la conciencia ética y moral de los pasivos, alentándoles a concebir las obligaciones impositivas como un deber sustantivo, acorde con valores democráticos y solidarios; causando una disminución en el uso de la instancia coactiva por parte del Estado.

### 3. Consideraciones Finales

Por lo antes expuesto, se consideran como apuntamientos finales, que el Estado –a través de sus diversas autoridades– deberá siempre apoyarse en un contexto de compromiso ético y moral, en la emisión de leyes y ejecución de actos de recaudación, administración y erogación de los tributos; siendo la eficiencia y el mejoramiento, constantes que atender en la prestación de los servicios públicos. De manera que la tributación de los pasivos, responda a criterios propios y no impuestos. No se trata de pagar menos, sino de pagar lo justo, por lo que habrán de desvanecerse los tratamientos preferenciales, haciendo gala del acato a los

---

39 LATAPÍ RAMÍREZ, Mariano. Ob. Cit. P.111.

40 TREJO CRUZ, Yesenia del Carmen. “Enseñanza de la justicia fiscal en los planes de estudio de la licenciatura en derecho”, Letras Jurídicas, Año 8, No. 16, Xalapa, Ver., 2007. P. 285.

principios de legalidad, capacidad contributiva, igualdad tributaria, destino del gasto público, e incluso el de trasparencia, antes señalados.

Se requiere por tanto, replantear la redacción de las leyes, o lo que es lo mismo, la aplicación de una adecuada técnica legislativa que garantice la claridad y simplicidad del marco jurídico tributario; permitiendo una apropiación más adecuada de sus contenidos por parte de los contribuyentes y maximizando aparejadamente la salvaguarda de sus derechos fundamentales.

Así mismo, se requiere de una difusión inductiva –o de educación– para estimular la conciencia tributaria, poniendo en relieve los beneficios que produce el cumplimiento cabal y oportuno de las obligaciones fiscales. En tal sentido, la cultura tributaria adecuadamente implementada debería causar un efecto atenuante en la evasión de las contribuciones.

“Introducirse al campo de las políticas públicas implica reconocer un espectro de actuación complejo, donde se presentan problemas de diversa índole y cuya atención requiere de visiones amplias y novedosas, capaces de enfrentar no solo aspectos de tipo técnico, sino además de carácter social, comportamental [sic] y político.”<sup>41</sup> Implementar una Cultura Fiscal en México no es fácil, sobre todo cuando la mayoría de los elementos jurídicos, económicos, políticos y sociales desbordan en su perjuicio, aparejando por ende la supresión de conductas molares e íntegras. No obstante, el fomentar en los contribuyentes el rol de una audiencia participativa e informada, les permitirá la generación de nuevos canales de reflexión en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

---

41 MEDINA GIOPP, Alejandro y MEJÍA LIRA, José. Ob. Cit. P. 13.

## Fuentes de Información

### Bibliografía

- ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. *Introducción a las Ciencias Sociales*, Ed. Limusa Noriega Editores, ed. 2<sup>a</sup>, México, 2001.
- ARMENTA RAMÍREZ, Petra. "Cultura Política y el Voto", en: AINAGA VARGAS, María del Carmen (Coord.) *Estudios Jurídicos Contemporáneos VI*, Ed. Códice Servicios Editoriales, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.
- ARRIAGA CONCHAS, Enrique. *Finanzas Públicas de México*, Ed. Instituto Politécnico Nacional, México, 2001.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Derecho Fiscal*, Ed. Themis, ed. 22<sup>a</sup>, México, 2014.
- ARROYO GUTIÉRREZ, José Manuel. *Ética y Derecho en Democracia*, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie ética judicial iberoamericana, México, 2013.
- BÁEZ CORONA, José Francisco. "Educación y desarrollo en México. Análisis crítico del informe PNUD en la realidad mexicana", en: ARMENTA RAMÍREZ, Petra, VÁSQUEZ MUÑOZ, Eugenio y GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coords.) *Elementos para comprender la exclusión social en México y Latinoamérica*, ed. 2<sup>a</sup>, Ed Códice Servicios Editoriales, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Xalapa, Veracruz, 2014.
- Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo VIII, O-Q, Ma. De los Ángeles Guervós Maillo. Citado por: MARGÁIN MANAUTOU, Emilito. *La base imponible*, Ed. Porrúa, México, 2009.
- CASTELLANOS MALO, Eugenio. *Valores Éticos en la Jurisprudencia Fiscal Mexicana*, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. *Estudio Sobre la Evasión y la Elusión Fiscales en México*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2007.
- CISNEROS FARÍAS, Germán. "Municipio, Educación y Cultura", en VALENCIA CARMONA, Salvador (Coord.). *El municipio en México y en el mundo*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- DAMM ARNAL, Arturo. *La Revolución Fiscal en México: Una Cuestión Pendiente*, Ed. Panorama Editorial, México, 1995.
- GONZÁLEZ GALINDO, Gustavo. "Los principios de Adam Smith en el Impuesto Sobre la Renta y su impacto para el desarrollo en México", en: ARMENTA

- RAMÍREZ, Petra, VÁSQUEZ MUÑOZ, Eugenio y GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coords) *Elementos para comprender la exclusión social en México y Latinoamérica*, ed. 2<sup>a</sup>, Ed Códice Servicios Editoriales, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Xalapa, Veracruz, 2014.
- LATAPÍ RAMÍREZ, Mariano. *La Realidad de los Impuestos en México. 30 años de perversión fiscal*, Ed. SICCO, México, 1998.
- LUNA PLA, Issa y RÍOS GRANADOS, Gabriela. *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. Desafíos en México*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.
- MEDINA GIOPP, Alejandro y MEJÍA LIRA, José. *El control en la implantación de la política pública*, Ed. Plaza y Valdes Editores, México, 1993.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela. *Tributación ambiental: la contribución por gasto*, Ed. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.
- TREJO CRUZ, Yesenia del Carmen. "Recaudación de ingresos en el estado de Veracruz", en: DE LA FUENTE ALONSO, Alejandro y ORTIZ CASTAÑEDA, Rafael (Coords). *Estudios Jurídicos Contemporáneos XIII*, Ed. Códice Servicios Editoriales, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014.
- URESTI ROBLEDO, Horacio. *Los impuestos en México. Régimen jurídico*, Ed. Taxx editores, ed. 3<sup>a</sup>, México, 2011.
- VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. "Principios constitucionales tributarios", en: HALLIVIS PELAYO, Manuel y BÉJAR RIVERA, Luis José (Coords) *Derecho Fiscal. Homenaje a Eusebio González García*, Ed. Novum, México, 2014.

## Hemerografía

- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Ética*, Ed. Porrúa, ed. 27<sup>a</sup>, México, 1990, P. 11. Citado por: LASTRA LASTRA, José Manuel. "Ética empresarial: ¿Cómo hacer negocios sin perder el alma?", *Letras Jurídicas*, Año 14, No. 27, enero-junio, Xalapa, Veracruz, 2013.
- PLATAS MARTÍNEZ, Arnaldo. "Ética y estado de Derecho", *Letras Jurídicas*, Año 10, No. 19, enero-junio, Xalapa, Veracruz, 2009.
- TREJO CRUZ, Yesenia del Carmen. "Enseñanza de la justicia fiscal en los planes de estudio de la licenciatura en derecho", *Letras Jurídicas*, Año 8 No. 16, Xalapa, Ver., 2007.
- . "Estudio dogmático del nuevo reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria", *Letras Jurídicas*, Año 9, No. 17, enero-junio, Xalapa, Ver., 2008.
- . "Fundamentación filosófico-jurídica de la Soberanía Tributaria del Estado", *Con-ciencia política*, Vol. 3, No. 3, noviembre, Veracruz, 2006.

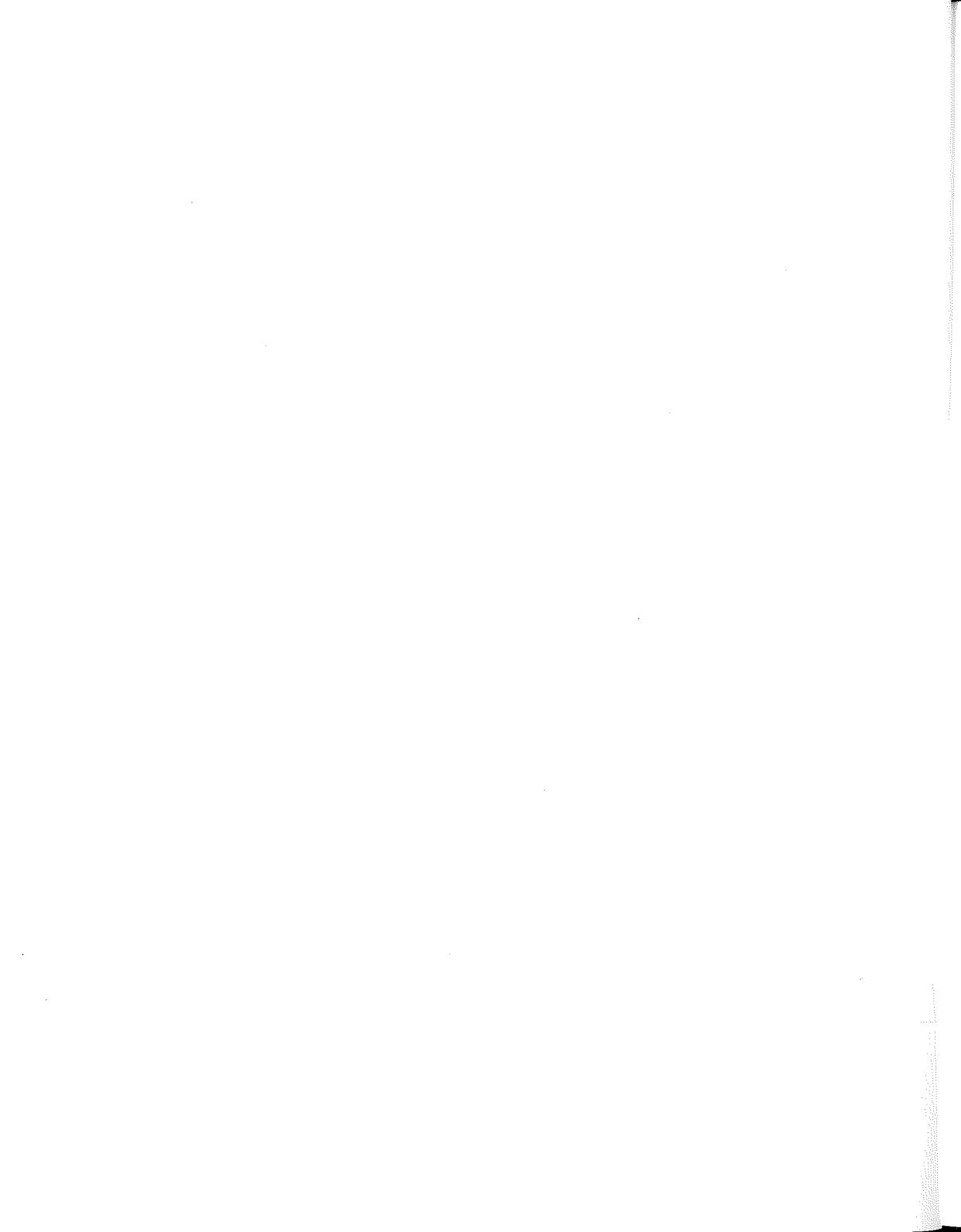
## Páginas Web

[http://www.sat.gob.mx/civismo\\_fiscal/](http://www.sat.gob.mx/civismo_fiscal/), consultado el 23 de octubre de 2012.

RAMÍREZ DE EGÁÑEZ, María Trinidad, et. al., “Ética y Cultura Tributaria en el Contribuyente”, International Journal of GoodConscience, Trujillo, Venezuela. En: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwebdms.ciat.org%2Faction.php%3Fkt\\_path\\_info%3Dktcore.actions.document.view%26fDocumenId%3D8106&ei=xni4VJTfL46wyATFwYEI&usg=AFQjCNFzr\\_ybjMNd3YY0DWMQVlqtEfcBBw&bvm=bv.83829542,d.aWw](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwebdms.ciat.org%2Faction.php%3Fkt_path_info%3Dktcore.actions.document.view%26fDocumenId%3D8106&ei=xni4VJTfL46wyATFwYEI&usg=AFQjCNFzr_ybjMNd3YY0DWMQVlqtEfcBBw&bvm=bv.83829542,d.aWw), consultado el 23 de octubre de 2012.

RODRÍGUEZ, José Carlos. *Cultura Tributaria, Propuestas y Argumentos para aumentar la Justicia Fiscal*, Ed. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo Paraguay, Paraguay, 2011. En: <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2014/11/Cultura-tributaria.pdf>, consultado el 15 de abril de 2013.

TREJO CRUZ, Yesenia del Carmen. “Seguridad jurídica de los contribuyentes en el ordenamiento hacendario municipal de Veracruz”, *Revista FACCEA*, Vol. 4, No. 1, enero-junio, Caquetá, Colombia, 2014. P. 63. En: <http://www.udla.edu.co/documents/docs/Facultades/Facultad%20de%20Ciencias%20Contables,%20Económicas%20y%20Administrativas/Revista%20FACCEA/2014/Volumen%204%20No%201.pdf>, consultado el 19 de abril de 2014.



# El acto médico y sus implicaciones en el derecho civil \*

María del Rosario Huerta Lara \*\*

**RESUMEN:** La teoría jurídica del acto médico tiene sustrato orgánico en el derecho material, en el sentido de toda acción o disposición que realiza el médico en el ejercicio de su profesión, entendiendo por tales actos el diagnóstico, la terapéutica y el pronóstico (Ley General de Salud). La referencia jurídica general para explicar el acto médico, en tanto acto jurídico, tiene como fuente primigenia la teoría constitucional de los derechos fundamentales (derecho a la vida, a la salud, a la igualdad, la información, etc.); pero al mismo tiempo en la teoría general del negocio jurídico, especialmente en el ámbito civil para la contratación de servicios médicos y para el consentimiento bajo información. Sin embargo, cuando este se produce en el contexto de los servicios públicos del Sistema Nacional de Salud, este se relaciona directamente con el derecho administrativo, en particular la teoría de los actos administrativos; en otra dirección, también es partícipe de la teoría del delito, en el caso de la comisión de estos en la producción y el ejercicio de los actos médicos. Empero, no es lo mismo el acto médico *in genere* que la contratación de servicios médicos, ampliamente abordado por el derecho civil y que sólo tangencialmente es del derecho sanitario; de igual manera, no debiera confundirse el acto intrínsecamente médico con los administrativos y aquellos calificados como delictivos. Estas distinciones, cruciales

**ABSTRACT:** The theory of the medical act has an organic substrate within the medical law in the sense that every action or disposition carried out by the doctor in the exercise of his medical profession, understands such acts as the diagnosis, therapeutics, and prognosis made by the physician (Health General Law). The general juridical reference to explain the medical act, as a juridical act, is based on the constitutional theory of the fundamental rights, but the general theory of the juridical business, especially in the private practice when hiring the services and the consent under information. Nevertheless, when this occurs in the context of public services, public servers in the public administration or any of the official dependencies within the National Health System, this is directly related with the administrative law, particularly with the theory of administrative acts; on the other hand, the theory of crime, in the case of committing a crime during the production and exercise of medical acts. Yet, it is not the same a medical act in genere than hiring medical services being widely treated by civil law and which belongs to the sanitary law only in a partial manner; likewise, one should not confuse the medical act with those considered as criminal. These distinctions, crucial for the sanitary juridical theory, are the matter of this essay.

\* Artículo recibido el 23 de febrero de 2015 y aceptado para su publicación el 21 de mayo de 2015.

\*\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana.

*para la teoría jurídica sanitaria y la apreciación de la responsabilidad civil médica, son materia de este artículo.*

**Palabras clave:** Acto médico. Acto y hecho jurídico. Acto administrativo. Delitos profesionales. Responsabilidad contractual y extracontractual. Responsabilidad objetiva y subjetiva.

**Keywords:** Medical act, Juridical act and fact, Administrative act. Professional crimes, Contractual and extra-contractual responsibility. Objective and Subjective responsibility.

**SUMARIO:** Introducción. 1. El Acto médico. 2. Acto médico y acto jurídico. 3. El acto médico como contrato. 4. El contrato de prestación de servicios. 5. Responsabilidad Civil. Conclusión. Bibliografía.

## Introducción

La importancia del *acto médico*, como concepto y categoría, radica en que éste es el objeto primario de análisis en toda relación médico paciente. A través de él se definen las relaciones jurídicas entre los pacientes y los profesionales de la salud, así como la relación de ambos con el sistema nacional de salud.<sup>1</sup> De tal modo, podemos apreciar que la doctrina, en general, concibe al acto médico como el conjunto de acciones realizadas por un profesional de la salud que reci-

---

1 El sistema de salud de México está compuesto por dos sectores: público y privado. El sector público comprende a las instituciones de seguridad social [Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y otros], que prestan servicios a los trabajadores del sector formal de la economía, y a las instituciones que protegen o prestan servicios a la población sin seguridad social, dentro de las que se incluyen el Seguro Popular de Salud (SPS), la Secretaría de Salud (SSa), los Servicios Estatales de Salud (SESA) y el Programa IMSS-Oportunidades (IMSS-O).

El financiamiento de las instituciones de seguridad social proviene de tres fuentes: contribuciones gubernamentales, contribuciones del empleador (que en el caso del ISSSTE, PEMEX, SEDENA y SEMAR es el mismo gobierno) y contribuciones de los empleados. Estas instituciones prestan sus servicios en sus propias instalaciones y con su propio personal. Tanto la SSa como los SESA se financian con recursos del gobierno federal y los gobiernos estatales, además de una pequeña contribución que pagan los usuarios al recibir la atención (cuotas de recuperación). La población de responsabilidad de la SSa y de los SESA se atiende en las instalaciones de estas instituciones, que cuentan con su propio personal. El SPS se financia con recursos del gobierno federal, los gobiernos estatales y cuotas familiares, y compra servicios de salud para sus afiliados a la SSa y a los SESA (y en algunas ocasiones a proveedores privados).

Finalmente, el sector privado presta servicios a la población con capacidad de pago y se financia con los pagos que hacen los usuarios al momento de recibir la atención y con las primas de los seguros médicos privados, y ofrece servicios en consultorios, clínicas y hospitales privados. GÓMEZ DANTES, Octavio, *et alt. Sistema de salud de México*, Instituto Nacional de Salud Pública, 2014, consultado en: [http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo\\_e4.php?id=002625](http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo_e4.php?id=002625)

be un usuario o paciente dentro de los servicios de salud, cuyo objetivo es la recuperación del paciente.<sup>2</sup>

La referencia jurídica general para explicar el *acto médico* en su dualidad de *hecho jurídico* y *acto jurídico*, y las consecuencias que de ello conlleva, resulta crucial para entender la materia jurídica que los regula en el ámbito civil, penal o administrativo. *Verbi gratia*, en tanto los actos jurídicos persiguen un resultado jurídico concreto, por ejemplo a través de un conjunto de obligaciones suscritas en un contrato de prestación de servicios profesionales, los hechos jurídicos no encuentran sus implicaciones jurídicas en la voluntad o intención con que se realizan. La responsabilidad jurídica se desprende del incumplimiento o violación de una norma. La consecuencia de este hecho antijurídico (voluntario o no) la define el Código Penal bajo la denominación de *pena*. Del acto médico, pueden desprenderse dos tipos de consecuencias en derecho: las que resultan del acto jurídico y las que resultan del hecho jurídico (o antijurídico con implicaciones jurídicas, léase delito). Ambos tipos están contemplados en la ley (en los Códigos Civil o Penal) y tienen que ver con los derechos subjetivos de las partes que intervienen en el acto médico: profesional de la medicina y paciente, relación de la que resultan responsabilidades y perjuicios.

Bajo estas consideraciones, el acto médico asume su regulación en la ley misma, cuyos significados y alcances encuadran en la teoría constitucional de los derechos fundamentales (derecho al trabajo, respecto al personal médico sanitario; a la salud, respecto a sus titulares; a la vida, respecto a toda persona; a la igualdad contra las inequidades en salud; a la información, para los pacientes y usuarios de los servicios médicos, etc.); pero al mismo tiempo en la teoría general del negocio jurídico, especialmente en el ámbito civil para la contratación de servicios médicos y para el consentimiento bajo información. Sin embargo, cuando este se produce en el contexto de los servicios públicos del Sistema Nacional de Salud, este se relaciona directamente con el derecho administrativo y del trabajo, en particular la teoría de los actos administrativos y el derecho laboral; en otra dirección, también es partícipe de la teoría del delito, en el caso de la comisión de estos en la producción y el ejercicio de los actos médicos. Empero, no es lo mismo el acto médico *in genere* que la contratación de servicios médicos, ampliamente abordado por el derecho civil y que sólo tangencialmente es del derecho sanitario; de igual manera, no debiera confundirse el acto intrínsecamente médico con los administrativos y aquellos calificados como delictivos.

---

<sup>2</sup> CASA MADRID MATA, Octavio, *El acto médico y el derecho sanitario*. Memoria del Noveno Simposio CONAMED. Revista CONAMED. Vol. 10, No. 1, enero-marzo, 2005.

Estas distinciones, cruciales para la teoría jurídica sanitaria y la apreciación del riesgo sanitario, son materia de este análisis, con la finalidad de exponer los conflictos que surgen entre los pacientes y los profesionales, técnicos y auxiliares de la salud.

## 1. El Acto médico

El acto médico. Acto. (Del lat. *actus*), acción: ejercicio de la posibilidad de hacer; resultado de hacer. De acuerdo a la Ley general de Salud, esta acción tiene como objeto la atención médica a los pacientes y usuarios de los servicios médicos públicos y privados. A su vez, la atención médica como medio y como resultado de este hacer, por parte de los profesionales y las instituciones de la salud.

Sujeto pasivo de esta relación, son los pacientes, en su calidad de enfermos en procura del restablecimiento de su salud, entendida esta en los términos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades; en el mismo sentido, como lo define la Ley General de Salud, “Se entiende por salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.” (Artículo 1o. Bis.) Y, cuya atención, refiere cuatro momentos, encadenados e integrados en la prevención, el diagnóstico el tratamiento y rehabilitación de los enfermos.<sup>3</sup>

El ejercicio y el discurso médico sanitario contemporáneo, distante de categorías paternalistas y despóticas de los primeros momentos de la medicina moderna, asume ahora el reconocimiento de los principios de autonomía de la persona y los derechos fundamentales de los pacientes; articula obligaciones profesionales de carácter deontológico, bioético y jurídicas, de suerte que su trasgresión, delictiva o culposa, en mayor o menor medida, de acuerdo al régimen jurídico de cada país, da lugar a sanciones penales, civiles o administrativas, cuando aquellas han establecido una conducta tipificada por la ley penal, o bien, circunscrita a la responsabilidad civil o de carácter administrativo, todo

3 ACTO MÉDICO. DISTINTAS ETAPAS O FASES QUE LO CONFORMAN PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UNA POSIBLE MALA PRÁCTICA MÉDICA. El acto médico se divide en distintas etapas o fases. La fase diagnóstica, la fase terapéutica y la fase recuperatoria. Sin embargo, cada una de estas fases constituye la totalidad del acto médico. Por tanto, para determinar la existencia de mala práctica médica, el acto médico no debe ser analizado de manera separada, sino que debe hacerse de manera conjunta, pues cada una de las fases que lo componen se encuentran estrechamente vinculadas. Así las cosas, segmentar el acto médico sin tomar en consideración todas las etapas que forman el acto médico, como un conjunto inseparable para la determinación en un caso concreto sobre la existencia de mala práctica médica, sería incongruente e ilógico, pues las fases siguen una secuencia en el tiempo. TESIS AISLADA XXIV/2013 (10º).

ello en relación a la producción de los actos que realizan los profesionales de la medicina en función de la atención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de los pacientes, usuarios de los servicios de atención médica del sector público o privado.

En ese hilo, el interés por los riesgos y los sucesos adversos, relacionados a la atención sanitaria, esto es, a los actos médicos, bajo la forma de *mala praxis* o *iatrogenia* cobran cada día atención e importancia dentro y fuera del sistema sanitario: efectos indeseables de los medicamentos, infecciones nosocomiales, complicaciones del curso clínico y errores diagnósticos y terapéuticos forman parte de los actos médicos cotidianos que realizan los profesionales sanitarios y materia de múltiples acciones legales de carácter civil, penal o administrativo por parte de los usuarios de estos servicios.

En México, el ejercicio de las profesiones sanitarias está regulado por la Ley reglamentaria del artículo 5 constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y, las disposiciones en la materia, de la Ley General de Salud. Es responsabilidad del Estado vigilar que estas se cumplan dentro de los parámetros establecidos, a su vez, atender y dar curso a las demandas cuando esto no ocurra. La queja médica es la expresión de un conflicto de derechos e intereses entre médicos y pacientes, a partir de expectativas no cumplidas y las características del modelo de atención que desearían tener estos últimos. Manifiesta diferentes tipos de problemas de interrelación entre pacientes y médicos y, entre la población, la forma de operar de las instituciones de salud. Tiene que ver con el maltrato, falta de información, *mala praxis*, errores médicos y del equipo de salud, *iapatogenias*, la insatisfacción del paciente y la familia, así como la *medicina defensiva*. Para ello debe considerarse, de modo crítico, como se plantea la profesión médica frente a cada uno de los desafíos expresados antes, entendiendo por soluciones médicas sólo aquellas que responden a la definición y fines de la medicina. El Código Civil federal, siguiendo a los de España y Francia, no contiene preceptos relativos a la responsabilidad civil de los médicos, ésta se viene construyendo en la jurisprudencia y doctrina, a partir de los principios rectores que sobre la responsabilidad civil consagra el Código.

## 2. Acto médico y acto jurídico

La base del accionar médico, cuya definición normativa en el derecho mexicano la encontramos en el artículo 32 de la Ley General de Salud: "Se entiende por atención médica el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud." Siguiendo este criterio ha de

entenderse por acto médico, pues se trata de un acto jurídico *sui generis*, lo establecido por el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica, de la siguiente manera:

Para los efectos de este Reglamento se entiende por atención médica al conjunto de servicios que se proporcionan al usuario con el fin de proteger, promover y restaurar su salud, así como brindarle los cuidados paliativos al paciente en situación terminal; (artículo 7, fracción Ira.).

Seguidamente el artículo 8 del citado reglamento establece que las actividades de atención médica son:

I.- PREVENTIVAS: Que incluyen las de promoción general y las de protección específica;

II.- CURATIVAS: Que tienen por objeto efectuar un diagnóstico temprano de los problemas clínicos y establecer un tratamiento oportuno para resolución de los mismos; y

III.- DE REHABILITACIÓN: Que incluyen acciones tendientes a limitar el daño y corregir la invalidez física o mental, y

IV.- PALIATIVAS: Que incluyen el cuidado integral para preservar la calidad de vida del usuario, a través de la prevención, tratamiento y control del dolor, y otros síntomas físicos y emocionales, por parte de un equipo multidisciplinario.

Finalmente el artículo 9 del citado ordenamiento señala:

La atención médica deberá llevarse a efecto de conformidad con los principios científicos y éticos que orientan la práctica médica.

Al tanto de lo anterior, la legislación claramente refunde el denominado acto médico a toda actividad derivada de la categoría de atención médica, de manera que la definición que hace el legislador de ésta, se circumscribe a la esfera de lo preventivo, lo curativo, lo habilitante y la paliación, bajo la forma de servicios profesionales, públicos o privados, que se proporcionan al usuario, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud, además de brindar los cuidados paliativos al paciente en situación terminal. Es decir, el acto médico se despliega en el conjunto de servicios que se proporcionan al usuario, de conformidad con principios científicos y éticos, con la finalidad de proteger, promover y restaurar su salud, así como brindarle los cuidados paliativos al paciente en situación terminal.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que el denominado acto médico cuyo fin es la atención de los pacientes por parte de los profesionales de la medicina, al quedar expuesto a las riesgos derivados de la *praxis* sanitarias, constituyen la fuente de responsabilidad que de acuerdo a la situación jurídica

de la que emergen o donde se producen y quienes son parte de estos hechos, configuran elementos de derechos de orden civil, penal o administrativo

Desde esta óptica, los actos médicos se realizan siempre sobre un sujeto pasivo, el paciente, que como persona está dotado de atributos jurídicos, los principales son la vida, la salud, las buenas condiciones físicas o mentales y la integridad corporal; consecuentemente, es deber del médico preservar estos derechos, defenderlos y recuperarlos a partir de su intervención profesional. Debido a que estos derechos, reconocidos previamente por la ley, constituyen fuente de obligación para el desempeño profesional médico ante sus pacientes.

Existen dos momentos que actualizan la hipótesis anterior: el primero, de consagración abstracta e impersonal de la norma jurídica; y, el segundo, de aplicación de esa norma abstracta al caso concreto. Por ejemplo, del consagrado constitucionalmente: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud." (Artículo 4, 4to. Párrafo, CPEUM) puede pasar, en un evento determinado, a través del acto médico, al reclamo judicial por parte del médico que ha ganado sus honorarios, o contra el médico por cuya culpa alguien falleció.

El derecho subjetivo, consistente en el derecho a reclamar una ineficiente atención médica, debe corresponderse en la norma de derecho objetivo, es decir en aquellas que consagran el derecho a una debida atención a favor del titular del derecho. Por eso hay que concluir que el derecho subjetivo tiene su fuente en la ley. Sólo que el nacimiento de ese derecho subjetivo supone un elemento concreto que en determinado momento desencadene la aplicación de la norma objetiva y ese elemento específico es expresamente el denominado acto médico. En consecuencia, y a pesar de su infinita variedad, esa circunstancia generadora de derechos pueden ser reducidas a dos categorías: el acto jurídico y el hecho jurídico.

El acto médico es también la situación específica que en un determinado momento desata la aplicación de la norma objetiva. Las obligaciones del médico, frente al derecho, provienen de su actividad consciente, y, por lo tanto, son la contrapartida de los derechos del enfermo que ha acudido en busca de ayuda o atención; derechos y obligaciones que están establecidos en la Ley General de Salud y sus reglamentos relativos a la atención médica, como se explica en los apartados siguientes.

Se debe observar también que el ordenamiento jurídico no sólo incluye las normas positivas, sino también normas de conducta que disponen la moral y las costumbres que no se contraponen al derecho, como bien lo dispone el Artículo 10 del Código Civil Federal: "Contra la observancia de la ley no puede

alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.” Y, más aún, el Artículo 21 del citado código que puntualiza: “La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento.” En consecuencia, la ley, es realmente la única fuente general y principal del derecho positivo mexicano.

Todo acto médico desde este punto de vista, es un acto jurídico o un hecho jurídico; es decir, de todo acto médico se derivan resultados en el ámbito del derecho. Los actos jurídicos distan de los hechos jurídicos en que, mientras los primeros, o sea los actos, buscan un resultado jurídico, por ejemplo un contrato de prestación de servicios profesionales cuyo objeto es aplicar el tratamiento adecuado al paciente a cambio de los honorarios médicos. En tanto que los hechos jurídicos no hallan sus implicaciones jurídicas en la voluntad o intención con que se realizan (por ejemplo, en un accidente de tránsito, la lesión -hecho producido por el hombre no ha sido voluntaria sino, antes por el contrario, ha procurado evitarse). La responsabilidad jurídica se desprende, de los hechos jurídicos, del incumplimiento o violación de una norma, porque así lo ha querido la ley, sin importar lo que se haya propuesto el autor (responsabilidad extra-contractual). Con mayor razón, si lo que se desea y obtiene con el hecho es esta violación del derecho; la consecuencia de este hecho antijurídico (querido o no) la define el Código Penal bajo la denominación de pena.

Del acto médico, pueden desprenderse dos tipos de consecuencias en derecho: las que surgen del acto jurídico y las que resultan del hecho jurídico o antijurídico con implicaciones jurídicas, *verbi gratia*, el delito. Ambos tipos están previstas en los Códigos Civil o Penal y tienen que ver con los derechos subjetivos de las partes que intervienen en el acto médico, es decir, el profesional de la medicina y el paciente, de quienes se deducen responsabilidades y perjuicios.

El acto médico como acto jurídico es un hecho de un profesional específicamente capacitado en esta ciencia, con consecuencias jurídicas debido a que interviene la voluntad y tiene como objeto la vida o la salud de otro sujeto (paciente), de manera que el resultado del actuar del médico siempre tendrá que ver con la ley, por incidir sobre un sujeto de derechos; por perturbar los derechos de alguien afectado en su salud que se ha puesto en sus manos. Un acto jurídico, en este sentido, constituye una acción que se lleva a cabo de manera consciente y de forma voluntaria con el propósito de establecer vínculos jurídicos entre varias personas para crear, modificar o extinguir determinados derechos.

Empero, cabe considerar que existen excepciones a la regla cuando el acto médico exige llevarse a cabo con ausencia de voluntad del paciente. Esta forma

de actividad-pasividad, se observa en las emergencias con lesiones severas, coma, delirio, etc. El médico asume un papel activo al hacer lo apropiado para el paciente, quien se mantiene desvalido; esto, podría implicar para el médico una responsabilidad profesional y, aunque estaría viciado de nulidad como contrato, no eximirá al profesional de su correcto desempeño. El hecho médico acarrea también derechos y responsabilidades para las personas que intervienen, pues aunque su fuente no sea el acuerdo de voluntades, su ocurrencia genera, para el médico especialmente, el estricto desempeño de su profesión con base en su juramento.

En otra circunstancia de esta relación médico-paciente donde si concurren el elemento de la voluntad, se produce cuando bajo una suerte de asesoramiento-cooperación, la cual se origina en situaciones menos perentorias o apremiantes que la anterior, por ejemplo durante el tratamiento de los procesos infecciosos. El médico le dice al paciente qué hacer, y éste obedece las instrucciones. Otra expresión de esta asimetría de las relaciones médico pacientes se produce en la denominada participación mutua, que se origina en la mayoría de las enfermedades crónicas. El médico ayuda al paciente y él participa en el proceso terapéutico. Es el prototipo de una relación entre adulto y adulto, a partir de una mancomunidad de voluntades concurrentes.

Como se observa en esta ecuación, sin considerar cuando se omite la voluntad del paciente, que además puede ser transitoria, antecede siempre un acto jurídico, es decir, un contrato consensual; si el médico lo cumple, genera derechos a su favor y si lo incumple, genera sanción. Es preciso, no obstante, advertir que, tratándose, en la mayoría de los casos, de una obligación de medio y no de resultado, el acto jurídico se cumple a cabalidad siempre que el médico haga lo correcto conforme a la *lex artis* (sin importar si alcanza el resultado querido); o lo incumple, si no actúa con base a las exigencias de la medicina. Si el producto de esta ecuación es el esperado, surge en favor del profesional de la salud un crédito frente al paciente, por ejemplo, el derecho a devengar honorarios. Si el resultado se producen con afectación a los derechos del enfermo, surge en su contra la responsabilidad, la cual se juzga, precisamente, con base en la *lex artis*.

La voz latina *lex artis*, ley del arte o regla de la técnica de actuación de la profesión de la cual se trata, refiere a un cierto grado de apreciación respecto a ejecución de una tarea profesional es o no correcta o se ajusta o no a lo que debe hacerse; en definitiva, si corresponde con la actuación de un buen profesional, un buen técnico o un buen artesano. Es decir, se intenta calificar si la actuación

del profesional se ajusta al concepto de excelencia en el momento en que se juzga dicha actuación.

La *lex artis* se aplica para la medición de la obra o el resultado obtenido por un profesional. Es el criterio valorativo de la corrección del concreto acto médico ejecutado por el profesional de la medicina que tiene en cuenta las especiales características de su autor, de la profesión, de la complejidad y trascendencia vital del acto y, en su caso, de la influencia de otros factores endógenos, para calificar dicho acto de conforme o no con la técnica normal requerida derivando de ello tanto el acervo de exigencias o requisitos de legitimación a actuación lícita, de la correspondiente eficacia de los servicios prestados y, en particular, de la posible responsabilidad de su autor/médico por el resultado de su intervención o acto médico ejecutado. La *lex artis* establece la observancia de reglas propias de la profesión y, cuando se emplea la expresión *lex artis ad hoc*, se completa dicho sentido -añadiéndosele *ad hoc*- la observancia de un comportamiento profesional con arreglo a las circunstancias específicas del caso. La doctrina y la jurisprudencia cuando invocan la *lex artis*, lo hacen entendiendo un saber útil que comprende los conocimientos que se supone deben regir las actuaciones de los profesionales con un título; no en vano las profesiones tituladas dotan a quien las ejerce de una presunción de conocimientos frente a la sociedad, que tiene como correlato la libertad de ejercicio y decisión, pero también la consecuente responsabilidad.<sup>4</sup>

Una aplicación de lo anterior lo encontramos en el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien en tesis aislada ha determinado que:

GUÍAS O PROTOCOLOS MÉDICOS EXPEDIDOS POR LA SECRETARÍA DE SALUD O POR LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. SU FUNCIÓN PARA EFECTOS DE DETERMINAR UNA POSIBLE MALA PRÁCTICA MÉDICA. Las guías o protocolos médicos expedidos por la Secretaría de Salud o por la autoridad competente en la materia responden a la cristalización escrita de criterios de prudencia, sin que constituyan verdades absolutas, universales, únicas y obligatorias en su cumplimiento, pero permiten habitualmente definir lo que se considera, en ese estado de la ciencia, práctica médica adecuada y prudente ante una situación concreta, fijando por escrito la conducta diagnóstica y terapéutica aconsejable ante determinadas eventualidades clínicas, lo que equivale a positivizar o codificar la *lex artis*. Estas guías o protocolos no limitan la libertad prescriptiva del

<sup>4</sup> GIMENES CANDELA, Teresa, *Lex Artis y responsabilidad médico sanitaria: una perspectiva actualizada*, Biblioteca Jurídica, UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1943/22.pdf>

médico en su toma de decisiones, por cuanto un buen protocolo es flexible y dinámico, siendo susceptible de modificación. Cabe incluso apartarse de él si el médico entiende, según su experiencia, que el resultado buscado exige otra terapia y su actuación se halle fundada científicamente, aunque en estos casos, ante una hipotética reclamación, la justificación del médico que se desvíe de su contenido deberá ser más rigurosa y exhaustiva. Desde el punto de vista jurídico, los protocolos otorgan al médico cierto amparo a la hora de justificar su actuación, especialmente ante las reclamaciones de que puede ser objeto; de manera que una actuación médica ajustada a los protocolos propios de la especialidad constituye un elemento muy importante para su defensa. Por tanto, el protocolo ostenta, como es lógico, un enorme valor orientativo para el juez, aun cuando no le vincula, ni le obliga a su aplicación forzosa. TESIS AISLADA XXVI/2013 (10<sup>a</sup>).

### 3. El acto médico como contrato

La naturaleza jurídica de la relación médico paciente ha sido objeto de diversas interpretaciones en la literatura jurídica, nacional e internacional, se ha discutido en la doctrina y la jurisprudencia el tipo de contrato que nace del tráfico jurídico, en torno a los servicios médicos, entre médicos y pacientes. Varias teorías han sido estudiadas y excluidas parcialmente que incluyen la del contrato de mandato, contrato de prestación de servicios profesionales, contrato de obra a precio alzado, contrato innominado, contrato atípico mixto, contrato múltiple, contrato de asistencia médica y otras muchas, para terminar aceptando que el acto médico es una forma especial de contrato denominado, precisamente, de asistencia médica. En virtud de que las relaciones jurídicas entre el médico y el paciente no encajan de manera aceptable en ninguna de las figuras arriba señaladas, salvo dentro de la genérica de los contratos innominados. Sin embargo, la distinción entre contratos nominados e innominados ha perdido en la actualidad la importancia que tuvo en el derecho romano, en el cual, las acciones derivadas de los contratos conocidos, no eran aplicados a los innominados y era necesario crear otras figuras nuevas; pero en la actualidad, los contratos no están subordinados a las acciones, por lo que se adecuen o no dentro de un tipo específico, las partes tienen siempre acciones para proteger sus derechos.

También las relaciones que se generan entre el médico y el paciente, su origen o iniciación, su desarrollo, la intervención de otros elementos o sujetos, obras sociales, sindicatos, etc., -la apreciación de la culpa médica- como capítulo de la culpa profesional y ésta dentro de la general-, la naturaleza y forma de la responsabilidad o de las respectivas obligaciones, han implicado la necesidad de una figura específica comprensiva de todos los elementos y matices y de

una denominación acorde de tal especialidad. Por estos motivos, se ha considerado que la relación médico paciente, en forma directa a través de organismos intermedios, implica la existencia de un contrato especial con características propias y contenidos determinados, que debe ser calificado como "contrato de asistencia médicos".

Actualmente la mayoría de los doctrinarios consideran que la relación médico paciente constituye un contrato de prestación de servicios profesionales, en el cual el médico se compromete a prestar los cuidados que su profesión indica, para procurar el restablecimiento de la salud del paciente y, este a su vez, se obliga a pagar una remuneración de cualquier tipo.

La obligación principal bajo este tipo de contrato es una obligación de medios y no de resultados. Lo que se contrata es el empeño, la diligencia, la pericia, el conocimiento, la prudencia y el cuidado profesional que brindará el médico a su paciente, es decir, una correcta ejecución, sin prometer, asegurar ni garantizar nada. Por eso se afirma que el contrato de servicios o asistencia médica es de las llamadas obligaciones de medio y no de resultado. El médico no promete curar o sanar al enfermo. Esto no es inclusivo de la profesión médica. Solamente garantizan que van a actuar para tratar de obtener un resultado deseado, es decir, la ejecución de una conducta. Este contrato es bilateral, pues origina responsabilidades para ambas partes. Es además un contrato de tipo consensual, es decir, que se perfecciona con el acuerdo de voluntades de los contratantes (médico y paciente), sin que la ley exija solemnidad alguna para su existencia y validez.

Por lo tanto, todo documento que se suscriba tiene un carácter *ad probationem*, que para este contrato específico es de gran utilidad, si se presenta cualquier conflicto que en últimas genere responsabilidades para las partes.

¿Cuáles son los elementos de ese contrato? En primer lugar los sujetos son el paciente y el médico, que actuando bajo el amparo de la ley ejercitan su principio de libertad y voluntad, alrededor de un objeto: la recuperación o conservación de la salud del enfermo. Como se ha referido, es una obligación de medios, es decir, el compromiso es utilizar todos los elementos adecuados para la consecución del fin, sin ofrecer ninguna garantía. De esta obligación de medio se ha excluido en parte a la cirugía plástica.

#### 4. El contrato de prestación de servicios

Como se indicó en el apartado anterior existen distintas teorías que pretenden explicar la naturaleza jurídica de la relación médico paciente, acorde a ello se

debe considerar que esa relación se tipifica en el denominado contrato de servicios profesionales, que regula el código civil federal en los artículos del 2606 al 2615, en razón de que el objeto de esa relación, no es otro que la actividad del médico tendente a prestar los cuidados, que la profesión médica aconseja, en el tratamiento de la enfermedad del paciente, a su vez este, queda obligado al pago de los honorarios. De acuerdo a lo anterior, el Código Civil federal incluye en su Capítulo II, relativo a la Prestación de Servicios Profesionales las siguientes disposiciones:

Artículo 2606.- El que presta y el que recibe los servicios profesionales; pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos.

Cuando se trate de profesionistas que estuvieren sindicalizados, se observarán las disposiciones relativas establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo.

En el derecho mexicano, desde el código civil de 1870, la prestación de servicios profesionales se regula como un contrato independiente, con naturaleza jurídica propia.

Artículo 2607.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a las costumbre del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

El legislador mexicano, fiel al principio civilista de la libertad de contratación quiso que en el contrato de prestación de servicios profesionales, los honorarios de estos se fijen, antes que nada de común acuerdo por los contratantes y, en defecto de pacto, aquellos que regulen atendiendo conjuntamente a la costumbre del lugar, la importancia de los trabajos prestados, la del asunto o caso en que se prestaren las posibilidades económicas del clientes, así como la reputación que tenga adquirida el profesionista. Pero también establece que a falta de convenio, si los servicios estuvieren regulados por arancel se aplicara la cuota que en él se establece.

Artículo 2608.- Los que sin tener el título correspondiente ejerzan profesiones para cuyo ejercicio la ley exija título, además de incurrir en las penas respectivas, no tendrán derecho de cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado.

Cabe señalar que este artículo debe derogarse de la ley sustantiva civil, ya que su contenido está previsto en la Ley de Profesiones que establecen cuales profesiones requieren de título para su ejercicio, so pena de incurrir en las sanciones respectivas.

Artículo 2609.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio en que aquéllos se presten. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos serán pagados en los términos del artículo siguiente, con el rédito legal, desde el día en que fueren hechos, sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicios cuando hubiere lugar a ella.

Por expensas debemos entender la provisión que se hace para solventar los gastos necesarios a fin de que el profesionista pueda realizar el servicio profesional. Si el cliente no ha anticipado las expensas al profesionista deberán ser reembolsados con su correspondiente interés legal, calculado desde el día que se hubieren hecho y con total independencia del pago de los honorarios, en razón de que aquéllas no quedan incluidas en estos.

Artículo 2610.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se harán en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio o al fin de todos, cuando se separe el profesor o haya concluido el negocio o trabajo que se le confió.

Este numeral prevé una excepción consagrado en el artículo 2082 que señala que el pago debe hacerse en el domicilio del deudo. La derogación de ese principio de justifica por el hecho de que no es un trabajador el que habitualmente está al servicio del cliente, además, la relación es solo es esporádica y, sería gravoso para el prestador de servicios acudir al domicilio del cliente deudor del pago para que le pague sus honorarios.

Artículo 2611.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubiere hecho.

La unidad de servicios y pluralidad de clientes, trae como consecuencia de que estos queden obligados solidariamente por los honorarios y expensas a que tienen derecho los profesionistas.

Artículo 2612.- Cuando varios profesores en la misma ciencia presten sus servicios en un negocio o asunto, podrán cobrar los servicios que individualmente haya prestado cada uno.

En esta disposición rige la regla inversa a la establecida en el precepto anterior, si son varios profesionistas los que prestaron el servicio, estos quedan obligados mancomunadamente por los trabajos que prestaron cada uno de ellos.

Artículo 2613.- Los profesores tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.

El contraste de prestación de servicios profesionales es en esencia oneroso, de ahí que el cliente debe pagar honorarios al prestador, aparte del éxito del nego-

cio. Ese acto jurídico genera obligaciones llamados de medios, es decir, que el profesionista cumple al poner en ejecución la diligencia y prudencia de su ciencia o arte, independientemente que alcance o no el resultado.

Artículo 2614.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios, deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe, quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad. Respecto de los abogados se observará, además, lo dispuesto en el artículo 2589.

Dicho artículo concilia dos principios jurídicos que en cierta forma podrían considerarse opuestos: principio de obligatoriedad de los contratos y principio de libertad. Como resultado de la armonización de esos principios es la obligación del profesionistas soportar la responsabilidad civil en que hubiere incurrido por omisión del aviso oportuno a que se refiere este precepto.

Artículo 2615.- El que preste servicios profesionales, sólo es responsable, hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito. Tal disposición establece que el profesionista responde de los daños y prejuicios que origine, por su negligencia, impericia o dolo.

No cabe la menor duda que en derecho mexicano las anteriores normas son de directa aplicación a la relación médico paciente. Pero sin olvidar que las lagunas se llegan a colmar con las propias normas del mandato, ejecución de obra, etc. En efecto, pueden aplicarse al contrato de prestación de servicios profesionales normas del contrato de mandato pues no son incompatibles, pues pueden coexistir y entonces las obligaciones y derechos que emanen de cada uno se rigen por las disposiciones legales que le corresponden.

Pero, además, con las normas y principios de la Teoría General de las Obligaciones y, en particular, con lo que dispone el artículo 1796 del Código Civil que establece que los contratos obligan no solo a lo pactado sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, el uso o a la ley.

## 5. Responsabilidad Civil

En los términos del Código Civil Federal las fuentes de las obligaciones son el contrato, la declaración unilateral de voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, los actos ilícitos y el riesgo profesional (artículos 1792 y siguientes) agreguemos: la ley, que a su turno regula todas las figuras mencionadas. Desde luego, existen otras clasificaciones, empero para nuestro estudio poseen relevancia la ley, el contrato, el acto ilícito y el riesgo creado.

La ley es una fuente general de obligaciones; en ella se sustenta las restantes, es obvio que ni el contrato, ni el acto ilícito, por ejemplo, pueden producir consecuencias que la ley no disponga o no permita, por lo demás, es precisamente en aquella donde se hayan los conceptos mismos de contrato y acto ilícito: Inclusive si se acepta, como en un tiempo, que el convenio es *lex inter partes*, habrá que admitir que lo es porque otra norma, la ley precisamente, reconoce eficacia a la voluntad de los particulares para producir deberes y derechos. El Código Civil Federal tiene aquel rango precisamente: es una ley que preside una buena parte de las relaciones jurídicas que comúnmente aparecen en el trato social cotidiano, que incluye las relaciones entre los profesionales de la medicina y sus auxiliares y las personas que recurren y a sus servicios, de acuerdo al artículo 1792 del Código Civil, el contrato como fuente de las obligaciones aparece como una especie del género convenio, esto es, "el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones" y derechos; y los contratos son "convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos" (artículo 1793). Conviene decir de una vez que la relación entre un profesional que actúa por su cuenta –no así el empleado de un organismo público de salud o seguridad social- y la persona que lo requiere y recibe sus servicios es una relación contractual. En efecto, entre esos sujetos surge un vínculo regulado por el derecho que trae consigo ciertas consecuencias para cada uno de ellos, que para el caso específico que nos interesa se refiere al contrato de prestación de servicios profesionales.

La responsabilidad civil implica forzosamente la existencia de un daño de tipo patrimonial o moral. Debe demostrarse el daño como requisito sine qua non para la configuración de la responsabilidad civil. Como elementos de esta responsabilidad encontramos, en primer término, "que se cause un daño; en segundo lugar, que alguien haya causado ese daño procediendo con dolo o con simple culpa y, finalmente, que medie una relación de causalidad entre el hecho determinante del daño y éste último". En consecuencia, el Código Civil Federal mexicano construye, en forma genérica, la obligación de toda persona de reparar el daño causado cuando se hubiere actuado ilícitamente o contra las buenas costumbres, de ello el artículo 1910 de la citada ley civil señala:

El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En la normativa mexicana, la responsabilidad civil deriva de dos posibles fuentes, el hecho ilícito también conocido como teoría subjetiva que se funda en la

noción de culpa y la teoría objetiva o riesgo creado, que se traduce en la obligación de responder por los daños causados cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, con independencia de que exista culpa por parte del autor del hecho.

En ambos casos en que se produzca el daño, nace la obligación para los profesionistas de reparar los daños y perjuicios causados a sus pacientes, debiéndose entender por daño: la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y, por perjuicio: la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Debe señalarse que los daños y perjuicios causados, deben ser consecuencia directa e inmediata de la falta de cumplimiento de la obligación o del deber jurídico del médico. En otras palabras, deberá existir una relación o nexo de causalidad, entre la falta cometida (atención médica inadecuada o mala práctica) y el daño o perjuicio ocasionado (la situación patológica causada en el paciente).

Asimismo, la responsabilidad civil puede ser de índole contractual o extracontractual. En el primer caso, la obligación de indemnizar la adquiere aquel que ocasiona el daño debido al incumplimiento de un contrato, o a su cumplimiento defectuoso o tardío. Al respecto, resulta conveniente mencionar lo dispuesto en el artículo 2104 del citado Código Civil que dice:

“El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios...”

La responsabilidad extracontractual surge cuando, sin mediar una relación jurídica entre el médico y el enfermo, el primero debe asumir las consecuencias económicas que se deriven por los resultados negativos que ocasione en el segundo. Esta hipótesis se presenta, por ejemplo, cuando el facultativo actúa unilateralmente en el caso de que se trate de una emergencia médica.

Ahora bien, las controversias suscitadas por una presunta responsabilidad civil médica pueden dirimirse por la vía jurisdiccional. En este caso la autoridad competente será, generalmente, un juez civil de primera instancia, que deberá resolver la controversia atendiendo a la legislación civil de la Entidad Federativa a la que pertenezca. Normalmente, en estas controversias, el demandante exige el pago de los daños y perjuicios ocasionados por la atención médica y que trajeron como resultado, presuntamente, un daño físico, o bien, un daño moral. Si con las pruebas aportadas en el procedimiento se acredita la responsabilidad del facultativo, el juez de la causa condenará al resarcimiento de los daños sufridos. Para ello y cuando se trate de daño moral, el juez fijará la

indemnización tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del médico, y la de la víctima, es decir, en este caso la indemnización se fija tomando en cuenta las circunstancias del caso concreto. En cambio, cuando el daño traiga como resultado la muerte u ocasione alguna lesión que incapacite permanente o temporalmente al paciente, entonces el monto de la indemnización se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, que es la que establece la suma que deberá pagarse por cada tipo de enfermedad o lesión sufrida. Estas controversias están sujetas a los plazos y recursos que establece la ley adjetiva civil correspondiente, por lo que, usualmente, los tiempos de respuesta son prolongados.

Durante muchos años se discutió acerca de la naturaleza de la responsabilidad civil médica, pero en la actualidad no existe controversia en cuanto a que, como regla general la responsabilidad del prestador de salud frente al paciente es de tipo contractual. Uno de los pocos defensores contemporáneos de la tesis de la responsabilidad extracontractual de los médicos es el jurista argentino Guillermo Borda, quién señala que la responsabilidad profesional no surge de una convención, sino de las obligaciones que impone el ejercicio de la medicina, haya o no contrato; es decir; que el deber de responder se desenvuelve en el terreno quasi delictual; agrega que si bien en ocasiones existe consentimiento recíproco en la prestación de salud, el paciente tiene derecho a no continuar con el tratamiento por diversas causas (sea porque le resulta molesto, porque no quiere o no puede gastar en remedios o, inclusive por puro capricho), por tanto, no es posible admitir la existencia de un contrato en el cual cada una de las partes puede resolverlo libremente.

## Conclusión

Desde los inicios del movimiento bioético hasta la actualidad se han propuesto numerosos métodos de análisis de los problemas éticos relacionados con la praxis médica en concordancia con los derechos más o menos recién reconocido en torno a la dignidad de los pacientes o usuarios de los servicios médicos, sin embargo esta experiencia no puede ir sola sin las necesarias reformas de los ordenamientos jurídicos de la materia, por ello es imperativo sentar las bases para que se pueda establecer, entre muchas y diversas medidas, en el Código Civil la regulación específica de los derechos personalísimos en cuanto al acto médico, respetando su naturaleza jurídica de inalienabilidad, imprescriptibilidad, irrenunciabilidad e ingrávabilidad; a la par, se debe legislar una ley que de ma-

nera clara especifique la contratación de servicios de atención médica, buscando su óptima calidad y la preservación de los derechos de médicos y pacientes.

En virtud del acto médico relacionado al derecho de autonomía del paciente, es urgente normar civilmente el principio del *consentimiento válidamente Informado*, en sus diversos tipos: el *expreso*, que debe operar para actos de atención médica electiva; el *presunto*, encaminado a la atención de urgencias y el *tácito*.

Otro aspecto de fondo que debe ser abordado se refiere a la normativa para dilucidar los problemas éticos, según reglas esenciales, como: a) la no disponibilidad de la vida, b) la imposibilidad de renunciar al derecho a la protección de la salud, c) los principios esenciales para la realización del acto médico, como son la buena fe y la razonable seguridad, d) que el mal no sea querido, sino solo aceptado como un efecto colateral, etc.

Además, se debe tomar en cuenta la objeción de conciencia, aceptada bajo las siguientes premisas: a) no existe derecho a disponer de la propia vida, b) tampoco a disponer de la vida de los demás, c) no se permite realizar actos expresamente prohibidos por la ley, d) el médico no puede abstenerse de atender a un paciente, tratándose de urgencias médicas, por motivos de conciencia, e) no es lícito renunciar a medios ordinarios de atención médica cuando ello entrañe menoscabo a la salud o ponga en peligro la vida, f) los cuidados paliativos no representan un acto dispositivo de la vida o la salud, g) el médico tiene a su favor la libertad prescriptiva y si bien el paciente goza de libertad terapéutica, ha de privilegiarse la primera bajo los parámetros de la *lex artis* y la deontología médicas, pues finalmente el facultativo tiene a su cargo el deber de cuidado, h) la objeción de conciencia es materia del consentimiento bajo información y en tanto actos electivos, es, por lo general, perfectamente lícita.

Por otra parte, se debe reconocer la expresión de voluntad de los menores para actos de atención médica (principio aceptado universalmente), a la vez de normar la solución de los conflictos familiares en la atención médica.

Establecer nítidamente el derecho de la disposición del cuerpo para actos biomédicos, partiendo del principio de titularidad de la persona respecto a su cadáver, pues no se trata de un derecho de propiedad.

Se debe reflexionar y decir sobre una serie de prohibiciones específicas que por su gravedad pueden ser atentatorias de la dignidad del ser humano, que se basan en cuatro parámetros generales de interpretación jurídica: A) El de no instrumentalización, relativa a cualquier acto u omisión tendiente a disponer de un paciente como un medio, dentro del acto médico, para fines distintos a la protección de la salud, violentando sus derechos de libertad, autonomía y justi-

cia. No se entenderán como tales los de investigación clínica o docencia, que cuenten con la validación ética respectiva (*Código de Nuremberg, Declaración de Helsinki*)<sup>5</sup> y, además, con consentimiento válidamente informado. B) El concepto de dignidad humana, C) La afectación contra la humanidad: genocidio, eugenesia criminal, D) Atentar contra la vida humana.

Asimismo, es urgente establecer normas que prohíban y sancionen la medicina defensiva, que es una reacción inadecuada en la que suele ocurrir el médico ante el alarmante auge que han tomado las demandas, no siempre justas.

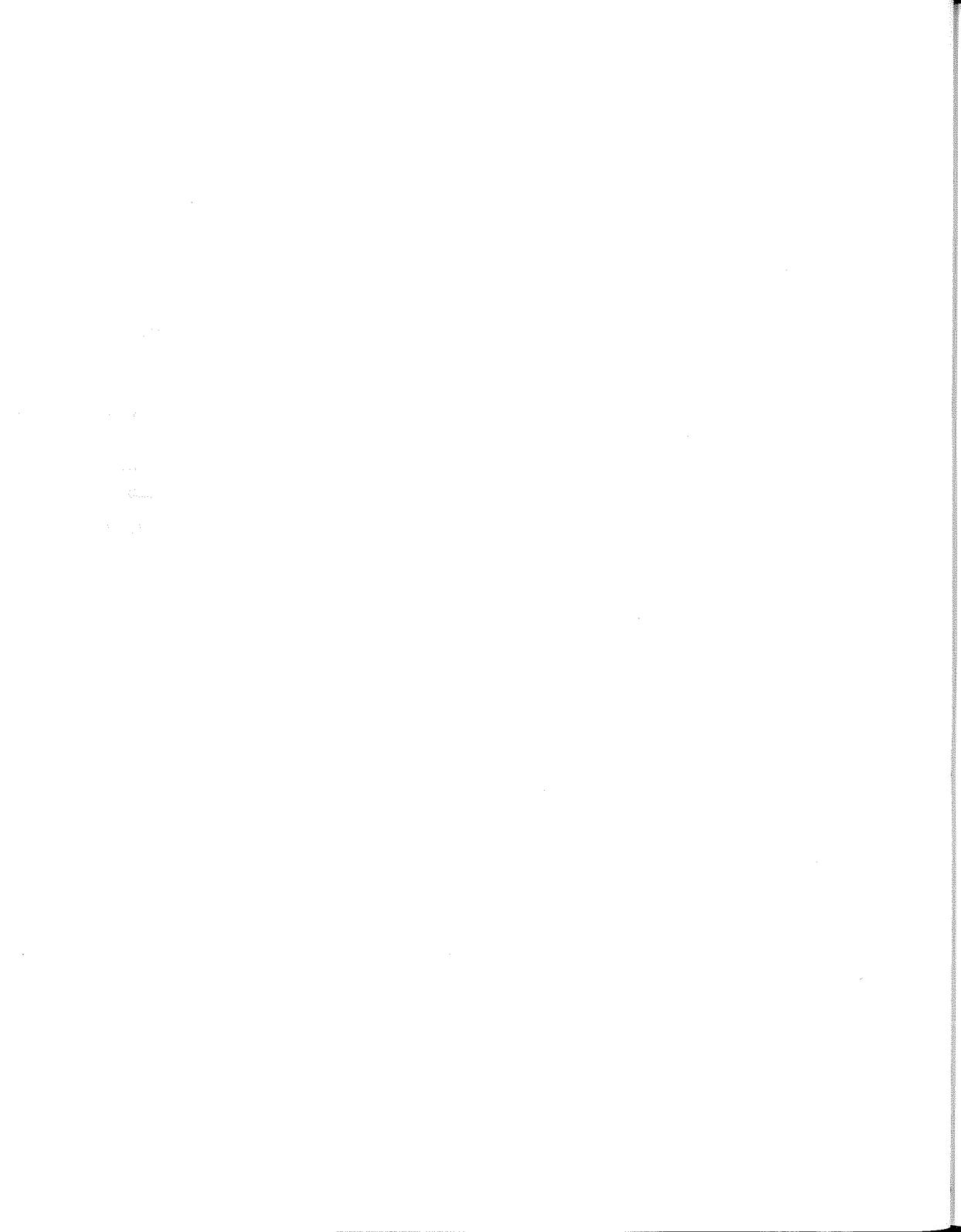


---

<sup>5</sup> Código de Nuremberg, *Declaración de Helsinki*. Recomendaciones para guiar a los médicos en la investigación biomédica en seres humanos. Bol Of Sanit Panam 1990, <http://www.bioeticas.org/bio.php?articulo373>

## Bibliografía

- CASA MADRID MATA, Octavio, *El acto médico y el derecho sanitario*. Memoria del Noveno Simposio CONAMED. Revista CONAMED. Vol. 10, No. 1, enero-marzo, 2005.
- CODIGO DE NUREMBERG, *Declaración de Helsinki*, Recomendaciones para guiar a los médicos en la investigación biomédica en seres humanos. Bol Of Sanit Panam 1990, en <http://www.bioeticas.org/bio.php?articulo373>
- CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.p](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.p)
- GIMENES CANDELA, Teresa, *Lex Artis y responsabilidad médica sanitaria: una perspectiva actualizada*, Biblioteca Jurídica, UNAM, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1943/22.pdf>
- GOMEZ DANTES, Octavio et alt, *Sistema de salud de México*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2014, en: [http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo\\_e4.php?id=002625](http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo_e4.php?id=002625)
- LEY GENERAL DE SALUD, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_2\\_200415.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_2_200415.pdf)
- CODIGO CIVIL FEDERAL, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_2\\_41213.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_2_41213.pdf)
- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5 CONSTITUCIONAL, en [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_reglam\\_art5\\_ejerc\\_prof\\_df.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_reglam_art5_ejerc_prof_df.pdf)
- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PRESTACION DE SERVICIOS DE ATENCION MEDICA, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGS\\_MPSAM.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGS_MPSAM.pdf)



# **El Seguro de Riesgos de Trabajo en la Ley del ISSSTE Anticonstitucionalidad y Contradicciones\***

Verónica Lidia Martínez Martínez\*\*

**RESUMEN:** El presente artículo analiza las distintas consecuencias y prestaciones que originan los accidentes y enfermedades reconocidos como de orden profesional por el ISSSTE, así como la anticonstitucionalidad y problemática que presenta el seguro de riesgos de trabajo.

**Palabras clave:** riesgos de trabajo, incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, muerte, derechos adquiridos.

**SUMARIO:** Introducción. I. El seguro de riesgo de trabajo en la Ley del ISSSTE. II. Anticonstitucionalidad y contradicciones del seguro de riesgos de trabajo. Fuentes de Información

## **Introducción**

Tanto los accidentes como las enfermedades de índole profesional constituyen la más aterradora tragedia que puede limitar o destruir la solidez física, mental y económica del individuo y su núcleo familiar además de representar una de las más importantes formas de quebranto de la economía de un país ante la pérdida de producción, la alteración de los esquemas productivos y los daños en los equipos de fabricación.

En el primer apartado de la presente investigación se analizan las distintas prestaciones que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado debe otorgar al asegurado que es víctima de un accidente o enfermedad de orden profesional. En la segunda parte se aborda la anticonstitucionalidad y contradicciones del seguro de riesgos de trabajo.

\* Artículo recibido el 28 de abril de 2015 y aceptado para su publicación el 17 de junio de 2015.

\*\* Especialista en Derecho Social y Maestra en Derecho, ambos grados obtenidos con Mención Honorífica en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social.

lidad y contradicciones del seguro de riesgos de trabajo previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

## I. El Seguro de Riesgos de Trabajo en la Ley del ISSSTE

El artículo 56 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado -en adelante Ley del ISSSTE-, define a los riesgos de trabajo como los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Los accidentes de trabajo consisten en toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior e incluso la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Asimismo, se considerarán como accidentes de trabajo los que ocurran al asegurado al trasladarse directamente de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos, al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.

Al no definir la Ley del ISSSTE a la enfermedad de trabajo es necesario recurrir a la fracción XVIII del artículo 2 del Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE que la conceptualiza como el estado patológico derivado de la acción continuada de una causa, que tenga su origen o motivo, en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

Dependiendo de las consecuencias que el accidente o enfermedad de orden profesional provoquen en el organismo del asegurado, se otorgarán las prestaciones en especie y prestaciones en dinero del seguro de riesgos de trabajo.

Las prestaciones en especie consisten en asistencia médica, diagnóstica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia así como la rehabilitación. Este tipo de prestaciones, cuyo objeto es lograr la recuperación de la salud y de la capacidad de trabajo del individuo, se cubrirán íntegramente por el seguro de salud.

Mientras que las prestaciones en dinero se cuantificarán de acuerdo con el tipo de incapacidad que el derechohabiente presente.

Así, al determinarse una incapacidad temporal -definida conforme a la fracción I del artículo 56 de la Ley del ISSSTE- como la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo, se pagará al asegurado el 100% del sueldo a partir del primer día de incapacidad y hasta que ésta concluya o se declare la incapacidad permanente del asegurado.

Si a los tres meses de iniciada la incapacidad temporal, el asegurado no está en aptitud de volver al trabajo, él mismo o la dependencia en la cual labora podrá solicitar que se decrete la incapacidad permanente con base en los certificados médicos correspondientes.

El plazo para que se determine si el asegurado está apto para volver al servicio activo o bien procede la declaración de la incapacidad permanente no podrá exceder de un año, contado a partir de la fecha en que el ISSSTE tenga conocimiento del riesgo profesional.

Por su parte, la incapacidad permanente parcial es definida en la fracción II del artículo 56 de la Ley del ISSSTE como la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar.

Al dictaminarse la incapacidad permanente parcial se concederá al asegurado una pensión mensual pagada mediante la contratación de un seguro de pensión. Cuando el monto de la pensión por incapacidad permanente parcial anual resulte inferior al veinticinco por ciento del salario mínimo elevado al año, en lugar de ésta, el asegurado recibirá una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiere correspondido.

En lo concerniente a la incapacidad permanente total, conceptualizada en la fracción III del artículo 56 de la Ley del ISSSTE, como la pérdida absoluta de facultades del trabajador para desempeñar su profesión o cualquier trabajo por el resto de su vida, el asegurado deberá de contratar un seguro de pensión para que se le otorgue una renta, igual al sueldo básico que venía disfrutando al presentarse el riesgo, sin importar el tiempo que hubiere estado en funciones.

La cuantía de esta última incapacidad será hasta por un monto máximo de diez veces el salario mínimo y concluirá cuando el pensionado por incapacidad permanente total cumpla la edad de 65 años.

A las anteriores prestaciones en dinero se suma el derecho del pensionado por riesgos de trabajo para recibir una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal, según la cuota diaria de su pensión.

El pago de la gratificación podrá pagarse en cualquiera de las siguientes modalidades:

- En una sola exhibición que deberá cubrirse antes del quince de diciembre de cada año.

- De manera conjunta con la renta vitalicia que percibe mensualmente, incrementándose cada exhibición con la doceava parte de la gratificación anual.

Finalmente, es importante señalar que la cuantía de las prestaciones en dinero ante la muerte del asegurado o del pensionado por riesgos de trabajo dependerá de la causa que desencadenó el deceso.

Así, tenemos que cuando el asegurado fallezca a consecuencia de un riesgo del trabajo, los beneficiarios gozarán de una pensión equivalente al cien por ciento del sueldo básico que hubiese percibido el operario en el momento de ocurrir el fallecimiento además de percibir la referida gratificación anual.

Ambas prestaciones económicas se otorgarán en el siguiente orden:

- i. El cónyuge supérstite
- ii. Los hijos

Menores de dieciocho años.

Hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo.

Incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar debido a una enfermedad crónica o discapacidad por deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. En este caso se otorgarán las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo hasta en tanto no desaparezca la incapacidad, la cual deberá comprobarse con la presentación del certificado médico expedido por el ISSSTE o por medios legales procedentes.

Los hijos adoptivos. Cuando la adopción se haya hecho por el asegurado o pensionado antes de haber cumplido cincuenta y cinco años de edad.

- iii. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos que reúnan las condiciones señaladas con anterioridad. Los concubinos deberán acreditar haber vivido en común con el asegurado en forma constante y permanente por un periodo mínimo de cinco años que precedan inmediatamente a la generación de la pensión o haber tenido por lo menos un hijo en común.
- iv. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario se entregará la pensión a la madre o padre del asegurado de manera conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del asegurado o pensionado.

De ocurrir el fallecimiento del pensionado como consecuencia directa de la causa que originó la incapacidad, los beneficiarios recibirán una pensión equivalente al cien por ciento de la que venía disfrutando el pensionado.

En cambio, si la muerte del pensionado es originada por causas ajena a las que dieron origen a la incapacidad permanente, sea total o parcial, los beneficiarios recibirán el importe de seis meses de la pensión asignada al derechohabiente con cargo a la renta vitalicia que hubiere sido contratada por el ISSSTE además de las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, según sea el caso.

El ISSSTE deberá entregar el monto constitutivo<sup>1</sup> a la aseguradora que elijan los a los familiares derechohabientes para que conforme al seguro de pensión se les cubran las prestaciones de carácter económico.

Por su parte, los familiares derechohabientes del asegurado o pensionado fallecido podrán retirar en una sola exhibición los recursos acumulados en la cuenta individual o contratar un seguro de pensión que les otorgue una renta<sup>2</sup> por una suma mayor.

## II. Anticonstitucionalidad y Contradicciones del Seguro de Riesgos de Trabajo

Nuestra Constitución en la fracción XI del artículo 123, apartado B dispone que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

La legislación reglamentaria del citado precepto constitucional es la Ley del ISSSTE, en cuyo artículo 55 se dispone la creación del seguro de riesgos del trabajo que es financiado con la aportación del 0.75% del sueldo básico a cargo de las dependencias y entidades señaladas en las fracciones VII y X del artículo 6 del mismo ordenamiento legal, que a la letra disponen:

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

VII. Dependencias, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, los órganos jurisdiccionales autónomos, los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, así como las unidades

1 El monto constitutivo es la cantidad de dinero que se requiere para contratar una renta o un seguro de sobrevivencia con una aseguradora.

2 Renta es el beneficio periódico que reciben los familiares derechohabientes, por virtud del contrato de seguro de pensión que se celebre con la aseguradora de su preferencia.

administrativas de las Entidades Federativas y municipios que se incorporen al régimen de esta Ley.

X. Entidades, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y demás instituciones paraestatales federales y del Gobierno del Distrito Federal, así como los organismos de las Entidades Federativas o municipales y organismos públicos que por disposición constitucional cuenten con autonomía, que se incorporen a los regímenes de esta Ley.

Como consecuencia de lo anterior, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado releva a dichas dependencias o entidades del cumplimiento de las obligaciones que en materia de riesgos de trabajo, les imponen la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo.

Es decir, la única forma de que las dependencias y entidades se liberen de todo tipo de responsabilidad por riesgos de trabajo, es cumpliendo cabal y oportunamente con sus obligaciones derivadas de la Ley del ISSSTE, esto es, asegurando a sus trabajadores.

Así, al suscitarse un accidente o enfermedad profesional y decretarse en la vía administrativa o jurisdiccional el otorgamiento y pago de las prestaciones en especie y en dinero del seguro de riesgos, ambos beneficios se incorporan al patrimonio del asegurado, y por este hecho se asumen como derechos patrimoniales adquiridos.

Los derechos adquiridos fueron definidos por primera vez por el jurisconsulto Merlin de Douat como aquellos que han entrado a nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que no pueden serlos arrebatados por aquél de quien los hubimos.<sup>3</sup>

A pesar de las críticas<sup>4</sup> realizadas a la definición de derechos adquiridos proporcionada por Merlin, todos los juristas del siglo XIX, en particular los civilistas, la han repetido como un *leitmotiv*.<sup>5</sup>

---

3 Citado por VALENCIA ARANGO, Jorge, *Derechos adquiridos. Doctrina extranjera, legislación, jurisprudencia y doctrina*, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1983.

4 De acuerdo con Walh, la última parte de la definición de derecho adquirido propuesta por Merlin debiera suprimirse porque parece dar a entender que los derechos no pueden ser adquiridos sino en virtud de una convención. Por su parte, Hue trata de imprecisa la definición de Merlin al no señalar cuál es el signo revelador del derecho adquirido ni en qué momento es posible determinar si el derecho ha ingresado al patrimonio de la persona, vid VALENCIA ARANGO, Jorge, op. cit., nota 3, p. 32.

5 BONNECASE, Julián, *Elementos de derecho civil*, traductor José M. Cajica, Cárdenas editor, México, 1998, t. I, p. 188.

Para Bonnecase los derechos adquiridos son propiamente situaciones jurídicas concretas, a las que define como la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto jurídico o de un hecho jurídico que ha hecho actuar en su provecho o en su contra, las reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le ha conferido efectivamente las ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución.<sup>6</sup>

De esta manera, las prestaciones económicas del seguro de riesgos de trabajo por el sólo hecho de incorporarse de manera vitalicia al patrimonio del asegurado, se trata de derechos perfectos e intangibles que no se pueden arrebatar a quien ya los tiene en su dominio jurídico, pues constituyen una realidad que no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervieron en el acto, ni por disposición legal en contrario.<sup>7</sup>

La protección de los derechos adquiridos debe garantizarse en el pasado y para el futuro por encontrarse latente una humana y muy respetable preocupación por la garantía del derecho humano de seguridad jurídica<sup>8</sup> que protege esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales y patrimoniales de los individuos<sup>9</sup> tutelados por la propia Constitución de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlos.<sup>10</sup>

En igual tenor, Louis Josserand refiere que decir que la ley debe respetar derechos adquiridos, es decir que no debe traicionar la confianza que colocamos en ella y que las situaciones creadas, los actos realizados bajo su protección continuarán intactos, ocurra lo que ocurra.<sup>11</sup>

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos los derechos adquiridos son aquellos derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas.<sup>12</sup> Con esta definición la Corte da por presupuesta la noción de propiedad que envuelve a los derechos de este tipo, tal como Merlin los caracterizara

6 Ibidem, p. 201.

7 VALENCIA ARANGO, Jorge, op. cit., nota 3, pp. 32-39.

8 BORDA, Guillermo, *Retroactividad de la ley y derechos adquiridos*, Perrot, Buenos Aires, 1951, p. 109.

9 ALEXY, Robert y GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Star Trek y los derechos humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2012, p. 38.

10 ESPINOSA BERECOCHEA, Carlos, *Jurisprudencia y los derechos adquiridos. Análisis y propuestas*, Porrúa, México, 2002, pp. 95 y 99.

11 JOSSERAND, Louis, *Teoría general del derecho*, Leyer, Colombia, 2008.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cinco pensionistas vs Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003 (Fondo, reparaciones y costas), [Consulta: 15 de abril de 2015]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_98\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf)

al mencionar que sólo pueden ser derechos adquiridos, los derechos patrimoniales.<sup>13</sup>

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera al derecho adquirido como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico.<sup>14</sup>

Empero, nuestro Máximo Tribunal -a pesar de asumir la teoría clásica sobre los derechos adquiridos y profesar su respeto y protección- ha considerado como justificada la limitación de la pensión por incapacidad permanente a los 65 años de edad porque para la Ley del ISSSTE la vida productiva de un trabajador termina a esa edad.<sup>15</sup>

Conforme a la Exposición de Motivos de la Ley del ISSSTE, uno de los cambios realizados a este ordenamiento fue aumentar la edad de retiro a más de 75 años. Así, en el nuevo sistema de cuentas individuales, para la gran mayoría de los trabajadores al servicio del Estado la edad de retiro será una decisión propia y no el límite de 65 años marcado en la Ley.<sup>16</sup>

A lo anterior se adiciona que la fracción III del artículo 56 de la Ley del ISSSTE al definir a la incapacidad permanente total como la pérdida absoluta de facultades o de aptitudes, que imposibilitan a un individuo para poder desempeñar cualquier trabajo por todo el resto de su vida, implica que el asegurado concluyó su vida productiva en el momento de producirse el riesgo de trabajo que originó este tipo de incapacidad, cuya naturaleza y severidad de los padecimientos profesionales hacen inverosímil la recuperación del ser humano que la presenta y procedente el pago de las prestaciones del seguro de riesgos de manera vitalicia.

Innegable es que al determinarse una incapacidad permanente, los padecimientos, secuelas y limitaciones que presenta el asegurado derivadas de un riesgo de trabajo de ninguna manera se difuminarán por haber concluido su

---

13 Citado por ESPINOSA BERECOCHEA, Carlos, op. cit., nota 10, p. 102.

14 Tesis (IV Región) 20.5 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo II, p. 1739.

15 Tesis: P. /J. 147/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 45.

16 Exposición de Motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I, segundo período 15 de marzo de 2007, p. 117.

vida productiva a los 65 años y recibir por consecuencia una pensión de vejez con los recursos de su cuenta individual “como si no hubiese estado inválido.”<sup>17</sup>

De ahí que, siendo acordes con la filosofía de los riesgos de trabajo, si un trabajador pierde de manera permanente su salud y su integridad corporal al servicio del patrón debe ser compensado de manera vitalicia por los daños irreversibles con los que tendrá que vivir el resto de su vida.

Claro está que una compensación económica no satisface, por amplia que sea, ni el daño físico y la consecuente merma de facultades de producción, ni la pena moral. Pero evidentemente y hasta en tanto las soluciones ortopédicas y de prótesis sean tan eficaces que alcancen a reintegrar cabalmente las facultades perdidas, ninguna otra solución será más eficaz que un pago en efectivo<sup>18</sup> con el correspondiente pago de las prestaciones especie.

Es por ello que al disponer la Ley del ISSSTE la terminación de las prestaciones en dinero derivadas de una incapacidad permanente total adquirida en vida laboral, una vez que el asegurado cumple 65 años, y la revocación de la pensión de incapacidad permanente total, se atenta contra los derechos inherentes a la persona humana, entre los cuales se encuentra el derecho a la pensión por riesgo de trabajo como derecho adquirido, vulnerándose por consecuencia el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la naturaleza de la incapacidad permanente total.

A mayor abundamiento de lo expuesto, es necesario mencionar que al operar la sustitución de la pensión por riesgo de trabajo por la pensión de vejez se pierde de vista que a la imposibilidad de un asegurado para trabajar se le otorgan tratamientos jurídicos diversos, los cuales primordialmente atienden a la causa que los provoca.

Concretamente, el seguro de riesgos de trabajo ampara las contingencias relativas a los accidentes y enfermedades sufridos por los asegurados en ejercicio o con motivo de su trabajo, mediante el otorgamiento de prestaciones graduadas.

---

17 En la Exposición de Motivos de la Ley del ISSSTE se establece que si se determina que el trabajador queda inválido permanentemente el trabajador recibe una pensión de invalidez o de riesgos de trabajo y se continúan haciendo las aportaciones a su cuenta individual hasta que éste cumpla los 65 años como si estuviera trabajando. A partir de ese momento el trabajador recibirá una pensión de vejez con los recursos de su cuenta individual como si no hubiese estado inválido. Exposición de Motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, op. cit., nota 16, p. 124.

18 BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo. Conceptos generales*, 21<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 2013, p. 560.

das en función del tipo de consecuencia producida en la integridad del asegurado cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones.

En tanto que el seguro de vejez más que proteger ante una contingencia, prevé que un trabajador tenga la certeza de tener una vejez digna y decorosa.<sup>19</sup>

A la anterior diferencia se adiciona que el régimen financiero de las prestaciones en especie y en dinero del seguro de riesgos de trabajo es disímil al sistema de financiamiento que opera en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Las prestaciones en dinero del seguro de riesgos de trabajo se financian de manera integral por las dependencias y entidades con una aportación de 0.75% del sueldo básico.

Por el contrario, las prestaciones en especie del seguro de riesgos de trabajo son cubiertas por el seguro de salud, cuyo financiamiento está a cargo de todos los trabajadores del ISSSTE, el Gobierno Federal además de las dependencias y entidades en la forma siguiente:

Sujeto Obligado	Aportación
Asegurado	2.75% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de trabajadores activos y familiares derechohabientes 0.625% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de los pensionados y familiares derechohabientes.
Dependencias y Entidades	7.375% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de trabajadores activos y familiares derechohabientes 0.72% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de los pensionados y familiares derechohabientes.
Gobierno Federal	Cuota social diaria por asegurado = 3.9% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al 1 de julio 1997 actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al 1 de abril de 2007. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al Índice Nacional del Precios al Consumidor.

En atención a que los accidentes y enfermedades de orden profesional son responsabilidad de los empleadores se considera anticonstitucional que los ase-

---

<sup>19</sup> Exposición de Motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, op. cit., nota 16, p. 116.

gurados del ISSSTE aporten recursos para financiar las prestaciones en especie del seguro de riesgos de trabajo y se deje únicamente a cargo de las dependencias y entidades el pago de las correspondientes prestaciones en dinero.

Es decir, el seguro de riesgos de trabajo debiera tener un sistema de financiamiento autónomo, autosuficiente y sostenido con las aportaciones de las dependencias y entidades para la cobertura de todas las prestaciones que le corresponden al asegurado que ha sido víctima de un accidente o enfermedad de índole laboral, sin tener que recurrir a un seguro diverso del régimen obligatorio de la seguridad social, como lo es el seguro de salud.

En lo concerniente a las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se cubren conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del ISSSTE de manera tripartita; es decir, por el asegurado, las dependencias y entidades así como el gobierno federal en los términos siguientes:

Sujeto Obligado	Aportación
Asegurado	6.125% del sueldo básico
Dependencias y Entidades	Retiro = 2% del sueldo básico Cesantía en edad avanzada = 3.75 del sueldo básico Vejez = 3.75 del sueldo básico
Gobierno Federal	Cuota social diaria por asegurado = 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al 1 de julio 1997 actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al 1 de marzo de 2007. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
Pensionados por riesgo de trabajo	Se realizarán con base en el monto de la pensión que reciban.

Los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez son propiedad del asegurado y se depositarán en su cuenta individual para que conforme al sistema de capitalización individual y una vez reunidos los requisitos que establece la Ley del ISSSTE pueda disponer de ellos para acceder a una pensión de cesantía o de vejez en cualquiera de las dos alternativas siguientes:

- Contratar una renta vitalicia con una compañía de seguros privada de su elección, autorizada a operar en el rubro pensionario.

- Mantener el saldo de su cuenta individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a dicho saldo retiros programados. En la inteligencia que el asegurado podrá en cualquier momento contratar una renta vitalicia –esto es, cambiarse de modalidad pensionaria-, salvo que la renta mensual de ésta fuese inferior al monto de la pensión garantizada.

De esta forma, el pensionado por riesgos de trabajo que cumple 65 años y tiene reconocidos por el ISSSTE un mínimo de veinticinco años de cotización tendrá derecho a que se le otorgue la pensión de vejez con los recursos que acumuló en su cuenta individual, pero dejará de percibir la pensión por riesgos de trabajo otorgada para “compensar” la pérdida de sus facultades a causa de los padecimientos producidos por un accidente o enfermedad de trabajo.

Por consiguiente, con el pago de una pensión de vejez financiada con los recursos acumulados en la cuenta individual del pensionado por riesgos de trabajo, éste último deberá afrontar las contingencias del retiro y aquéllas provocadas en vida laboral a causa de un riesgo de trabajo, no obstante que los accidentes y enfermedades de orden profesional son responsabilidad directa y exclusiva del ISSSTE, en su carácter de órgano asegurador y receptor de las aportaciones de las dependencias y entidades con las que se financian las prestaciones en dinero del seguro de riesgos de trabajo.

Asimismo, es pertinente mencionar la contradicción que existe en la Ley del ISSSTE respecto a la falta de requisitos para acceder al seguro de vejez al concluir el contrato del seguro de pensión por riesgos de trabajo.

En primer lugar el último párrafo del artículo 63 de la Ley del ISSSTE preceptúa que el trabajador que no reúna los requisitos correspondientes para acceder a la pensión de vejez recibirá la pensión garantizada.

Por el contrario, el artículo 92 del mismo ordenamiento legal dispone que la pensión garantizada es aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Ante la evidente contradicción el asegurado queda desprotegido y sujeto a la interpretación que hagan el ISSSTE o los tribunales de ambos preceptos legales, ya que además de la pérdida de las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo es probable que se determine la falta de derecho para acceder a la pensión ga-

rantizada por no reunir todos los requisitos para acceder al seguro de vejez, lo que provocará que el asegurado carezca de recursos para afrontar los padecimientos profesional y el retiro laboral.

Por tanto, en atención a que las etiologías, naturalezas, fines, contingencias y regímenes financieros de los seguros de vejez y riesgos de trabajo son disímiles, pero compatibles, estimamos necesario el otorgamiento y pago de las prestaciones en dinero de ambos seguros que conforman el régimen obligatorio de la seguridad social de los trabajadores al servicio el Estado para ofrecer una cobertura total ante las diversas contingencias, tal y como acontece en el caso de la Ley del Seguro Social.

Finalmente, el otro problema que existe en el seguro de riesgos de trabajo es el concerniente a la fijación del monto de la pensiones por incapacidad permanente parcial o total.

De acuerdo con el artículo 110 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, en su caso.

Al adolecer la Ley del ISSSTE de tablas de enfermedades de trabajo y de la manera de valuar los padecimientos de orden profesional se aplica de manera supletoria el anacrónico artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma laboral del 30 de noviembre de 2012, además de considerarse la edad del asegurado y la importancia de la incapacidad, según que sea absoluta para el ejercicio de su profesión u oficio aun cuando quede habilitado para dedicarse a otros, o si solamente hubiere disminuido la aptitud para su desempeño.

Por disposición de los artículos 515 y cuarto transitorio de la Ley Federal del Trabajo se otorgó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social -previa opinión de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo-, un término de seis meses contados a partir del 1º de diciembre de 2012 para expedir las tablas de enfermedades de trabajo y de valuación de las incapacidades permanentes resultantes de los riesgos de trabajo y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Hasta el día de hoy, la falta de expedición de ambas tablas ha generado la aplicación de los antiguos, incompletos y anacrónicos artículos 513 y 514 de la Ley Federal del Trabajo vigente a partir de 1970, que respectivamente contienen un catálogo de enfermedades de orden profesional y de valuación de incapacidades permanentes que no corresponden con los múltiples riesgos profesiona-

les provocados por agentes físicos, químicos, biológicos, mecánicos, psicológicos a los que se encuentra expuesto el asegurado.

Ante este panorama es tiempo de iniciar las acciones legales correspondientes en contra de quienes han incumplido con la tarea de actualizar y difundir las citadas tablas, para que una vez determinada su responsabilidad, se proceda a la separación de su cargo.

Lamentablemente su incumplimiento obstaculiza la justiciabilidad de las prestaciones derivadas de los seguros de riesgos de trabajo, al no operar en favor del asegurado la presunción de profesionalidad de aquellos padecimientos que derivados del ambiente o actividad laboral no obran en el anacrónico artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo.

## Conclusión

Ante las contradicciones que presenta el seguro de riesgo de trabajo regulado en la Ley del ISSSTE y la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tener por justificada la limitación de la pensión por incapacidad permanente a los 65 años de edad, probablemente la única opción que tengan los derechohabientes del ISSSTE para que se les respeten los derechos derivados de los seguros sociales que integran el régimen obligatorio de la seguridad social, sea recurrir ante los tribunales u organismos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ya se ha ocupado de dirimir controversias relacionadas con el reclamo de derechos sociales en conexidad con los derechos civiles y políticos como el derecho de propiedad, la libertad de asociación, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y a la tutela judicial (litigio estratégico).

Es necesario replantear los sistemas financieros de los seguros sociales a fin de garantizar una amplia cobertura de los diversos riesgos que amenazan a la población asegurada, evitando la supresión de derechos adquiridos y el desvío de recursos de un seguro para garantizar las prestaciones de otro seguro obligatorio.

## Bibliografía

- ALEXY, Robert y GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Star Trek y los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, México, 2012.
- BONNECASE, Julián, *Elementos de derecho civil*, traductor José M. Cajica, Cárdenas editor, México, 1998, t. I,
- BORDA, Guillermo, *Retroactividad de la ley y derechos adquiridos*, Perrot, Buenos Aires, 1951.
- BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo. Conceptos generales*, 21<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 2013.
- ESPINOSA BERECOCHEA, Carlos, *Jurisprudencia y los derechos adquiridos. Análisis y propuestas*, Porrúa, México, 2002.
- JOSSERAND, Louis, *Teoría general del derecho*, Leyer, Colombia, 2008.
- RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 2011.
- VALENCIA ARANGO, Jorge, *Derechos adquiridos. Doctrina extranjera, legislación, jurisprudencia y doctrina*, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1983.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados. [Consulta: 9 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Cámara de Diputados. [Consulta: 12 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE.pdf> Ley Federal del Trabajo, Cámara de Diputados. [Consulta: 13 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.
- Reglamento de Servicios Médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [Consulta: 12 de abril de 2015]. Disponible en: <http://normateca.issste.gob.mx/view.asp?sesion=201504061442570994&info-card=201306121309125945&d=Y>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación, México, número 23, primera sección, 30 de noviembre de 2013.
- Exposición de Motivos Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I, segundo período 15 de marzo de 2007.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cinco pensionistas vs Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003 (Fondo, reparaciones y costas), [Consulta: 15 de abril

de 2015]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_98\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Consulta: 2 de abril de 2015]. Disponible <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralSCroll.aspx?id=21463&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

# Trabajo y familia: ¿binomio viable? \*

Josefa Montalvo Romero \*\*

**RESUMEN:** Dentro de los grandes retos para el mundo del trabajo está el hacer compatible el trabajo con la vida familiar. Esto pasa por avanzar en la agenda del trabajo decente, considerando su dimensión de género, que significa también avanzar en la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Debemos apuntar que la dificultad para conciliar el trabajo y la familia radica en que las fronteras entre ambos se están difuminando cada vez más.

**Palabras claves:** Trabajo, Familia, Estado. **Keywords:** Work, family, State.

**SUMARIO:** 1. Papel del Estado. 2. Trabajo decente. 3. Grupos vulnerables. 4. Responsabilidad empresarial. 5. La familia 6. Reflexión final. Bibliografía.

## 1. Papel del Estado

Lo primero que se me viene a la mente es preguntarme ¿vivir para trabajar o trabajar para vivir? Difícil de resolver.

La conciliación está de moda. Nos cansamos de oír cómo empresas y administraciones se jactan de sus planes y medidas para que empleados y ciudadanos puedan compatibilizar trabajo y familia. Sin embargo, la realidad demuestra que quienes intentan conciliar no lo tienen fácil y que muchas veces se ven obligados a elegir entre el trabajo, la familia o su vida personal. ¿Es posible lograr encontrar el equilibrio entre estos tres pilares? ¿Por dónde empezar? ¿Qué hace el estado para tratar de armonizar estos conceptos?

A través de la inclusión del concepto de trabajo decente el estado busca en primer lugar cumplir con estándares internacionales marcados por la OIT y se-

\* Artículo recibido el 4 de mayo de 2015 y aceptado para su publicación el 6 de julio de 2015.

\*\* Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, miembro del SNI y Profesora con perfil deseable PRODEP.

gundo idear un mecanismo que garantice a los trabajadores su derecho humano al trabajo de manera integral.

## 2. Trabajo decente

Para hablar de trabajo decente se exige como requisito indispensable el tener un empleo; pero en la actualidad ya no podemos conformarnos, aspiramos a algo más que eso.

Daniel Martínez señala que lo necesario es:

un trabajo 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 los 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.<sup>1</sup>

El trabajo decente como tal tiene un carácter multidimensional, agregando al concepto de trabajo digno el carácter normativo, de seguridad y participación.

El Director General de la OIT, Juan Somavia ha dicho que el objetivo primordial de la organización es promover oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

El trabajo decente resume las aspiraciones de los individuos en lo que concierne a sus vidas laborales e implica oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de aquellas decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.<sup>2</sup>

En el seno de la OIT se le han atribuido las siguientes características:

- Trabajo productivo y seguro
- Con respeto a los derechos laborales

<sup>1</sup> Crecimiento Económico con Trabajo Decente, Revista Trabajo, Centro de Análisis del Trabajo A.C., Septiembre, 2005, México, p.13.

<sup>2</sup> [www.ilo.org/public/decent.htm](http://www.ilo.org/public/decent.htm), consultado el 16 de junio del 2011.

- Con ingresos adecuados
- Con protección social
- Con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

### 3. Grupos vulnerables

Es indudable que uno de los sectores con mayor grado de vulnerabilidad son los jóvenes.

En el ámbito latinoamericano, los jóvenes representan uno de los grupos poblacionales con mayor déficit en materia de trabajo decente. Y es que no solamente el desempleo abierto entre la población de 15 a 24 años de edad suele ser el doble y a veces el triple de los promedios nacionales, sino que su inserción laboral usualmente es más precaria en la economía informal, o también en empresas formales, pero percibiendo remuneraciones inferiores y en muchos casos excluidos de la seguridad social. A estos componentes del problema ocupacional de los jóvenes se debe agregar el contingente que no estudia ni trabaja y que representa una cifra de 22 millones en América latina. En este sentido, siendo un grupo en transición desde su niñez previa y adolescencia hacia la juventud y “post juventud”, sus perspectivas actuales y futuras de trabajo decente dependen de lo que ocurra en esa trayectoria educacional-laboral y de las posibilidades de acceso a los servicios que ofrece el Estado y la sociedad, así como de las oportunidades que le ofrece el mercado.<sup>3</sup>

México no es ajeno a esta realidad, donde un gran número de jóvenes enfrentan trayectorias de educación y laborales adversas y donde otros tantos no trabajan ni estudian lo que pone en riesgo su inserción presente y futura al mundo del trabajo decente.

Dentro de las alternativas propuestas por el documento se sugieren las siguientes:

- Una mejor articulación con la evolución del mundo productivo.
- Un marco regulador adecuado, combinando protección y promoción.
- Más y mejor protección social.
- Educación y formación para el empleo.
- Formación y desarrollo empresarial.
- Promover la inclusión: mujeres jóvenes, juventud rural y juventud indígena.

<sup>3</sup> OIT. “Trabajo decente y Juventud”, México, Documento de Trabajo, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007, en [http://White.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj\\_informe\\_mexico](http://White.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_mexico).

Otro grupo con especial atención es el de las mujeres. En prácticamente todos los países de América latina existe un importante déficit de trabajo decente en cada una de las cuatro áreas fundamentales de intervención de la OIT: derechos fundamentales; empleo; protección social y representación y diálogo social. En cada una de esas áreas existe también una brecha de equidad de género.

En el terreno de los derechos, todas las personas que trabajan, hombres y mujeres tienen derechos que deben ser respetados. Sin embargo, más mujeres que hombres sufren el problema de ser reconocidos como sujetos de esos derechos debido a que están sobre-representadas en las esferas desprotegidas e invisibles del mundo del trabajo. Garantizar el mismo *status legal* para hombres y mujeres es el primer y necesario paso, pero no es suficiente. Avanzar en la agenda del trabajo decente, considerando su dimensión de género, significa también avanzar en la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

La tendencia de los últimos años es muy clara, los países que tienen una mayor igualdad entre mujeres y hombres son más productivos, tienen mayores niveles de crecimiento económico, instituciones más representativas y mejores resultados de desarrollo para las próximas generaciones. Más allá de ser en sí mismo un derecho humano y un objetivo de progreso, la igualdad de género constituye una política económica inteligente.

En nuestro país, de acuerdo a la información del Censo 2010, 25 de cada 100 hogares están a cargo de una mujer. Las mujeres jefas de familia constituyen el 22.3%.<sup>4</sup>

El trabajo decente requiere la eliminación de estas desigualdades de género y la creación de condiciones en las cuales todas las mujeres puedan ejercer plenamente su ciudadanía económica. Para ello resulta imprescindible la incorporación de medidas y la generación de oportunidades para las mujeres en los planes y políticas laborales y de empleo.

Diversos organismos internacionales han entendido esta necesidad y se comprometen con ello.

La OEA ha incorporado el trabajo decente, concepto acuñado por la OIT desde 1999 en la búsqueda de lograr más y mejores empleos, con el convencimiento de que para ello es preciso eliminar todo tipo de discriminación, en particular las relativas al género. Este alineamiento con el trabajo decente se manifiesta en la adscripción de los Convenios de la OIT relativos a los derechos laborales:

<sup>4</sup> [www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../familia0.doc](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../familia0.doc), consultado el 8 de agosto de 2012.

- Convenio No. 100 sobre igualdad de remuneraciones (1951).
- Convenio No. 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958) donde se establece que ninguna persona puede ser discriminada en su empleo u ocupación por motivos de raza, color, sexo, ideas políticas, creencias religiosas y condición social.
- Convenio No. 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981), reafirma el derecho a no ser discriminados por esta condición.
- Convenio No. 183 sobre la protección de la maternidad (2000) donde se busca seguir promoviendo la igualdad de todas las mujeres, así como la salud y la seguridad de la madre y sus hijos.

El principal instrumento jurídico internacional para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres lo constituye la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). En materia de trabajo la Convención establece, en términos generales, la necesidad de adoptar medidas para asegurar a la mujer el derecho al trabajo, iguales oportunidades de empleo, la libre elección de profesión y empleo, así como oportunidades de capacitación y ascenso; igualdad de remuneraciones por un trabajo de igual valor y derecho a seguridad social.

Las mujeres siguen enfrentando amplias brechas de desigualdad de género en aspectos tales como la participación laboral, el desempleo, el ingreso, la informalidad laboral y la desigual distribución del tiempo que hombres y mujeres dedican al cuidado de la familia y las tareas domésticas. También se puede observar que algunas de esas brechas, que son producto de políticas económicas, laborales y de empleo neutrales al género, se han profundizado durante las crisis que han tenido lugar en la última década, lo cual muestra una mayor vulnerabilidad.

Las cifras muestran el importante aporte de las mujeres a las economías de sus hogares cuando están recibiendo un ingreso por su trabajo. Sin embargo, este podría ser mucho mayor si su inserción laboral no revistiera la precariedad que caracteriza a un gran porcentaje de ocupaciones desempeñadas por mujeres en trabajos desprotegidos, en los sectores de menor prestigio y remuneraciones de la economía; más aún, si se eliminara la brecha aun sensible entre ingresos de hombres y mujeres que realizan un trabajo igual o similar.

Por el contrario, no tener ingresos propios es indicativo de falta de autonomía económica, ya sea por no participar en el mercado de trabajo o por trabajar sin recibir una retribución por la labor que realiza. Al mismo tiempo, la falta de

ingresos propios se convierte en una barrera para las mujeres para salir de la pobreza, además de ser uno de los pilares para el logro de la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones, elementos constitutivos de la igualdad de género y la ciudadanía.<sup>5</sup>

#### 4. Responsabilidad Empresarial

El equilibrio entre trabajo, familia y vida personal se ha convertido en un nuevo reto de la responsabilidad social empresarial.

Esta (RSE) puede definirse como el esfuerzo de los directivos por maximizar las externalidades positivas y minimizar las externalidades negativas de la empresa. Se entiende por externalidad todo efecto secundario de la actividad empresarial. Una externalidad positiva puede ser la generación de empleos directos. Una externalidad negativa es la contaminación ambiental que general algunas empresas. Se les conoce como externalidades porque lógicamente las empresas no existen para dar esos resultados pero se los topan en el camino.

La noción de RSE es útil para avanzar con equidad. Es un concepto universal que la empresa socialmente responsable no utiliza los despidos como primer recurso para la reducción de costos. Tampoco se limita a cumplir con los derechos laborales internacionales integrados en las normativas nacionales, sino que invierte en capacitación de sus trabajadores y en condiciones de trabajo. Permite la organización de sus trabajadores, no ejerce ningún tipo de discriminación y su política de remuneraciones, beneficios y carrera apunta a valorizar las competencias y potencialidades de sus trabajadores para un mayor desarrollo profesional.<sup>6</sup>

Asimismo, tiene una alta conciencia del cuidado de la salud y la seguridad en el puesto de trabajo.

La RSE empieza por casa. Se trata de asegurar condiciones dignas de trabajo, remuneraciones justas, posibilidades de avance, capacitación. Pero al mismo tiempo la idea incluye actualmente otros temas críticos; entre ellos: la eliminación de la discriminación de género -que siguen en vigencia en áreas como las remuneraciones y el acceso a posiciones directivas- y el fundamental tema del equilibrio familia- empresa. La empresa no debe generar incompatibilidades

5 *Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente*. Estudio realizado por la OEA y la Comisión Interamericana de Mujeres, Septiembre, 2011, en <http://www.oas.org/>, consultado el 12 de enero de 2012.

6 TOMADA, Carlos A., *RSE y Trabajo decente en Argentina*, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Abril, 2009, p. 11.

con los roles básicos necesarios para llevar adelante una vida familiar plena, sino por lo contrario favorecerlos. Es posible con las tecnologías modernas llevar adelante muchas ideas renovadoras al respecto.<sup>7</sup>

La intención última de la responsabilidad social en relación con el trabajo decente es superar la idea del mero cumplimiento de la legislación laboral a través del reconocimiento de la dimensión ética de las relaciones laborales.

Para ello las empresas tendrían que enfocar sus políticas hacia los siguientes rubros:

- El fomento de los valores del trabajo decente.
- La toma de conciencia del empleo formal para el desarrollo de la competitividad.
- La generación de oportunidades de empleo y formación para los jóvenes con baja empleabilidad.
- La instrumentación de medidas adecuadas en materia de salud, seguridad e higiene.
- El desarrollo de una cultura de la prevención.
- La erradicación del trabajo infantil.
- La inclusión de personas con capacidades diferentes.
- La no discriminación.
- La promoción de las instancias de diálogo social.
- La renovación constante del clima laboral.

A las anteriores habría que agregarle el conseguir el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar como una tarea esencial.

## 5. La familia

La familia es una institución intermedia entre el individuo y la sociedad, es “el entorno idóneo para lograr el progreso equilibrado y desarrollar competencias personales y profesionales para la posterior inserción laboral y social”.

La entrada masiva de la mujer en el mercado laboral ha sido históricamente la causa de tener que repensar lo que es la empresa y cómo flexibilizarla para dar cabida a esa diversidad. En algunas empresas se está iniciando ya la etapa

<sup>7</sup> KLIKSBERG, Bernardo, “Una agenda renovada de responsabilidad empresarial para América Latina en la era de la crisis”, en RSE y Trabajo decente en Argentina, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Abril, 2009, p. 30.

real del cambio hacia la conciliación y la flexibilización de horarios. Hay empresas que ya se están ocupando de conseguir la calificación de “Empresa Familiarmente Responsable”, algunas por mejorar su imagen de marca, otras porque lo pide la legislación o el sindicato y las más pro-activas porque ven la conciliación entre el trabajo y la familia de sus trabajadores con visión amplia y de largo plazo.<sup>8</sup>

La dificultad para conciliar el trabajo y la familia radica en que las fronteras entre ambos se están difuminando cada vez más. Cuando hay conflictos de estrés, los problemas que se originan en el trabajo pueden producir un desbordamiento de la tensión que pasa a la familia y se traduce en menos calidad y cantidad de tiempo en casa. El problema surge cuando uno de los dos ámbitos es prioritario y acaba perjudicando al otro: “Este orden no implica que empleemos más tiempo en el área prioritaria, porque a menudo pasamos en la empresa mucho más tiempo que en casa. Pero eso no debe ser óbice para poner la familia en primer lugar”.

Es un hecho. La familia sufre el costo de la sobre-exigencia laboral. Según el psicólogo de Red Salud UC, José Pinedo, “para ser reconocido y tener logros profesionales, se necesita un recurso cada vez más escaso: el tiempo. En este escenario, muchas personas concluyen que la única área a la cual se le puede ‘recortar’ algo de tiempo es a la familia”.

Aquí cabría hacer la diferencia entre las personas trabajólicas y las obsesivas-perfeccionistas.

El trabajólico ocupa más tiempo del que necesita en su trabajo, porque no quiere volver a casa y encontrarse con su familia. Utiliza largas horas en tareas “importantes”, cuando en realidad son excusas para no llegar a su hogar.

El obsesivo-perfeccionista está centrado -de manera constante- en sus responsabilidades laborales. Su objetivo es lograr resultados que sobrepasen las expectativas de sus pares y superiores. En este desafío ignora los costos que puede tener, porque para él su misión es “muy importante”.

En su relación con la familia de los colaboradores o empleados, la empresa tiene también externalidades, positivas y negativas. Por esta razón, la familia se convierte en un “público interesado” para la empresa. El efecto positivo valioso de la empresa sobre la familia es el conjunto de oportunidades que se abren para sus miembros derivadas del ingreso percibido por el cabeza de familia.

<sup>8</sup> CHINCHILLA Nuria y MORAGAS Maruja, *Dueños de nuestro destino: cómo conciliar la vida profesional, familiar y personal*. Ariel 2007, Barcelona, España.

Por otra parte, la empresa puede contribuir a la generación de hábitos y conocimientos que los colaboradores aprenden en la empresa y terminan aplicando en beneficio de su misión familiar.

Por el lado, lo negativo tiene que ver con el uso del tiempo de los colaboradores y con el binomio estrés/energía. La actividad empresarial, de una forma más o menos consciente, genera estrés en sus colaboradores y consume la mayor parte de su tiempo. Es evidente que ambos efectos colaterales del trabajo tienen mucho que ver con la calidad de vida familiar.

## 6. Reflexión final

El costo social de la no conciliación trabajo-familia es superior al beneficio de una empresa que ha crecido con base en la filosofía de la adicción al trabajo, por una sencilla razón: su condición de crecimiento no es sostenible, no se puede ser *adicto al trabajo* durante toda la vida. La salud mental y física se deteriora. Por el contrario, como lo demuestra la historia, sí que se puede ser buen padre o madre de familia a la vez que se es responsable y productivo en el trabajo durante toda una vida. Por su parte el costo empresarial de la no conciliación trabajo-familia también es enorme y se conoce como lucro cesante: todo lo que se dejó de crecer o lo que se dejó de ganar porque sus principales ejecutivos estaban al límite de sus energías y de su nivel de estrés.<sup>9</sup>

La empresa tiene en todo esto un importante reto. Se trata de incorporar en la estrategia las políticas y los recursos necesarios para que sus colaboradores puedan balancear su vida laboral, familiar y personal. La responsabilidad social comienza aquí por cambiar un paradigma: dejar de evaluar el rendimiento de las personas por el número de horas que están presentes en la empresa y pasar a evaluarlas por sus resultados. Es un cambio de cultura tanto para los trabajadores como para los directivos.

---

9 *Ídem.*

## Bibliografía

- Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente.* Estudio realizado por la OEA y la Comisión Interamericana de Mujeres, Septiembre, 2011, en <http://www.oas.org/>, consultado el 12 de enero de 2012.
- CHINCHILLA, Nuria y MORAGAS, Maruja, *Dueños de nuestro destino: cómo conciliar la vida profesional, familiar y personal*. Ariel 2007, Barcelona, España.
- Crecimiento Económico con Trabajo Decente*, Revista Trabajo, Centro de Análisis del Trabajo A.C., Septiembre, 2005, México, p.13.
- KLIKSBERG, Bernardo, "Una agenda renovada de responsabilidad empresarial para América Latina en la era de la crisis", en RSE y Trabajo decente en Argentina, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Abril, 2009, p. 30.
- OIT. "Trabajo decente y Juventud", México, Documento de Trabajo, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007, en [http://White.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj\\_informe\\_mexico](http://White.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_mexico).
- TOMADA, Carlos A., *RSE y Trabajo decente en Argentina*, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Abril, 2009, p. 11.  
[www.ilo.org/public/decent.htm](http://www.ilo.org/public/decent.htm), consultado el 16 de junio del 2011.
- [www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../familia0.doc](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../familia0.doc), consultado el 8 de agosto de 2012.

# El interés legítimo dentro del juicio de amparo \*

Cristina Ortiz Hernández \*\*

**RESUMEN:** Una de las principales consecuencias de la reforma en materia de derechos humanos y de juicio de amparo, a la Constitución Política de nuestro país, en el 2011, fue la inclusión del término **interés legítimo**, constituyéndose en un nuevo paradigma jurídico dentro de sistema normativo, de tal forma que el campo de protección del juicio de amparo fue ampliado.

Encontrando en primer término, la dificultad de definir al interés legítimo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Palabras clave:** Interés simple, Interés jurídico, Interés legítimo, Juicio de amparo, Reforma constitucional de 2011.

**SUMARIO:** Introducción. 1. Concepto de interés jurídico. 2. Concepto de interés legítimo. 3. Diferencia entre interés jurídico e interés legítimo. 4. El interés legítimo dentro del juicio de amparo. Conclusiones. Bibliografía.

## Introducción

Como consecuencia de las reformas en materia de derechos humanos y juicio de amparo a la Constitución Federal en el 2011, nace la necesidad de analizar aspectos novedosos, que transforman completamente nuestro sistema jurídico, entre lo que encontramos el de **interés legítimo**, mismo que se constituye como un elemento de acción dentro del juicio de amparo. Es importante señalar, que dicha reforma además de incluir el concepto de interés legítimo – mismo que ubicamos dentro del artículo 107, en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – abrió la posibilidad de acudir a juicio de ampa-

**ABSTRACT:** One of the main consequences of the reform on human rights and habeas corpus, the Constitution of the United States of Mexico, in 2011, it was the incorporation of the term **legitimate interest**, becoming a new legal paradigm within regulatory system, so that the field of protection of habeas corpus was extended.

**Keywords:** Simple interest, Legal interest, Legitimate interest, Habeas Corpus, Constitutional reform of 2011.

\* Artículo recibido el 10 de febrero de 2015 y aceptado para su publicación el 7 de mayo de 2015.

\*\* Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestra en Derecho Penal por la UNIPUEBLA, Doctora en Derecho, por la Universidad de Xalapa, Juez del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

ro, a toda persona que sufra una afectación por un acto, en virtud de un derecho reconocido por el orden jurídico o, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho, pero si la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

Ahora bien, Juan Palomar de Miguel,<sup>1</sup> define el concepto de interés, como: (Lat. *interese*, importar). m. Provecho, ganancia, utilidad//Valor que en sí tiene una cosa.//Lucro producido por el capital.// Inclinación más o menos vehemente del ánimo hacia un objeto, persona o narración que le atrae o commueve.//pl. Bienes de fortuna.//Necesidad o conveniencia de carácter colectivo en el orden moral o material.

El interés simple, hace referencia a la utilidad, el bien, el valor, el goce, ya sea de bienes y valores materiales, o de los bienes de carácter moral.<sup>2</sup> Por su parte, la Suprema Corte define a este como aquel que “puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido”;<sup>3</sup> así mismo, señala que el interés simple, “implica el reconocimiento de una legitimación para cualquier individuo, por el solo hecho de ser miembro de la comunidad –situación que comúnmente se ha identificado con las denominadas “acciones populares”–”,<sup>4</sup> en otras palabras, esta clase de interés concierne a todos los integrantes de la sociedad.

Ahora bien, el interés simple adquiere el carácter de jurídico cuando el objeto al cual se inclina el ánimo del individuo, se encuentra tutelado por las normas jurídicas. En este caso, el término interés – independientemente que se refiera a un interés del tipo difuso, colectivo o legítimo – se utiliza para conectar y correlacionar de forma indisoluble y funcional, a ciertos derechos, prerrogativas, privilegios o pretensiones, con una acción de tutela y restauración que asegure su eficacia y vigencia pragmática.

En otras palabras, cuando el interés se encuentra protegido por una norma jurídica, nos encontramos con un derecho subjetivo, dotando a sus titulares de la facultad o poder jurídico de exigir su protección o resarcimiento, a través del ejercicio de acciones procesales o populares, como es el caso de Juicio de Amparo.

1 Diccionario para juristas, Tomo I, Porrúa, México, 2003, pág. 848.

2 IHERING, Rudolf von, El Espíritu del Derecho Romano en las Diversas Fases de su Desarrollo, T. IV, De Bailly-Baillière e Hijos, Madrid, 1892.

3 INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE. (Registro 2002812, Primera Sala, Decima época, p. 822, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Tomo I, 2013, Tesis Aislada, Materia Común).

4 Contradicción de Tesis 111/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de junio de 2014. Ponente: Arruto Zaldívar de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

El jurista Jean Claude Tron señala que, desde la óptica del derecho procesal, el interés es una relación de utilidad que existe entre la lesión que sufre un derecho, que ha sido afirmada, y la existencia de la tutela jurisdiccional que el gobernado demanda, constituyéndose de este modo en un **interés jurídico**.

Ante esto, con las reformas constitucionales de 2011 y la publicación de la nueva Ley de Amparo, el legislador incorporó el término de **interés legítimo**, estableciendo un nuevo paradigma constitucional de defensa de los derechos humanos, mismo que, a consideración de la Suprema Corte de Justicia<sup>5</sup> se trata de un “concepto abierto e indeterminado que requiere de la labor jurisdiccional para su delimitación y contenido”, así como de la debida flexibilidad para garantizar la protección de los derechos humanos.

## 1. Concepto de interés jurídico

Se entiende por interés jurídico, la existencia de un derecho tutelado por las normas jurídicas, que al ser transgredido por la actuación u omisión de una autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional para demandar la reparación de la transgresión, es decir, es aquél interés que tienen las partes con relación a los derechos o a las cosas materia del juicio en el que intervienen.<sup>6</sup> En otras palabras, es la existencia de un derecho dentro de la esfera jurídica particular de un individuo – que se traduce en un derecho subjetivo – o dentro de su *status jurídico*.

Así mismo, es el interés “que tienen las partes respecto de los derechos o de las cosas materia del juicio”;<sup>7</sup> se traduce en la posibilidad que tiene el ciudadano afectado de acudir ante los órganos jurisdiccionales a fin de obtener una tutela jurídica, mediante la pronunciación de una sentencia; o bien, hablamos de una facultad para ejercitar una acción, con la finalidad de obtener una prestación o evitarse un perjuicio o lesión de un derecho.

---

5 Nexo *El juego de la Suprema Corte*, “La Suprema Corte y la batalla por definir el interés legítimo”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Junio 27, 2014. <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3895>

6 INTERÉS JURÍDICO. NATURALEZA DEL. (Registro 217836, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Octava época, p. 381, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, 1992, Tesis Aislada, Materia Común).

7 INTERÉS JURÍDICO Y LEGITIMACIÓN PROCESAL. CONCEPTOS DISTINTOS. (Registro 245093, Sala Auxiliar, Séptima época, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 217-228, Séptima Parte, Tesis Aislada, Materia Laboral).

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, por tesis aislada de rubro **PERSONALIDAD, PERSONERÍA, LEGITIMACIÓN E INTERÉS JURÍDICO, DISTINCIÓN**,<sup>8</sup> señala que:

...el interés jurídico, implica una condición de procedencia de la acción, esto en razón que se traduce en la disposición de ánimo hacia determinada cosa por la utilidad, beneficio o satisfacción que puede traer consigo hacia el accionante o excepcionante, o simplemente por el perjuicio o daño que trata de evitar o reparar...

Por su parte, el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, define al interés jurídico, señalado en el artículo 73, fracción V de la anterior Ley de Amparo de 1936, como:

...el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular.<sup>9</sup>

Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del séptimo circuito,<sup>10</sup> puntualiza que el interés jurídico es uno de los presupuestos procesales *sine qua non* para la procedencia del juicio de amparo, teniendo dos elementos principales: Acreditamiento y Afectación; mismos que deberán conjugarse para cumplir con el presupuesto de procedencia.

## 2. Concepto de interés legítimo

Como ya se mencionó, con la reforma de 2011, el artículo 107 en su fracción I, establece que el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviado, por lo que como principal requisito de procedencia se requiere que: el quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo, y que dicho interés se vea agraviado.

La existencia de ambos términos en la ley, trajo como consecuencia la existencia de discrepancias al definir al interés legítimo.

<sup>8</sup> (Registro 183461, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, IV.2o.T.69 L, Agosto de 2003, Tesis Aislada, Materia Laboral).

<sup>9</sup> INTERÉS JURÍDICO. EN QUE CONSISTE. (Segundo Tribunal Colegiado Sexto Circuito, Octava época, p. 364, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, 1990, segunda Parte-1).

<sup>10</sup> INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS QUE LO COMPONENTE. (Registro 168895, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, VII.2o.C.33 K, Septiembre de 2008, Tesis Aislada, Materia Común)

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia, habían definido en sentido diverso cómo debía entenderse el concepto de interés legítimo, y los tipos de intereses a proteger.

Encontramos en primer término que la Primera Sala de la Suprema Corte definió al interés legítimo como: “un interés personal – ya sea individual o colectivo –, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, mismo que podría traducirse en un beneficio al quejoso en caso de que se le concediera el amparo”; por su parte, la Segunda Sala, de dicho órgano, sostuvo que el interés jurídico “lo tutelan normas que no generan derechos subjetivos sino que establecen intereses difusos. En consecuencia, para que el quejoso tenga interés legítimo deberá acreditar: (i) la presencia de una norma que establece o tutela algún interés difuso en beneficio de alguna colectividad determinada; (ii) afectación de ese interés difuso en perjuicio de la colectividad por la ley o acto que se reclama; y (iii) la pertenencia del quejoso a dicha colectividad”.<sup>11</sup>

Ante esto, podemos identificar que la primera sala le da al interés legítimo un enfoque amplio fundamentado en un derecho objetivo, a diferencia de la segunda sala que lo coloca como un interés difuso o colectivo.

Encontramos como principales características del interés legítimo, establecidas a partir de la existencia de diferencia de criterios, las siguientes:<sup>12</sup>

1. Implica la existencia de un vínculo entre los derechos fundamentales y la persona que comparece en el proceso.
2. El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico.
3. Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que la del interés jurídico.
4. La concesión del amparo se constituye en un beneficio jurídico a favor del quejoso.
5. Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio.
6. El quejoso debe tener un interés propio distinto al de otro gobernado.
7. La situación jurídica identifiable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce.
8. La asociación entre el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, no es absoluta e indefectible.

11 Nexo *El juego de la Suprema Corte*, “La Suprema Corte y la batalla por definir el interés legítimo”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Junio 27, 2014. <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3895>

12 *Idem*

9. El interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte.

Ahora bien, por contradicción de Tesis 111/2013,<sup>13</sup> el Pleno de la Corte señala que el interés legítimo requiere sólo una afectación a la esfera jurídica, ya sea porque la violación de derechos es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular; de este modo, implica un vínculo entre una persona y una pretensión, de forma tal que la suspensión o anulación del acto reclamado produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica.

El interés legítimo, se constituye en una categoría mucho más amplia que el interés jurídico, que permite el acceso a los tribunales competentes ante lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y protegidos.

De este modo, en la contradicción de tesis citada, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puntualiza que el criterio contenido por la Primera Sala, resulta acorde a la finalidad del juicio de amparo a la luz del principio *pro persona*, dado que existe una ampliación de los derechos fundamentales, al permitir un mayor acceso al Juicio de Amparo.

Así, en los supuestos en que el gobernado sea titular de un interés legítimo, es necesario considerar lo siguiente:

- a) Que sea el titular o portador de un interés, no de un derecho, que reconoce la Constitución o la ley secundaria.
- b) Se cause una lesión subjetiva.
- c) La anulación del acto traiga como consecuencia y se concrete el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio o evitar un perjuicio, adquiriendo un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades.

Luego entonces, el interés legítimo supone la existencia de una tutela jurídica del interés en el que se apoya la pretensión del promovente; no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque si la tutela jurídica que corresponda a una situación especial frente al orden jurídico.

### 3. Diferencia entre interés jurídico e interés legítimo

Una vez establecidas las definiciones de interés jurídico e interés legítimo, podemos señalar sus diferencias. Como bien señala el artículo 107 en su fracción I, el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, siempre y cuando acredite tener un interés jurídico o interés legítimo, que haya sido agraviado.

---

<sup>13</sup> (Registro 25444, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Enero 2015, tomo I, p. 90.)

De tal forma que, tratándose del interés jurídico, el agravio deberá ser personal y directo; en cambio, hablando de un interés legítimo, no se requieren dichas exigencias, en razón que la afectación de la esfera jurídica puede ser directa o indirecta, además de provenir de un interés individual o colectivo.

Ahora bien, el interés legítimo se constituye para tutelar al gobernado, cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normativa, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad; mientras que el sustento del interés jurídico se encuentra en un derecho subjetivo que es trasgredido por la acción u omisión del Estado, mismo que deberá ser acreditado por el quejoso.

El interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente al juicio de amparo, basta con la observancia o inobservancia de las normas por parte de la autoridad.

En resumen, las principales diferencias entre ambos términos son:

<b>DIFERENCIAS ENTRE INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO</b>	
<b>INTERÉS LEGÍTIMO</b>	<b>INTERÉS JURÍDICO</b>
El agravio no deberá ser personal y directo, es decir, la afectación de la esfera jurídica puede ser directa o indirecta.	El agravio deberá ser personal y directo
Su sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por las normas.	Su sustento se encuentra en un derecho subjetivo, que es transgredido por la acción u omisión del Estado.
No es necesario acreditar la existencia de un derecho subjetivo, basta con la existencia de la afectación directa o indirecta.	El quejoso debe de acreditar la existencia del derecho subjetivo vulnerado.
El término legítimo refiere a lo que es conforme a las leyes, lo que está introducido, confirmado o comprobado por alguna de ellas.	El término jurídico refiere a lo que está o se hace según forma de juicio o de derecho.
Faculta a promover juicio de amparo a todas a aquellas personas que, sin ser titulares de un derecho subjetivo, tienen un interés en que un derecho fundamental sea respetado.	Requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo, o precisa de la afectación a un derecho subjetivo.

Garantiza derechos fundamentales, pero vinculados con actos atribuibles a autoridades administrativas que afecten a personas o a determinados núcleos sociales.	Garantiza derechos fundamentales contra actos de autoridad jurisdiccional.
Son supuestos procesales para promover juicio de amparo.	

Fuente: elaboración propia.

#### 4. El interés legítimo dentro del juicio de amparo

Como bien se ha establecido en líneas anteriores, el interés legítimo permite constituirse como quejoso a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de un derecho reconocido por el orden jurídico o, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho, pero si la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

Respecto al concepto dentro del Juicio de amparo, es importante establecer que el quinto Tribunal Colegiado de Circuito, del Centro Auxiliar de la Quinta Región, estableció primeramente, mediante tesis aislada los orígenes y características de la figura del interés legítimo de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS**,<sup>14</sup> al señalar que dicha figura tiene su origen en las **normas de acción**; mismas que se entienden como aquellas que regulan la organización, contenido y procedimientos que han de regir la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan una utilidad pública, al establecer deberes de la administración, pero sin suponer a otro sujeto como destinatario ni establecer derechos subjetivos, puesto que al versar sobre la legalidad de actos administrativos o de gobierno, se emiten con el fin de garantizar intereses generales y no particulares.

En otras palabras, el interés legítimo se constituye para tutelar al gobernado, cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normativa, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad.

Ahora bien, el artículo 107 de la Constitución Federal, dispone qué debe entenderse por parte agravuada para efectos del Juicio de Amparo, así como las condiciones que debe reunir para tener tal carácter quien:

<sup>14</sup> (Registro 2005078, Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, Décima época, 2013, p. 1182, Gaceta Semanario Judicial de la Federación, Tesis XXVI.5º. (V Región) 14 K (10ª), Tesis aislada, Materia común)

- Aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo.
- Alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución.
- Demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
- Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.<sup>15</sup>

Por su parte, mediante tesis aislada de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**,<sup>16</sup> señaló que dicho precepto atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en un sentido estricto, como al legítimo, esto en razón porque ambos supuestos otorgan legitimación para instar la acción de amparo, a la persona que se ubique dentro de ellos.

De este modo, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo **debe acreditar fehacientemente** el interés jurídico o legítimo, que le asiste y no inferirse con base en presunciones. Al respecto, es importante señalar que el interés legítimo, no supone la acreditación de un derecho subjetivo, pero si la tutela jurídica correspondiente a su situación especial frente al orden jurídico.

Ahora bien, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito, emitió tesis aislada respecto del interés jurídico y el interés legítimo, con el siguiente rubro: **INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. CARACTERÍSTICAS DEL MÉTODO CONCRETO QUE DEBE UTILIZAR EL JUEZ PARA SU**

---

<sup>15</sup> INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO. (Registro 2003067, Segunda Sala, Décima época, Marzo de 2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 3, 2a.XVIII/2013, Tesis aislada, Materia común).

<sup>16</sup> (Registro 2004501, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, 2013, p. 1854, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta Libro XXIV, Tesis 2a. LXXX/2013 (10a.), Tesis Aislada, Materia Común).

DETERMINACIÓN,<sup>17</sup> estableció que la intención del constituyente con la reforma de 2011, al artículo 107, en su fracción I, de nuestra Carta Magna, fue la de continuar con la tutela del interés jurídico a través del juicio de amparo, agregando al ámbito de protección el interés legítimo.

Es importante señalar que, como hemos visto en las definiciones anteriores, ambas figuras tienen diversos alcances, puesto que el interés jurídico requiere para su acreditación el perjuicio del derecho subjetivo del agraviado, mientras que el interés legítimo comprende sólo la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, y proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, directa o derivada de su situación particular.

En el caso, ambos tipos de interés están referidos y orientados a cuestiones de legitimación en la causa, puesto que pretenden la protección de derechos bajo modalidades distintas y reconocer la tutela de dichos intereses a nivel constitucional, con la diferencia que el jurídico es para la protección de los derechos subjetivos individuales **directos** y el legítimo es para aquellos de grupo o individuales **indirectos**.

Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar:

1. La existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado.
2. Que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente.

Por su parte, los elementos que acreditan el interés legítimo son:

1. Exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada.
2. El acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva.
3. El promovente pertenezca a esa colectividad.

Esto en razón, de que si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sin embargo es dable señalar un aspecto importante de dichos elementos constitutivos: son concurrentes, es decir, basta con la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea **improcedente**.

---

<sup>17</sup> (Registro 2005381, Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, Décima época, 2014, Semanario Judicial de la Federación viernes 24 de enero de 2014, 13:21 h., Tesis III.4o. (III Región) 17 K (10a.), Tesis Aislada, Materia Común)

## Conclusiones

Desde las reformas constitucionales de 2011 y la publicación de la nueva ley de amparo en 2013, se ha creado un nuevo paradigma jurídico dentro de nuestro sistema jurídico, respecto a los derechos humanos y su protección, mediante el juicio de garantías.

Iniciando con una ampliación de los términos tales como garantías constitucionales por derechos humanos – en el artículo 1º de la Constitución Federal –, permitiendo que el juicio de amparo ampliara su manto de protección; así mismo, el constituyente estableció un nuevo cambio al incorporar el término **interés legítimo**.

Entre las principales características del interés legítimo, encontramos que permite a un particular, reclamar por vía de amparo, algún acto u omisión de autoridad, que sea violatorio a sus derechos humanos, refiriéndose a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal afectada que tutele el interés en que se apoya su pretensión.

Así mismo, a diferencia del interés jurídico, no existe la obligación del quejoso de acreditar la existencia de una norma que sea transgredida, sino que basta con la existencia de la titularidad de un derecho subjetivo afectado a favor de él.

Sin duda alguna, este es uno de los más grandes avances positivos de las reformas constitucionales de 2011, y que permitirán una adecuada evolución de nuestro sistema jurídico. Sin dejar de lado, que aún falta camino por recorrer para perfeccionar e implementar correctamente dichas figuras.

## Bibliografía

- CLAUDE Tron Jean. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 33, “¿Qué hay del interés legítimo? (Primera parte)”, Poder Judicial de la Federación, México, 2012, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/12%20TRON.pdf>
- CLAUDE Tron Jean. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 34, “¿Qué hay del interés legítimo? (segunda parte)”, Poder Judicial de la Federación, México, 2012, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/34/tron.pdf>
- Contradicción de Tesis 111/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de junio de 2014. Ponente: Arruto Zaldívar de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Registro 25444, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Enero 2015, tomo I, p. 90.
- IHERING, Rudolf von, *El Espíritu del Derecho Romano en las Diversas Fases de su Desarrollo*, T. IV, De Bailly-Baillere e Hijos, Madrid, 1892.
- INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO. (Registro 2003067, Segunda Sala, Décima época, Marzo de 2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 3, 2a.XVIII/2013, Tesis aislada, Materia común).
- INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Registro 2004501, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, 2013, p. 1854, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta Libro XXIV, Tesis 2a. LXXX/2013 (10a.), Tesis Aislada, Materia Común).
- INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE. (Registro 2002812, Primera Sala, Decima época, p. 822, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Tomo I, 2013, Tesis Aislada, Materia Común).
- INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS. (Registro 2005078, Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, Décima época, 2013, p. 1182, Gaceta Semanario Judicial de la Federación, Tesis XXVI.5º. (V Región) 14 K (10ª), Tesis aislada, Materia común)
- INTERÉS JURÍDICO. NATURALEZA DEL. (Registro 217836, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Octava época, p. 381, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, 1992, Tesis Aislada, Materia Común).
- INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. CARACTERÍSTICAS DEL MÉTODO CONCRETO QUE DEBE UTILIZAR EL JUEZ PARA SU

DETERMINACIÓN. (Registro 2005381, Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, Décima época, 2014, Semanario Judicial de la Federación viernes 24 de enero de 2014, 13:21 h., Tesis III.4o. (III Región) 17 K (10a.), Tesis Aislada, Materia Común)

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS QUE LO COMPONENTE. (Registro 168895, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, VII.2o.C.33 K, Septiembre de 2008, Tesis Aislada, Materia Común)

INTERÉS JURÍDICO EN QUE CONSISTE. (Segundo Tribunal Colegiado Sexto Circuito, Octava época, p. 364, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, 1990, segunda Parte-1).

INTERÉS JURÍDICO Y LEGITIMACIÓN PROCESAL. CONCEPTOS DISTINTOS. (Registro 245093, Sala Auxiliar, Séptima época, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 217-228, Séptima Parte, Tesis Aislada, Materia Laboral).

Nexo *El juego de la Suprema Corte*, "La Suprema Corte y la batalla por definir el interés legítimo", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Junio 27, 2014. <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3895>

PERSONALIDAD, PERSONERÍA, LEGITIMACIÓN E INTERÉS JURÍDICO, DISTINCIÓN. (Registro 183461, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, IV.2o.T.69 L, Agosto de 2003, Tesis Aislada, Materia Laboral).

PALOMAR de Miguel, Juan. Diccionario para juristas, Tomo I, Porrúa, México, 2003.

192  
The following is a list of the species of birds observed at the  
various stations during the period of the survey.  
The names of the stations are given in the first column, and  
the names of the species observed at each station in the second  
column. The numbers in parentheses indicate the number of  
times each species was observed at each station.

# Comercio Exterior e Inversión Extranjera en China \*

José Joaquín Piña Mondragón \*\*

**RESUMEN:** En la última década, China ha experimentado un crecimiento a tasas del 10% anual promedio, aumentando considerablemente su Producto Interno Bruto (PIB), disminuyendo los niveles de pobreza extrema, y convirtiéndose en una de las principales fuerzas exportadoras del mundo. De igual forma, China se ha convertido en el primer país receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) en el mundo, a través del otorgamiento de ventajas para los inversionistas extranjeros y la flexibilización de la mayoría de los impedimentos y restricciones que afectaban el ingreso de la inversión extranjera anteriores al establecimiento de la política de reforma y apertura y puesta en marcha de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). No obstante, incursionar como inversionista en China no es sencillo, debido a la complejidad que impone el desconocimiento del propio mercado, el idioma, requisitos gubernamentales y legales, al igual que la elección de la forma más conveniente para establecerse en dicho mercado.

**Palabras clave:** comercio, inversión, zonas económicas especiales y Organización Mundial del Comercio.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Reforma Económica y Comercial en China (Establecimiento de las Zonas Económicas Especiales). 3. Comercio Exterior e Inversión extranjera en China. 4. Marco Legal de la Inversión Extranjera en China. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

**ABSTRACT:** In the last decade, China has experienced average annual growth rates of 10%, has increased considerably its Gross Domestic Product (GDP), and has reduced its levels of extreme poverty, becoming one of the leading exporters forces in the world. Also, China has become the first recipient country of Foreign Direct Investment (FDI) in the world, through the granting of advantages for foreign investors and making more flexible the restrictions affecting the entry of foreign investment, before start up of the reform and opening-up policy and establishment of the Special Economic Zones (SEZs). However, becoming an investor in China is not easy, due to the complexity of the market itself, language, government and legal requirements, and also the choosing of the most convenient way to settle in that market.

**Keywords:** trade, investment, special economic zones and World Trade Organization.

\* Artículo recibido el 25 de enero de 2014 y aceptado para su publicación el 20 de abril de 2015.

\*\* Doctor en Derecho por la UNAM con mención honorífica, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coautor con el Dr. Jorge Witker del libro "Régimen Jurídico de Comercio Exterior" (dos ediciones). Cuenta con certificado del idioma chino mandarín Hanyu Shuiping Kaoshi (HSK)

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Reforma Económica y Comercial en China (Establecimiento de las Zonas Económicas Especiales). 3. Comercio Exterior e Inversión extranjera en China. 4. Marco Legal de la Inversión Extranjera en China. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

## 1. Introducción

A finales de la década de 1970, China dio inicio a un largo proceso de reformas económicas, dando paso de un sistema sustentando en la planificación central de la economía, a una economía cada vez más orientada al mercado. En este sentido, a finales de 1978, se produjo quizá el giro más trascendental desde la fundación de la República Popular. Cuando al año siguiente, el Partido Comunista de China comenzó la puesta en práctica de la política de reforma y apertura, preconizada por *Dèng Xiāopíng* (邓小平), con base en la idea de las cuatro modernizaciones (agricultura, industria, defensa, y en ciencia y tecnología)<sup>1</sup> como un proceso gradual que a partir de entonces, se ha venido desarrollando en fases trazadas estratégicamente.

A lo largo de este difícil camino de reforma y apertura<sup>2</sup> emprendido desde 1978, China ha demostrado ser capaz de superar exitosamente las dificultades planteadas por las últimas crisis económicas: la asiática de 1997-1998 y la de 2008-2009, a través de una política económica y regulación jurídica propias, que integran cualidades y circunstancias exitosas, en que sin rechazar los principios del libre comercio y del libre mercado, ha sabido aprovechar la globalización contemporánea.

En 1979 cuando con la política de *Dèng Xiāopíng* dio el primer paso para la transformación de un sistema de planificación central de la economía, los inversionistas extranjeros respondieron de forma positiva ante la oportunidad de invertir en el país más poblado del mundo. La estrategia a seguir, fue la apertura a la inversión extranjera en diversos sectores, aunque bajo ciertas condiciones que el gobierno chino desde un principio estableció. No obstante, al proclamar su nueva política, *Dèng* no aclaró "si el camino emprendido su-

<sup>1</sup> En realidad, *Dèng Xiāopíng* no inventó las cuatro modernizaciones. Fue *Zhōu Ènlái* (周恩来), el legendario primer ministro y compañero de la Larga Marcha de *Máo Zédōng* (毛泽东), quien a su muerte en 1974 dejó planteado que China debía emprenderlas. Y sería su heredero, el pequeño timonel *Dèng Xiāopíng*, quien comenzara a desarrollarlas a finales de 1978. En TAMAMES, Ramón, *El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial*, Planeta, Barcelona, 2008, págs. 49 y 50.

<sup>2</sup> Una difícil tarea que la población china suele expresar en una sola frase: (Gǎigé kāifàng yǐhòu, zhōngguó de biànhuà hěn dà 改革开放以后, 中国的变化很大). "Después del movimiento de reforma y apertura, los cambios en China son enormes."

pondría la definitiva adhesión a un sistema de economía mixta, de fuerte presencia del sector privado y elevada participación extranjera en la inversión, en el que toda referencia al socialismo acabaría siendo meramente hueca. O si por el contrario China hallaría un equilibrio en el que sin desmontarse los fundamentos de su estructura socialista, funcionaran los dispositivos necesarios para lograr un mayor bienestar.”<sup>3</sup>

En este proceso de cambios así iniciado, las reformas en el régimen agrario, industrial, de propiedad, y la apertura económica y comercial se hicieron presentes. A partir de entonces, China ha conseguido grandes logros, que han cambiado sustancialmente la fisonomía del país, convirtiéndose en la actualidad en la primera potencia comercial en el rubro de las mercancías, por encima de los Estados Unidos.<sup>4</sup>

## **2. Reforma Económica y Comercial en China (Establecimiento de las Zonas Económicas Especiales)**

Al inicio de la reforma económica en China, el régimen comercial guardaba claras y lógicas similitudes con los imperantes en los países comunistas y la URSS, así como con el que ensayó España durante el período de autarquía posterior a la Guerra Civil (1939-1959). Los intercambios con el exterior se encontraban monopolizados por compañías estatales de comercio exterior, especializadas en el comercio con determinados sectores o productos. De esta forma, la apertura del sistema comercial se articuló en dos grandes líneas:

- Ampliación de los derechos de comercio: en primer lugar, se flexibilizó la creación de compañías de comercio exterior, y se otorgaron derechos restringidos de comercio exterior a empresas mixtas (*joint ventures*) y privadas; al principio en la importación, y posteriormente, también en la exportación.
- Establecimiento de instrumentos comerciales: la apertura del monopolio del comercio exterior, requirió el establecimiento de mecanismos hasta ese momento inéditos, de gestión de los intercambios. Dichos mecanismos, se

<sup>3</sup> TAMAMES, Ramón, Op. Cit., pág. 50.

<sup>4</sup> De acuerdo con el portavoz de la Aduana China Zheng Yuesheng, los intercambios comerciales de mercancías de China superaron, por primera vez en la historia, los 4 billones de dólares en 2013, un 7.6% más que en 2012, lo que le convierte en la mayor potencia comercial mundial, superando a Estados Unidos. En este sentido ver Periódico *La Jornada* de fecha 10 de enero de 2014. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/01/10/china-se-convierte-en-la-mayor-potencia-comercial-del-mundo-7720.html>

concentraron especialmente, en licencias de importación, aranceles, contingentes y otros instrumentos clásicos de política comercial. A los cuales se incorporaron las excepciones y ventajas oportunas para fomentar la exportación y la industrialización del país, principalmente, a través de la exención o reducción de aranceles para la importación de bienes de capital o intermedios.<sup>5</sup>

En este contexto, la estrategia seguida por China, consistió en la adopción de una serie de medidas con la idea de promover sus relaciones económicas con los países extranjeros, que incluían la expansión del comercio exterior, la importación de tecnologías avanzadas, utilización de empréstitos proporcionados por los gobiernos extranjeros y las organizaciones monetarias internacionales, al igual que la iniciación de empresas conjuntas y empresas manejadas exclusivamente por consignatarios comerciales.<sup>6</sup>

En vista de que el gobierno central chino no estaba en posibilidades de crear empleos en ese momento, la “política de puertas abiertas” serviría como base tanto para la creación de empleos, como para conseguir una integración hacia la dinámica comercial de su periferia. Por tal motivo, decidió implementar la estrategia seguida en Asia Oriental, y en 1979, promulgó una ley que establecía que el capital extranjero debía constituir como mínimo el 25% del capital total de las *joint ventures*, con el fin de captar mayor inversión y tecnología de occidente.<sup>7</sup>

Mediante estas reformas, China comenzó a estimular la cooperación y la atracción de inversión extranjera directa, la cual se esperaba que fuera una importante fuente de transferencia de recursos que contribuyera a la modernización de la industria y creación de puestos de trabajo, y al fomento de la exportación de manufacturas.<sup>8</sup>

En este orden de ideas, surgió la estrategia de creación de las Zonas Económicas Especiales (ZEE), bajo el control administrativo del gobierno chino, las cuales contarían con toda clase de facilidades, en aras de atraer la in-

<sup>5</sup> SOLER MATUTES, Jacinto, *El despertar de la nueva China. Implicaciones del ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio*, Ed. Catarata, Madrid, 2003, pág. 43.

<sup>6</sup> En GRANT, Richard, *Political and Economic Reform in China*, Revista The World Today, Vol. 55, No. 2, febrero de 1995.

<sup>7</sup> En este sentido ver PARK, Jung-Dong. *The special economic zones of China and their impact in its economic development*, Ed. Praeger Publisher, USA, 1997.

<sup>8</sup> JIHONG, Mo, *El Derecho Constitucional en China*, En FIX FIERRO, Héctor y OROPEZA GARCÍA, Arturo (coordinadores), *El Sistema Jurídico en la República Popular China*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pág. 60.

versión tan necesaria para impulsar las reformas. Aunque en forma inicial se diseñaron a imagen y semejanza de las Zonas Francas Industriales de Exportación (ZFIE) de otros países asiáticos, se anunció que las ZEE tendrían características propias.

De esta forma, para estimular la productividad industrial y el desarrollo de toda clase de servicios, a partir de 1980 se crearon las ZEE, de las cuales la primera y más importante fue la de Shēnzhèn (深圳市), en la frontera con Hong Kong, en la provincia de Guāngdōng (广东), en la que también se establecieron las ZEE de Zhūhǎi (珠海) y Shàntóu (汕头). La cuarta se instaló en Xiàmén (厦门), en la provincia costera de Fújiàn (福建), frente a Taiwan (台灣); y la quinta se fijó en Hainán (海南). Posteriormente, se establecieron otras ZEE -más de 20-, sin perjuicio de otras ciudades costeras, en que sin recibir tal denominación, se beneficiaron de ciertas ventajas.

Las ZEE no se constituyeron con el único fin de expandir y canalizar las exportaciones, sino como puentes y ventanas de todo el proceso de transformación de la economía china, para facilitar la introducción gradual de los elementos del mercado. En efecto, las ZEE no sólo han contribuido al crecimiento exponencial de las exportaciones y a la atracción masiva de las tan necesarias inversiones extranjeras, sino que han constituido auténticos laboratorios de prueba y ensayo que han hecho posible evaluar el impacto de las medidas de reforma económica para su posterior difusión por toda la economía.<sup>9</sup>

Con la creación de las ZEE, se estimularon las inversiones extranjeras, sobre todo en relación con las multinacionales de uso intensivo de capital, cuyas formas de organización y cooperación, servirían como base de aprendizaje a las empresas chinas. Adicionalmente, el gobierno chino tomó la decisión de exentar del pago del impuesto sobre la renta a los expertos foráneos durante los primeros tres años de residencia.

El levantamiento de la prohibición a las inversiones extranjeras, la disminución del control sobre las empresas chinas que invertían en las ZEE y los atractivos fiscales y cambiarios diseñados ex profeso para las empresas instaladas en ellas, trajeron como resultado una sorprendente expansión en la actividad económica de las ZEE, registrando grandes flujos de capital, tanto loca-

---

<sup>9</sup> BUSTELO, Pablo y FERNÁNDEZ LOMMEN, Yolanda, *La economía china ante el siglo XXI, veinte años de reforma*, Ed. Síntesis, España, 1996, págs. 116 y 117.

les como foráneos, que incluso no se redujeron tras los sucesos ocurridos en la Plaza de Tiān'ānmén (天安门) en 1989.

Con el transcurso del tiempo, las ZEE se fueron expandiendo a otras áreas de desarrollo económico y tecnológico, hasta alcanzar las fronteras con otras naciones. China procuró promover el desarrollo desde las provincias costeras y del interior hacia el oeste del país. Dicha estrategia fue concebida en forma progresiva, y en principio abarcó sectores industriales específicos –los de mayor capacidad competitiva, como la industria manufacturera- para luego extenderse a otros sectores como la agricultura y los servicios de procesamiento primario. De ahí debía pasarse a orientar los esfuerzos hacia el área de infraestructura, finanzas, seguros y comercio.<sup>10</sup>

En las ZEE se aplican políticas y administraciones especiales, en cuanto al procesamiento de productos y las exportaciones, y se combinan la ciencia, la industria y el comercio. En los últimos años, estas zonas están a la cabeza en China y juegan un papel ejemplar en la creación estructural, la elevación de ramas industriales y la ampliación de la apertura.

De 1978 al año 2005, esta estrategia de desarrollo se integra por cinco ZEE; 56 Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico Nacional; 53 Zonas de Desarrollo Nacional Industrial de Tecnología Avanzada; 15 Zonas Nacionales de Procesamiento y Exportación; 14 Zonas Nacionales de Cooperación Económica en las Fronteras; 12 Zonas Nacionales de Libre Comercio; 10 Zonas Nacionales de Desarrollo Turístico y 4 Zonas Nacionales de Inversiones en Taiwán, sumando en conjunto 164.

<b>Tipo y número de Zonas Económicas Especiales en China</b>	
Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico Nacional	56
Zonas de Desarrollo Nacional Industrial de Tecnología Avanzada	53
Zonas Nacionales de Procesamiento y Exportación	15
Zonas Nacionales de Cooperación Económica en las Fronteras	14
Zonas Nacionales de Libre Comercio	12
Zonas Nacionales de Desarrollo Turístico	10
Zona Nacional de Inversiones en Taiwán	4
<b>Total</b>	<b>164</b>

Fuente: Evolución de las Zonas Económicas Especiales en China, Beijing, 2004.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> En este sentido ver MORENO OROZCO, Eduardo Israel, *Impacto del crecimiento económico de China sobre el comercio mundial*, En Revista China Hoy, VOL. XLVII, No. 8, Agosto de 2006, pág. 59.

<sup>11</sup> En GONZÁLEZ GARCÍA, Juan y MEZA LORA, José Salvador, *Shenzhen, zona económica especial: bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino*, Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de economía, vol. 40, núm. 156, enero-marzo de 2009, pág. 109.

En forma paralela a la apertura de las ZEE, China emprendió una serie de reformas en su comercio exterior, mediante la ampliación de las facultades locales para evaluar y autorizar las exportaciones; fomentando la autonomía de la gestión y exportación de las empresas del comercio exterior; ampliando la infraestructura de las zonas especiales, y dando los primeros pasos para el cambio de la burocracia monopólica e ineficiente del Estado, hacia una estrategia moderna y agresiva.

En este contexto, es de la mayor trascendencia la función desempeñada por las ZEE como focos de atracción de capital para dar paso a la modernización y desarrollo del país. No obstante, las ZEE también han tenido una función muy importante en su actuación como pequeños laboratorios para experimentar con las medidas económicas, que en forma posterior, se aplicaron en el conjunto de la economía. Así, el sistema se ha mostrado como una vía muy efectiva para superar las reticencias políticas a la hora de introducir los elementos propios de la economía de mercado.

Al respecto, cabe aclarar que la economía de mercado de China no equivale a la economía de mercado del liberalismo, sino que se trata de una economía de mercado socialista con particularidades chinas. En su condición de país en vías de desarrollo, China enfrenta la gran presión de capital del monopolio internacional. Si se aplicara en este momento la economía de mercado liberal, se perjudicaría la economía nacional. De tal suerte que la economía de mercado de China no sólo ha logrado desplegar el papel positivo del mecanismo de mercado, eliminando su función negativa a través de la planificación gubernamental.<sup>12</sup> Esto es, las empresas, que se encuentran en la primera línea de actividades económicas, al participar en las actividades microeconómicas desde la producción a la venta, deben hacerlo de acuerdo con el mecanismo de mercado,<sup>13</sup> para estimular la iniciativa de los cuerpos económicos y optimizar recursos sociales. Por su parte, el gobierno se encuentra en la segunda línea, cuya función se encuentra en planificar la estructura del mercado socialista, a través de políticas en materia de impuestos y tasas de interés en el mercado financiero, que sirven para el reajuste del mercado.

---

<sup>12</sup> En este sentido ver PECK, Jamie & ZHANG, Jun, *A variety of capitalism... with Chinese characteristics?*, Oxford Journals, january 24, 2013.

<sup>13</sup> Se trata de un tipo de organización económica en la cual tanto el Estado como los agentes económicos privados, interactúan a través de los mercados para responder a las tres preguntas fundamentales que plantea cualquier sistema económico: ¿qué producir?, ¿cómo producir? y ¿para quién producir?

Asimismo, el XVIII Congreso Nacional del PCCH enfatizó la meta de que el camino del socialismo con peculiaridades chinas asume como tarea central el desarrollo económico y persevera en la política de reforma y apertura, la construcción de una economía de mercado, la promoción del desarrollo integral del ser humano y la consecución gradual de la prosperidad común. En este sentido, a diferencia de años anteriores, de acuerdo con los objetivos del XVIII Plan Quinquenal (2011-2015), la estrategia de China deberá aspirar a alcanzar un desarrollo científico que tome en cuenta al “ser humano en primer lugar”, “la integridad, la coordinación y la sostenibilidad” y “un método central con una visión de conjunto”, que adopte como prioridad la innovación y que construya una sociedad moderna, justa y adecuada para vivir.<sup>14</sup>

### 3. Comercio Exterior e Inversión Extranjera en China

A partir del año de 1979, cuando Dèng Xiāopíng dio inicio a la política de reforma y apertura, los inversionistas extranjeros se mostraron muy interesados en invertir en uno de los países más extensos del mundo. Lo anterior supuso fuertes y profundos cambios en el régimen de propiedad y de inversión extranjera en China, para permitir la entrada de numerosas empresas extranjeras. Aunado a ello, los bajos costos laborales y los incentivos fiscales que se otorgaron desde ese momento a la inversión, han permitido a China convertirse en uno de los destinos mundiales más atractivos para la inversión extranjera directa (IED).

La estrategia adoptada por China, partió de un experimento de política económica del gobierno central chino, para evaluar el impacto de las medidas de reforma económica para su posterior difusión por toda la economía, a través de las ZEE, mismas que con el tiempo demostraron ser el vehículo idóneo para atraer la inversión que permitiera agilizar su proceso de modernización e industrialización.

Aunado a lo anterior, tras su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 2001, China ha realizado numerosos cambios en su legislación comercial para adaptarse a las normas de dicha Organización. Diversos sectores económicos y algunas industrias se han abierto en forma gradual a la inversión extranjera. Con el fin de reforzar la economía de las Regiones Administrativas Especiales (RAE) de Hong Kong y Macao, el go-

---

<sup>14</sup> RAMO FERNÁNDEZ, Guillermo, *El XII Plan Quinquenal de la República Popular China*, Instituto Español de Comercio Exterior, abril de 2011.

bierno central firmó en 2003 un Acuerdo de Asociación Económica Reforzada con los gobiernos de dichas regiones. Se trata, básicamente, de un acuerdo de libre comercio que va más allá de los compromisos de la OMC y proporciona a las empresas de las RAE un tratamiento aduanero favorable en la China continental, preferente frente a los demás miembros de la OMC. En algunos casos, el Acuerdo concede privilegios que no forman parte de los compromisos asumidos por China ante la OMC.<sup>15</sup>

Tales esquemas han permitido a China convertirse en uno de los actores principales del orden global. De acuerdo con datos del Banco Mundial, entre 1978 y 2012, el PIB chino creció a un ritmo promedio anual del 9,8%,<sup>16</sup> un milagro económico que no se ha experimentado en otras partes del mundo, pero que también, ha representado tremendos costos en materia ambiental, laboral y cumplimiento de cláusulas sociales en general. China encabeza en la actualidad, la lista de países exportadores en términos de volumen, y es el segundo país con mayor volumen de importaciones anuales en el mundo. Seis de sus mayores socios comerciales (EE.UU., Japón, Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán y Australia), representan más del 50% del total de su comercio internacional.<sup>17</sup>

Durante los últimos diez años, la economía china creció a un ritmo de 10,7%, un 6,8% por encima del nivel promedio mundial en este mismo lapso. El volumen de su economía se elevó del sexto al segundo puesto a nivel mundial y la proporción de su PIB con respecto al mundial también aumentó del 4,4% al 10%. Los ingresos fiscales aumentaron en 4,5 veces y las reservas de divisa se decuplicaron. La envergadura de su industria manufacturera saltó al primer lugar mundial y el volumen comercial de mercancías, al segundo; y su contribución a la economía mundial supera ya el 20%. China es en la actualidad, el primer o segundo socio comercial de 78 países y regiones del mundo.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> En este sentido ver ROLDÁN, Eduardo, *Las relaciones económicas de China: OMC, México, Estados Unidos Taiwán y la Unión Europea*, Ed. Plaza y Valdés, México, 2005, pág. 78.

<sup>16</sup> En este sentido ver *Crecimiento del PIB (% anual) de China*. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/pais/china>

<sup>17</sup> Cuatrecasas, Gonçalves Pereira, *Negocios en China: Aspectos legales y fiscales*, Shanghai, China, septiembre de 2011, págs. 14 y 15.

<sup>18</sup> En este sentido ver WUZHOU, Li, *Un nuevo proyecto de desarrollo. Las implicancias del XVIII Congreso Nacional del PCCH en el futuro desarrollo del país*, Revista China Hoy, VOL. LIII, No. 12, diciembre de 2012, págs. 14-19.

Aunado a lo anterior, China es en la actualidad el mayor receptor de IED,<sup>19</sup> lo que le permite disponer de empleos, tecnologías, organización institucional y divisas necesarias para financiar sus procesos de desarrollo y crecimiento.

En este contexto, cabe destacar que a través de los años, las inversiones extranjeras en China han sido objeto de distinto tratamiento en función de la actividad de que se trate. Valga mencionar que hacia 1980, se encontraban restringidas a operaciones enfocadas a la exportación y requerían la formación de *joint ventures* con empresas chinas. A partir de 1990, se permitió a los inversionistas extranjeros el establecimiento de empresas totalmente extranjeras en la fabricación o manufactura de una amplia gama de productos. Posteriormente, la entrada de China a la OMC supuso un proceso de ajuste y adaptación a la normativa internacional que permite el acceso a las inversiones extranjeras con mayor facilidad y garantías. Con base en lo anterior, a continuación abordaremos los principales ordenamientos que constituyen el marco legal de la inversión extranjera en China.

#### 4. Marco Legal de la Inversión Extranjera en China

En el año de 1995, la Comisión Nacional para la Reforma y el Desarrollo y el Ministerio de Comercio de China (MOFCOM), publicaron por primera vez el Catálogo para la Guía Industrial de la Inversión Extranjera en China (Wàishāng tóuzī chānyè zhǐdǎo mùlù 外商投资产业指导目录), que ha sido modificado en cinco ocasiones, en los años de 1997, 2002, 2004, 2007, y la más reciente el 24 de diciembre de 2011, y entró en vigor a partir del 30 de enero de 2012, remplazando la versión anterior de 2007, cuyo objetivo es acelerar el cambio en la forma en que crece la economía china, que busca pasar de un modelo basado en la demanda externa y actividades de bajo valor añadido, a un modelo centrado en el consumo interno y en actividades de elevado valor agregado.

A tal efecto, el Catálogo hace especial énfasis en atraer inversión extranjera a la industria manufacturera de alta gama, centros de investigación y desarrollo, alta tecnología, industrias respetuosas con el medioambiente o al desarrollo del sector servicios, mientras que restringe la posibilidad de invertir en industrias que consuman altas cantidades de energía, industrias altamente

<sup>19</sup> De acuerdo con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) China fue el mayor receptor de IED en 2014, con un monto de 128.000 millones de dólares, desplazando con ello a Estados Unidos del primer puesto. En este sentido ver *Informe sobre las Inversiones en el mundo 2014. Panorama general. Invertir en los objetivos de desarrollo sostenible: Plan de Acción*. UNCTAD, 2014.

contaminantes o en aquellas que usen tecnología obsoleta. En este sentido, el Catálogo sigue las directrices establecidas por el gobierno con la publicación del XII Plan Quinquenal en marzo de 2011, al incentivar actividades relacionadas con las 7 industrias emergentes estratégicas señaladas en el Plan como industrias a desarrollar durante los próximos 5 años: nuevas tecnologías de la información, manufactura de equipamiento de alto valor añadido, materiales avanzados, vehículos propulsados por energías alternativas, energías alternativas, ahorro de energía y protección ambiental y biotecnología.

De esta forma, el Catálogo constituye el documento a priori de referencia para orientar la inversión extranjera en China, y agrupa a las inversiones extranjeras en varias categorías o sectores:

- Sectores Prohibidos a la Inversión Extranjera en China: Son aquellas actividades que no están permitidas en determinadas industrias o sectores porque comprometan la seguridad nacional, dañen el interés público, sean muy contaminantes o interfieran con la estrategia militar; por lo que se encuentran vetadas sin excepción a la inversión de las empresas extranjeras. En este rubro encontramos un total de 35 actividades, destacando en la nueva versión del Catálogo la desaparición de la prohibición de invertir en el desarrollo de semillas modificadas genéticamente (aunque la producción continúa prohibida); en la distribución e importación de libros, revistas y periódicos (se mantiene prohibida la publicación); en la importación de productos audiovisuales y publicaciones electrónicas (la publicación continúa prohibida); en compañías de visualización de videos; y servicios musicales a través de internet. Adicionalmente, el nuevo catálogo adiciona nuevas prohibiciones, que no se contemplaban en las versiones anteriores, en rubros como la investigación biológica para productos agrícolas modificados genéticamente; la construcción de chalets (*bié shù 别墅*); los servicios de correspondencia exprés en China; y la fabricación de baterías alcalinas de magnesio o zinc que contengan mercurio.
- Sectores Restringidos a la Inversión Extranjera en China: Para operar en estos sectores se requiere cumplir con ciertos requisitos impuestos por las autoridades, como contar con la participación de un socio local que alcance un determinado porcentaje o requisitos sobre el tamaño de la inversión. Se encuentran incluidos en esta categoría aquellos proyectos que ya están suficientemente desarrollados, que empleen tecnología obsoleta o perjudicial para el medioambiente, o bien industrias que, aunque requieran inversión extranjera, el gobierno considere necesario mantener bajo control, como en

el caso de la explotación de algunos metales y minerales preciosos. Los proyectos incluidos en esta categoría pasan por un proceso de aprobación, en que el inversor debe demostrar claramente las ventajas del mismo para el desarrollo de China, incluyendo un total de 75 actividades. Con la última revisión del Catálogo se eliminaron las restricciones a la entrada a la inversión extranjera en sectores como la producción de refrescos gaseosos; la construcción y gestión de refinerías con escasa producción; la producción de ciertos productos químicos como el dióxido de titanio; la producción de ciertas jeringuillas, sistemas de transfusión y bolsas de sangre; la fabricación de contenedores; franquicias y operaciones a comisión; distribución mayorista y minorista de automóviles; subasta de *commodities*; servicios de arrendamiento financiero (*leasing*) ; y servicios médicos. Por otro lado, en relación a la introducción de nuevas actividades restringidas no contempladas en las versiones anteriores, destacan la exploración y la minería sobre ciertos fosfatos y metaloides preciosos; el procesamiento de petróleo y combustible nuclear; la producción de ciertos productos químicos como el hidrógeno fluorado o sal inorgánica a través de procesos altamente contaminantes; la fabricación de pinturas y colores que contengan elementos tóxicos; y la compra y almacenaje de semillas y granos.

- Sectores Incentivados a la Inversión Extranjera en China: Son aquellos que gozan de un trato preferencial tanto en el aspecto fiscal, como en el proceso de autorización, ya que el gobierno trata de incrementar la inversión en estos sectores. Por ejemplo, se les aplican procedimientos de constitución societaria abreviados así como posibles exenciones arancelarias y de IVA para la importación de equipamiento. Aunque algunos incentivos, como los tipos especiales del impuesto de sociedades, se han visto recortados durante los últimos años. En general, se incentivan sectores avanzados pero no muy desarrollados en el país, en los que el *know how* chino no es suficiente y resulta necesario atraer la inversión extranjera, como nuevas tecnologías agrarias o actividades que ayuden a incrementar la eficiencia o el ahorro energético. Este rubro incluye un total de 350 sectores incentivados; y con la reforma de 2011, se introdujeron 56 nuevas actividades en las que se incentiva la inversión extranjera, la mayoría relacionadas con la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector servicios y las nuevas tecnologías, tales como la prospección y explotación de gases no convencionales como el shale; la producción de tejidos industriales multifuncionales como tejidos ligeros, reforzados, resistentes a químicos, exposición solar y altas o

bajas temperaturas; conversión de carbón en petróleo; desarrollo de vacunas contra enfermedades como el SIDA, hepatitis C, malaria y cáncer cervical; fabricación de materiales de construcción respetuosos con el medio ambiente, que ahorren energía, de alto rendimiento o multifuncionales; tratamiento de residuos; equipos de control de la contaminación y de recolección de vertidos marinos de petróleo; construcción y gestión de plantas de reciclado de aguas; distribución en zonas rurales; compañías de capital riesgo; servicios relativos a los derechos de propiedad intelectual; servicios de formación profesional, etcétera.

- Sectores Autorizados a la Inversión Extranjera en China: Se encuentran definidos por exclusión, pues aunque la Guía no se pronuncie respecto de ellos, se entiende que las industrias no incluidas en alguna de las tres categorías antes mencionadas están “autorizadas” o abiertas a la inversión extranjera, sin límites a la misma; no obstante, no son apoyados especialmente mediante trato preferencial en el aspecto fiscal o en el proceso de autorización.

Si bien las categorías previas se mantienen vigentes desde versiones anteriores, con la adhesión de China a la OMC, se han producido cambios en los requisitos de aprobación y en las actividades incluidas en cada una de ellas, que reflejan la reorientación de la política económica de China. Esta circunstancia, junto con el surgimiento de una clase media urbana con cada vez más poder adquisitivo y la creciente urbanización de las poblaciones chinas, representa un polo de atracción de empresas extranjeras cuyos productos y servicios pueden ser ofrecidos a una población cuya demanda es cada vez mayor. En este sentido, cabe mencionar que la industria manufacturera de baja gama, cuya finalidad es la producción para la exportación y la industria altamente contaminante, han dejado de ser el destino por excelencia de la inversión extranjera, y en la actualidad se promueven la investigación y desarrollo, logística, industrias de tecnología de punta, agricultura moderna y servicios, mientras que se restringe o prohíbe el acceso de la inversión extranjera a los sectores sobreexplotados o altamente contaminantes.

Por otra parte, es importante destacar que con anterioridad a las últimas reformas, todos los proyectos de inversión debían someterse al examen y aprobación del Ministerio de Comercio o sus delegaciones locales. No obstante, en la actualidad sólo requieren la verificación por parte de dichas autoridades las inversiones en proyectos importantes o de categorías restringidas; pues todos los demás proyectos de inversión, únicamente deben registrarse

ante las autoridades competentes, como las Comisiones locales de desarrollo y reforma.

Asimismo, cabe destacar otro Catálogo de Industrias Prioritarias para la Inversión Extranjera en China Central y Occidental,<sup>20</sup> cuyo objetivo es la reducción de la enorme brecha existente entre el desarrollo económico de la zona este del país y las zonas centro y oeste. Para ello, incentiva la inversión extranjera en infraestructuras, agricultura y minería siempre que se realice en alguna de las veinte provincias del interior de China en las que se aplica este Catálogo. Los sectores apoyados varían en función de la provincia, aunque en todas ellas se incentiva la construcción y explotación de redes de gas y de tratamiento de aguas, el transporte de pasajeros por carretera y la protección y operación de atracciones turísticas.

Con base en lo anterior, *grossó modo* el régimen aplicable a la inversión extranjera en China se encuentra integrado por:

- Catálogo para la Guía Industrial de Inversión Extranjera en China, con sus modificaciones más recientes, que entraron en vigor a partir del 30 de enero de 2012.
- Circular del Ministerio de Comercio sobre la delegación de autoridad para examinar y aprobar el establecimiento de sociedades de inversión de los inversores extranjeros (Shāngwù bù guānyú xiàfàng wàishāng tóuzī jǔbàn tóuzī xìng gōngsī shènpí quánxiàn de tōngzhī 商务部关于下放外商投资举办投资性公司审批权限的通知), promulgada por el Ministerio de Comercio Exterior el 6 de marzo de 2009.
- Medidas para la Administración de la Inversión Extranjera en el Sector Comercial. Aprobadas por el MOFCOM el 16 de abril de 2004 y Circular sobre la Delegación de la Potestad de Registro de Empresas Comerciales de Capital Extranjero a las Autoridades Locales. Aprobadas por el MOFCOM en febrero de 2006.
- Ley de Sociedades, vigente a partir del 1 de enero de 2006.
- Ley de Comercio Exterior de la República Popular de China.<sup>21</sup> Aprobada por el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, el 12 de Mayo de 1994, y modificada en la octava reunión del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, el 6 de abril de 2004, entró en vigor el 1 de julio de 2004.

<sup>20</sup> Catalogue of Priority Industries for Foreign Investment in Central and Western China.

<sup>21</sup> Foreign Trade Law of the People's Republic of China.

- Revisión de las Provisiones para el Establecimiento de Empresas de Distribución por Inversores Extranjeros. Promulgadas por el MOFCOM con fecha 17 de noviembre de 2004.
- Regulaciones para guiar la dirección de la inversión extranjera, publicadas el 1 de abril de 2002.
- Ley de la República Popular de China sobre Empresas de Capital Extranjero, del 13 de abril de 2000.
- Normas para la Liquidación de Empresas con Inversión Extranjera.<sup>22</sup> Aprobadas por el Consejo de Estado el 15 de junio de 1996, y promulgadas por el MOFCOM el 9 de julio de 1996.
- Ley del Impuesto sobre la Renta de la República Popular de China sobre las Empresas con Inversión Extranjera y Empresas Extranjeras.<sup>23</sup> Aprobada en la cuarta sesión del 7º Congreso Nacional del Pueblo el 9 de abril de 1991, y promulgada el mismo día en la Orden N º 45 del Presidente de la República Popular de China.

Asimismo, existen disposiciones legales sobre corporaciones, contratos, seguros, arbitraje, protección de la propiedad intelectual, fiscales, etcétera, cada una en función de la forma de inversión que se adopte. En este sentido, debemos tener en cuenta que el régimen jurídico aplicable a la inversión es extenso y cambiante, y se enmarca en un conjunto de acciones llevadas a cabo por el gobierno chino en aras de reforzar su sistema económico y adaptarlo a sus compromisos contraídos en el marco de la OMC.

## 5. Conclusiones

A manera de conclusión, es importante destacar el hecho de que en la actualidad, están paulatinamente desapareciendo o flexibilizándose la mayoría de los impedimentos y restricciones que afectaban a la inversión extranjera anteriores al establecimiento de la política de reforma y apertura y puesta en marcha de las ZEE. No obstante, incursionar como inversionista en China no supone una tarea fácil, debido a la complejidad que impone el desconocimiento del propio mercado, del idioma, requisitos gubernamentales y legales, al igual que la elección de la forma más conveniente para establecerse en dicho mercado. En este sentido, resulta deseable una adecuada estrategia empresarial que defina desde un principio los pasos a seguir en cualquier proyecto de

---

<sup>22</sup> *Liquidation Rules for Foreign-Invested Enterprises*.

<sup>23</sup> *Income Tax Law of the People's Republic of China on Enterprises with Foreign Investment and Foreign Enterprises*.

implantación, y logre minimizar los riesgos y costes a los que una inversión se enfrenta.

De esta forma, factores como la adquisición de un conocimiento profundo sobre el sector correspondiente, la estructura del mercado, las alternativas de acceso al mismo, el tamaño y experiencia internacional de la compañía, y en algunos sectores, la aportación del propio socio local y la red de contactos locales de que se disponga (*Guānxi* 关系),<sup>24</sup> son factores clave para determinar el éxito o fracaso de cualquier inversión en China.



---

<sup>24</sup> Dicho término, hace alusión a una conexión que describe la dinámica básica de las redes de contactos e influencias personales, a través de la cual una persona puede recurrir a otra cuando precisa realizar o poner en práctica algo, y mediante la cual puede ejercer influencia en su beneficio.

## 6. Bibliografía

- DUSSEL PETERS, Enrique (coordinador), *40 años de la relación entre México y China, acuerdos, desencuentros y futuro*, Ed. Facultad de Economía/CECHIMEX (UNAM)/Senado de la República, México, 2012.
- JACQUES, Martin, *When China Rules The World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, Ed. Penguin, 2012.
- JIHONG, Mo & OROPEZA GARCÍA, Arturo (coordinators), *A glance at Mexican positive law. 40th Anniversary of the Relations between Mexico and China*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences/Mexican Chamber of Commerce in China, México, 2012.
- KISSINGER, Henry, *China*, Ed. Debate, México, noviembre de 2012.
- OROPEZA GARCÍA, Arturo, *China entre el reto y la oportunidad*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), México, 2006.
- PECK, Jamie & ZHANG, Jun, *A variety of capitalism... with Chinese characteristics?*, Oxford Journals, january 24, 2013.

WILDE

# **El trabajo doméstico como relación jurídica laboral especial, realidades en Cuba \***

Elena Polo Maceira \*\*  
Irissol Leyva Crespo \*\*\*

**RESUMEN:** Este artículo versa sobre el tránsito del trabajo doméstico de una visión esclavista a una alternativa de empleo digna con fuerte incidencia social para el trabajador, los beneficiarios y el desarrollo económico-social. Inicialmente ofrece una contextualización histórica de la institución contentiva de su surgimiento y naturaleza jurídica donde aún se mantiene la precariedad laboral. Sucesivamente se caracteriza esta labor por: la pertenencia al sector informal, la remunerabilidad, la dependencia, la ajenidad, bajos ingresos, inadecuadas condiciones de trabajo, bajo grado de organización colectiva y escasas posibilidades de promoción laboral. Entre sus actividades están las de reproducción, ejecución, gestión, socialización y atención afectiva. Esta modalidad de trabajo aparece regulada por la OIT y refrendada frecuentemente en los ordenamientos internos como relación jurídica laboral especial. En Cuba no está reconocido de manera especial y su protección jurídica se refrenda como parte del trabajo por cuenta propia, desconociendo su ajenidad y condiciones específicas de regulación como relación jurídica laboral. La figura del contrato en el trabajo doméstico está mayormente sometida a la voluntad de partes, soslayándose las garantías del trabajador doméstico; además carece

**ABSTRACT:** This article approaches the road of domestic work since a slave work vision until a decent employ alternative with strong social influence for worker, beneficiary and economic-social development. Firstly a brief historical review about its birth and juridical origin, domestic work keeps today a labor precarious. Its main characteristics are: informal, remunerable, dependent, subordinate, low earned income, little organization lever, inappropriate works conditions and limited labor promotion possibilities. There are different kinds of domestic work such as: reproduction, execution, running, socialization and affective care. This type of employment is regulated by ILO and it is recognized as special juridical labor relationship in many countries. In Cuba this work doesn't regulate specially, it is regulated as to work for oneself, isn't recognized as dependent work, neither its special conditions as a labor juridical relationship. The contract in domestic work is principally subject to parties will, it doesn't offer enough guarantees to domestic worker and it is generally informal. This piece of work is important because domestic work increase nowadays and its social influence too, such as women and disabled people development and family welfare; nevertheless juridical protection is insufficient.

\* Artículo recibido el 5 de febrero de 2015 y aceptado para su publicación el 14 de abril de 2015.

\*\* Doctora, Profesora Titular en la Facultad de Derecho. Universidad de Oriente. República de Cuba.  
E-mail: epol@fd.uo.edu.cu

\*\*\* MsC., Profesora Asistente. Especialista Jurídica de Transconsul.

*generalmente de formalidades. Este trabajo tiene relevancia porque existe un incremento del empleo doméstico y su aporte social, para el desarrollo de la mujer, los discapacitados y el bienestar familiar; sin embargo es insuficiente su protección jurídica.*

**Palabras clave:** doméstico, cuenta propia, cuenta ajena, sector informal, precariedad laboral

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. El trabajo doméstico, desde diferentes perspectivas. 3. El porqué de una relación jurídica laboral especial. 4. Status en el ordenamiento jurídico cubano. 5. Conclusiones.

## 1. Introducción

Históricamente el trabajo doméstico ha estado vinculado a la esclavitud, al colonialismo y a otras formas de servidumbre, los individuos que tradicionalmente han desempeñado tareas domésticas han sido marginados y excluidos; por tanto, más alejados de las conquistas sociales que el resto de los trabajadores han alcanzado y disfrutado. A pesar de su poco reconocimiento social, de ser calificado como un trabajo invisible, en la actualidad es un fenómeno mundial. Por su naturaleza, peculiaridades y tendencia al incremento, se ha convertido en una alternativa para la solución de los impactos cada vez más graves causados por la crisis mundial del empleo en las precarias condiciones de subsistencia de millones de personas. Tales razones han conllevado al crecimiento de la conciencia en los diferentes actores sociales a nivel global sobre la necesidad de brindar una mayor protección a los derechos de los trabajadores domésticos.

Dicha incidencia ha encontrado repercusión en los ordenamientos jurídicos de muchos países, algunos códigos laborales; así como han surgido leyes especiales para regular tal actividad. El máximo nivel legislativo alcanzado se ha logrado con la formulación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, tratado internacional vinculante para los Estados miembros signatarios y la Recomendación 201,<sup>1</sup> guía más detallada sobre la forma en que el Convenio puede ser llevado a la materialización.

---

<sup>1</sup> Convenio No. 189 del 16 de junio del 2011 de la OIT y Recomendación No. 201 del 2011 de la OIT, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, disponible en [www.ilo.com/normas-del-trabajo](http://www.ilo.com/normas-del-trabajo).

Estos instrumentos cubren a todos los trabajadores domésticos, se consideran medidas especiales para proteger a las personas que puedan estar expuestas a riesgos adicionales debido a su corta edad, a su nacionalidad, o a su condición de alojamiento; incluyen horas de trabajo razonables, descanso semanal de al menos 24 horas consecutivas, un límite a los pagos en especie, información clara sobre los términos y las condiciones de empleo, así como el respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, admitiendo los de libertad sindical y negociación colectiva. No obstante a ello, el establecimiento formal de determinadas regulaciones, por sí solo, no garantiza debidamente la protección de los derechos laborales de los trabajadores domésticos. La otra cuestión de materialización está en los países no signatarios y en la adecuada recepción en lo firmantes.

El presente artículo tiene como objeto la relación jurídica laboral que se establece entre el empleador y el empleado en el ámbito doméstico, especialmente en Cuba. Como modalidad de empleo resulta una actividad de significativa importancia, trascendencia a nivel internacional y también para Cuba, donde acontece hoy una efervescencia legislativa, consecuencia del reordenamiento laboral a tono con la actualización del modelo económico. Implica tal empeño la adopción de políticas y medidas, entre las que se encuentra el incremento de las actividades del trabajo por cuenta propia y con ello el crecimiento del sector informal en cuyo contexto el trabajo doméstico también tiene su espacio.

## 2. El trabajo doméstico, desde diferentes perspectivas

La denominación doméstico relativo a casa, hogar, amansado, criado que sirve en una casa de familia epistemológicamente pudiera solo significar el lugar o el contenido característico de este trabajo, sin embargo la carga histórica intencional del lenguaje lo ha asumido con otras connotaciones de discriminación. Algunos<sup>2</sup> versus el consenso de la legislaciones que lo regulan y las normas de la OIT disiente del término doméstico por considerarlo peyorativo indicativo de un objeto u animal perteneciente a una propiedad, prefieren el vocablo hogar para diferenciar esta actividad o en otros casos como el ordenamiento argentino con concepto más equitativo “personal trabajador en casas particulares”. Tal actividad puede ser remunerada o no, el primer caso implica una relación jurídica de trabajo donde centramos la atención, no obstante no

2 Vid. MORENO RAMÍREZ Ileana. Los derechos fundamentales de las trabajadoras del hogar y sus garantías en México, <http://www.oit.org.mx/index>, consultado 24 de febrero del 2015

podemos desdeñar la herencia de los males de desconsideración dentro del ámbito familiar.

El trabajo doméstico aunque tiene sus particularidades en cada país, resulta inobjetablemente asociado su surgimiento a condiciones de dependencia, en no pocos casos a la más brutal y cruel esclavitud; esta actividad en el transcurso de su evolución adquirió determinadas peculiaridades conforme al contexto. Durante siglos tal labor, estuvo carente de los más elementales derechos, a merced de los caprichos y malos tratos de los empleadores inescrupulosos y de otros miembros de la familia contratante, especialmente incluida la explotación sexual; llega hasta los momentos actuales todavía como una ocupación marginada y desvalorizada, sobre todo en los países subdesarrollados. Un poco más humanizado este trabajo por la democratización de las relaciones socioeconómicas y los avances tecnológicos, aún le queda bregar por la justicia.

Conforme a estudios que se han realizado la valoración sobre el trabajo doméstico, resulta difícil, teniendo en cuenta la existencia en torno a dicha actividad de múltiples dificultades metodológicas y conceptuales, además de la concurrencia de relaciones en los ámbitos, familiar y económico mezcladas. Una definición objetiva del trabajo doméstico plantea varios problemas:

- Ciertas actividades producen un valor doméstico pero no son consideradas como tal trabajo como son, la atención y cuidado de personas (hijos e hijas y personas enfermas o incapacitadas) y las actividades de ocio productivo.
- El proceso de valorización o producción de valor doméstico, está impregnado por una serie de actividades de organización y gestión que permanecen ocultas, y que son englobadas bajo ciertas formas tópicas de consideración con el término “llevar una casa”.

Por tal motivo se generan diferentes posiciones al respecto centradas sobre todo en su contenido y función. Por ejemplo para Erika Cervantes,<sup>3</sup> el trabajo doméstico es el conjunto de actividades obligatorias y gratuitas que se realizan en todos los hogares como parte de las medidas para dignificar la calidad de vida, que incluyen cuestiones de higiene y salud (lavar, planchar, cocinar, cuidar, arreglar y servir). Engloba esta autora la actividad remunerada y la que no lo es, al distinguir la primera como obligatoria.

---

<sup>3</sup> *Vid.* CERVANTES Erika, *Trabajo doméstico*, tomado de comunicación e información de la mujer, en <http://www.nodo50.org/mujeresred/trabajo-domestico.htm>, consultado el 18 de enero de 2015.

En cambio, Lissete González,<sup>4</sup> señala además que el trabajo doméstico no es una simple suma de tareas caseras, es además el eje central para mantener un equilibrio efectivo y afectivo, entre necesidades y deseos de todos los integrantes de la familia. Enfatiza en la importancia del trabajo doméstico independientemente de quien y bajo cuál relación sea realizado, ya sea de familia o prestacional.

Por su parte, Barajas Montes De Oca, manifiesta que al trabajo doméstico se le define como, “el prestado por la persona que se encarga de los servicios de aseo, asistencia y de más propios o inherentes al hogar de una familia”.<sup>5</sup> También comenta que,

El trabajo doméstico está en vía de alcanzar el rango que le corresponde en la vida social, el que presta un servicio doméstico es trabajador sin otra hipérbole y por tanto sujeto de disposiciones legales, el doméstico es hoy motivo de protección laboral y bien cuidado se ha tenido que a pretexto de una relación cuasi familiar se le mantenga en situación de minusválido y sin garantía de sus intereses.<sup>6</sup>

En esta última definición apreciamos incorporada la protección laboral aunque no la ha tenido ni la tiene siempre aun siendo remunerado.

Tradicionalmente los trabajadores domésticos vivían en los hogares de sus empleadores. La evolución social ha reducido en buena medida esta circunstancia que todavía permanece para el cuidado de ancianos, en grandes mansiones y en algunos países subdesarrollados. Vivir en casa del empleador en principio facilitaba techo y alimentos pero, en muchas ocasiones, se convertía en el único pago o recompensa al trabajador doméstico, sobre todo cuando eran niñas o adolescentes. En los domicilios urbanos las trabajadoras domésticas internas han dormido en la cocina, en cuartos sin ventana -destinados a otros fines- o en habitáculos ajenos a la vivienda principal, normalmente localizados en el sótano o en el ático.

La exigencia de que el trabajador doméstico use un uniforme u otra indumentaria específica por parte del empleador puede o no existir, según la costumbre de cada país y de cada sector social. Si se les requiere uniforme, este es por lo general simple, y tiene sus orígenes en el Siglo XIX y comienzos del Siglo XX. Los trabajadores domésticos, a diferencia de los siervos y de los esclavos re-

4 Vid. GONZÁLEZ Lissette, *Trabajo doméstico*, tomado de comunicación e información de la mujer, <http://www.nodo50.org/mujeresred/trabajo-domestico.htm>, consultado el 18 de enero de 2015.

5 BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Los Contratos Especiales del Trabajo*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p.72.

6 Ídem, p.87.

ciben un salario, ya sea en especie o en metálico, o ambas cosas, y pueden renunciar a su trabajo; esto último es relativo ya que carecen, la mayoría de las veces, de bienes con los que emprender una vida independiente.

Los empleados domésticos trabajan en su país de origen o pueden emigrar a otros, en busca de trabajo, la mayoría que trabajan en sus propios países son personas pobres originarias de áreas rurales. Muchos son emigrantes de países menos desarrollados, ante la falta de trabajo buscan empleo en países que ofrecen, a priori, mejores condiciones económicas y oportunidades laborales en el mercado de trabajo en general o como trabajadores domésticos. En el caso de los emigrantes sus derechos generales están muy restringidos al estar sometidos al permiso de trabajo o permiso de residencia y visas.

Debido a las particularidades de las labores que realizan, el colectivo de los trabajadores domésticos ha estado muy alejado de las mejoras en las condiciones de trabajo conseguidas por el movimiento sindical y obrero (retribución digna, contrato de trabajo, cotizaciones por parte del empleador, horarios reconocidos, derecho a la protección contra el desempleo, reconocimiento de pensión, etc.). En la actualidad el incremento de la demanda de servicios domésticos se debe a la emancipación de la mujer y su incorporación en la fuerza del trabajo, la dificultad de compaginar la vida laboral y la familiar, la ausencia o insuficiencia de servicios públicos y servicios sociales estatales que cubran las necesidades domésticas -sobre todo las requeridas por niños y ancianos-, la feminización de las migraciones internacionales y el envejecimiento de las sociedades, han convertido al trabajo doméstico en un fenómeno mundial que perpetúa las jerarquías basadas en la raza, el origen étnico, la pertenencia a un grupo autóctono, la casta y la nacionalidad.

No resulta en modo alguno despreciable señalar que particularmente el trabajo en la casa, presenta riesgos psicológicos, por su carácter rutinario y repetitivo, además por el bajo prestigio social y el fallo de muchos miembros de la familia que no reconocen su contribución al bienestar colectivo; observándose las serias consecuencias de dicho trabajo para el sistema nervioso del organismo, tales como, el estrés y la fatiga visual, padecimientos más comunes de las personas que lo realizan. Por otra parte desde el punto de vista económico está situado con claridad en el mercado de trabajo secundario, donde imperan, los bajos ingresos, las malas condiciones de trabajo, el bajo grado de organización colectiva, los altos índices de economía irregular y de trabajo precario, ya sea temporal u ocasional, y nulas posibilidades de promoción laboral.

En lo referente al sector doméstico existe una mayoría que se desempeña por “cuenta propia” (las amas de casa) y dos grupos minoritarios: uno que trabaja como “ayuda familiar” (familiares que conviven y aportan trabajo) y otro que lo hace por “cuenta ajena”,<sup>7</sup> siendo estos últimos, los trabajadores domésticos que tienen con sus empleadores establecida una relación de dependencia, mediante la que le prestan determinados servicios a cambio de una remuneración. Esta última considerada habitualmente una actividad económica, en la medida en que se trata de un empleo por cuenta ajena mediante el cual se obtiene una retribución monetaria. Sin embargo, se trata de un empleo con características peculiares, dado que sirve para reemplazar o complementar la actividad doméstica del “ama de casa” considerada durante ancestralmente económicamente inactiva.

Las razones de la improductividad o su desdeñable aporte económico, añadido a la intimidad de la familia, han sido argüidas por varios autores<sup>8</sup> para minimizar la protección jurídica de los empleados del hogar. La discriminación ha sobrepasado los límites de género, raza, nacionalidad, para adicionar al conjunto la intrínseca a la propia actividad; con expresiones tales como: la carencia de carácter económico o la no profesionalidad.<sup>9</sup> Por otra parte se sostuvo la reticencia a la protección del Derecho Laboral en su carácter público social porque “resulta imposible, sin destruir la inviolabilidad del domicilio particular, establecer e inspeccionar la jornada de trabajo, horas extraordinarias y tantas otras disposiciones propias del Derecho Social”.<sup>10</sup> Línea de argumentación similar a la de las relaciones quasi familiares<sup>11</sup> para su exclusión del amparo jurídico laboral. Argumentos baladíes y pretextados a todas luces, ya que dependería de los métodos y frecuencia utilizados, como otras diversas formas de control legal incidentes en la vida familiar de alguna manera, al decir de Altamirano solo “excusa para tan injusto abandono”.<sup>12</sup>

7 Vid. ALONSO GARCÍA, Manuel, *Derecho del Trabajo*, Editorial Artes Gráficas Benzal s.a Madrid 1993, p. 124

8 Al respecto se realizan algunos análisis por Cabanellas y Pereira y Valiente. Vid. Cabanellas, Guillermo, *Tratado de Derecho Laboral. Doctrina y Legislación Iberoamericana*, Tomo II, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1988, p.101 y Pereira, Milena y Valiente Hugo, Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del Mercosur, CDE- ARTICULACION FEMINISTA MARCOSUR, 2014, [http://www.mujeres-delsur-afm.org.uy/documentos/domesticas08\\_4p.pdf](http://www.mujeres-delsur-afm.org.uy/documentos/domesticas08_4p.pdf), consultado el 24 de febrero del 2015.

9 Vid. Barassi, Ludovico, *Tratado de Derecho del Trabajo*, Editorial Alfa. Buenos Aires, Argentina, 1953.

10 Menéndez Pidal, Juan, ‘Derecho Social Español’, Tomo II, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1952, p. 80

11 Vid. PÉREZ BOTIJA, Eugenio y BAYÓN CHACÓN, Gaspar, *Manual de Derecho al Trabajo*, 3a. ed., Madrid, Marcial Pons-Libros Jurídicos, 1962, p. 362

12 ALTAMIRANO, José, *El Servicio Doméstico. Su regulación*, Edición del autor, Asunción, 2002, p. 1

El reconocimiento a la privacidad de la familia en muchos países ha dificultado la aplicación de la legislación laboral y su fiscalización en este espacio, por la aplicación del llamado derecho a la inviolabilidad de domicilio. Este principio ha servido como fundamento para las restricciones que se imponen a las labores de la Inspección de Trabajo, restricciones que garantizarían el derecho a la privacidad como expresión de los límites frente a la amenaza potencial del abuso de poder de las instituciones públicas.

La contemporaneidad demanda justicia para estos trabajadores mediante la promulgación de disposiciones jurídicas reguladoras adecuadamente de la relación laboral que se establece en el ámbito doméstico, para la protección a sus derechos laborales. Lo cierto es que esta realidad social ha trascendido los marcos e impactos de una discusión hogareña para adquirir los ribetes de un fenómeno social redimensionado ante nuevos contextos para contribuir al estímulo del desarrollo de la mujer con capacidades y aspiraciones, u hombres que deciden no tener una vida tradicional de familia, así como al sustento de otras personas con otras habilidades caseras. No obstante esta altruista idea no siempre se manifiesta así, en cualquier caso requiere una protección jurídica lo más justa posible. Por ello la de este modo la dogmática se ha ido desplazando de la protección jurídica elemental, a la laboral hasta la especialidad.

### 3. El porqué de una relación jurídica laboral especial

El análisis de las normas que han afectado sucesivamente a este colectivo, muestra el tránsito inacabado desde la servidumbre, hasta la relación laboral formalmente libre, característica de las sociedades capitalistas. El proceso de reconocimiento del carácter laboral del servicio doméstico ha tenido sus particularidades en varios países de la región iberoamericana, donde han estado presentes tres momentos significativos, a nuestro juicio: La refrendación jurídica contractual fuera de la servidumbre, el reconocimiento laboral de la relación y su regulación especial.<sup>13</sup>

Cabanelas,<sup>14</sup> expone sobre la polémica planteada que no se le puede dar carácter laboral porque aun cuando mucho de su normativa encaja en el derecho

13 V.gr. España, prohibición del arrendamiento de servicios para toda la vida (Código Civil de 1889, artículo 1583), reconocimiento expreso del carácter laboral de esta actividad (Código de Trabajo, 1931), regulación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar (Real Decreto 1620/2011 derogatorio del Real Decreto 1424/1985), con perspectiva de incorporación al Régimen General de Seguridad Social en 2019.

14 Vid. CABANELAS DE TORRES, *Introducción al derecho laboral*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1960, t. I, pp. 79 y ss.

del trabajo, califican mejor en el derecho civil, tomando en cuenta que las labores de uso, asistencia y demás del servicio interior de una casa, lugar de residencia o habitación, adquieren distinta finalidad, tal y como sucede en los hoteles, fondas, hospitales y establecimientos análogos. Para que pudiera otorgarse naturaleza laboral a la actividad realizada sería menester, según su criterio, la inexistencia de lucro y se ajuste a las necesidades de quien lo contrata. Solo mediante condiciones específicas es posible reglamentar este tipo de servicio personal. Es contradictorio su análisis porque el lugar donde se realiza, la necesidad personal que satisface del contratante y no de lucro es identificativa de tal actividad.

A la sazón de esta separación institucional del Derecho Civil quisiéramos hacer algunas reflexiones sobre la distinción esencial con figuras contractuales civiles que le sirven de sombrilla jurídica ante la ausencia de regulación laboral. El trabajo doméstico remunerado se diferencia también del contrato de obra, por el hecho de que lo contratado es una actividad y no un resultado, como en el de obra. El mandato tampoco es figura contractual idónea para encuadrar este tipo de relación de trabajo, pues considera fundamentalmente la realización de un negocio por cuenta de otro, lo que es distinto de la falta de lucro característica del que encomienda la labor doméstica.

Por último el más controvertido el de prestación de servicios ya que se denomina también servicio doméstico o del hogar, si bien es cierto que la naturaleza obligacional es similar por ambas partes, podríamos a empezar a diferenciarlo por la misma razón histórica que evolucionó el contrato de trabajo<sup>15</sup> considerando primeramente una prestación de servicio de mano de obra el nacimiento de la relación laboral lleva un sentido social de protección al trabajador porque no están en igualdad de condiciones las partes. El trabajo doméstico, como otros, es un trabajo personal subordinado y remunerado. El contrato de prestación de servicios es esencialmente de resultado y el trabajo doméstico exige esencialmente una prestación personal aunque conlleve un resultado.

Néstor De Buen<sup>16</sup> cree al respecto, que aun cuando se pretende ubicar al servicio doméstico fuera del ámbito del derecho al trabajo, su origen parte del reconocimiento de derechos a favor de un sector de trabajadores dedicado a su ejercicio. La intervención de un sujeto, los atributos de la relación que nace y el régimen regulador de la contratación, confirma el contenido laboral de este

15 Vid. SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Las transformaciones del Derecho del Trabajo*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, pp. 20-24

16 DE BUEN, Néstor, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1984, t. II, pp. 481-487

contrato de trabajo. De ahí concluye su carácter especial y lo positivo de la legislación mexicana que no solo fue la primera en implantarlo sino ponerlo de ejemplo a otras legislaciones seguidoras de esta posición.

Alega con certeza Barajas Montes de Oca que “El doméstico es hoy motivo de protección laboral y buen cuidado se ha tenido que a pretexto de una relación quasi familiar se le mantenga en situación de minusválido y sin garantía de sus intereses”.<sup>17</sup> No obstante la tendencia es a favor de su justa protección pasando por varios niveles a tenor del principio de seguridad jurídica no basta con la legalidad y la refrendación laboral sino su adecuada aplicación, conocimiento por parte de los destinatarios y el control de la unidad externa del ordenamiento jurídico en este particular.

La doctrina<sup>18</sup> ha enmarcado la existencia de relaciones laborales especiales por sus peculiaridades, circunstancias, singularidad del vínculo, con exigencia de una regulación especial, como resalta Ríos Estabillo: “Más que de relaciones de trabajo especiales debería hablarse de relaciones de trabajo con régimen jurídico especial”.<sup>19</sup> Esta tendencia ha sido asimilada por los ordenamientos jurídicos paulatinamente con más o menos éxito, la especialidad se extiende hasta las restantes instituciones contenidas en la relación: duración, suspensión, terminación, jornada, remuneración, descanso, vacaciones, etc. Todas las relaciones laborales especiales se caracterizan por una prestación personal, con mayor o menor dependencia o autonomía. Es común regular de tal forma a las relaciones de los trabajadores del mar, del campo, de aeronaves, ferrocarrileros, los adiestrados o residentes, trabajos a domicilio, trabajadores informales, entre otras y específicamente la que nos ocupa, el trabajo doméstico.

La mayoría de los países<sup>20</sup> que incluyen en su legislación nacional una definición del “trabajo doméstico” o del “trabajador doméstico” aluden a un conjunto de características, que revelan por sí mismas su compleja naturaleza: el lugar de trabajo es un hogar privado, las tareas consisten en servir a las personas del hogar, para su bienestar y conveniencia, se ejecutan bajo la autoridad,

17 BARAJAS MONTES DE OCA, S, *ob. Cit.*, p. 87

18 *Vid. ALONSO GARCÍA, ob. Cit.*, p.125, BARAJAS MONTES DE OCA,S, *ob. Cit.*, p.73, DE BUÉN, Néstor, *Derecho del trabajo*, Porrúa, México, 2005, t. II, p. 355, DE DIEGO, Julián Arturo, *Manual de derecho del trabajo y de la seguridad social*, edición 5<sup>a</sup>, Abeledo Perrot, 2002, p.645 , RIOS ESTABILLO, Juan José, *Derechos de los trabajadores domésticos*, Instituto de Estudios Jurídicos de la UNAM, México, 2000, pp. 5-8, PÉREZ, Benito, *Derecho del trabajo*, Editorial Astrea De Alfredo Y Ricardo Depalma S.R.L, Buenos Aires, 1983, pp. 252-258

19 RIOS ESTABILLO, J, *Ob. cit*, p.5

20 V. gr. España, Argentina, México, Venezuela, Paraguay.

las órdenes y la supervisión directa del empleador y/o de la empleadora, generalmente para constituir una relación laboral, el trabajo debe ser regular y con continuidad, se hace a cambio de una remuneración en efectivo y/o en especie (considerando como tal los alimentos y alojamiento que entrega su empleador), el sitio de residencia del empleado no es determinante para la definición de la ocupación, el empleador no debe derivar beneficio pecuniario de la actividad del empleado.

Para hacer más clara estas definiciones otros ordenamientos establecen exclusiones. En Ecuador a cualquier trabajo o actividad similar que se realice en hoteles, fondas o bares, a pesar de que la labor puede ser semejante. En Perú, quedan excluidas aquellas actividades que se presten para empresas o si el empleador obtiene con ellas algún beneficio económico. En Venezuela, la exclusión opera si el trabajo se desarrolla indistintamente en el hogar del empleador y en la empresa que éste administre, en este caso se considera que es trabajador de la empresa. Colombia no excluye ninguna actividad explícitamente de la definición de trabajo doméstico, además las define como labores “inherentes al hogar”.<sup>21</sup>

La actividad del trabajo doméstico, forma parte de una amplia gama de trabajos remunerados que se realizan por cuenta ajena, generalmente en el sector informal;<sup>22</sup> con la particularidad de que está configurada y conformada como una categoría laboral de carácter especial, pero situada en inferioridad de condiciones respecto al conjunto de la fuerza de trabajo. El colectivo de “empleados de hogar” está configurado jurídicamente como grupo social “especial”, como “trabajadores a medias”, excluidos de la igualdad de derechos respecto al conjunto de trabajadores por cuenta ajena. La persistencia de esta singularidad se debe, en parte, a pervivencias ideológicas ancladas en las nociones precapitalistas de servidumbre, pero también a los actuales condicionamientos económicos (dinámica del mercado de trabajo) y a la configuración patriarcal de la sociedad (condiciones del trabajo doméstico), que afecta discriminatoriamente a los trabajos realizados por las mujeres.

A las dificultades en la aplicación de la ley que genera el ámbito privado e inviolable del lugar de trabajo, se suman otros obstáculos a la fiscalización de la

21 Vid. Colectivo de Autores, *Regímenes Jurídicos sobre Trabajo Doméstico remunerado en Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela*, Articulación Feminista Marcosur, Montevideo, 2009, p. 25

22 Existen diferentes conceptos jurídicos y no jurídicos de este sector casi siempre asociados a un empleo, lícito o no, más desprotegido, generalmente precario, con una estructuración simple; pero todos incluyen en él al trabajo doméstico. V. gr. *Concepto de la OIT* y de autores como Alonso García, Baraja Montes de Oca, Ríos Estabillo, Catani Enrique, De Buén, De Diego y Núñez Moreno, todos referenciados en este trabajo.

ocupación, referidos principalmente al aislamiento en que se desarrollan las labores, a la débil organización sindical del sector y al escaso conocimiento que los trabajadores domésticos tienen de sus derechos. La garantía de las condiciones laborales acordadas depende en gran medida de una prueba documental, sin menoscabo del principio “*in dubio pro operario*” o de interpretación favorable al trabajador en caso de duda, aplicable en todas las legislaciones laborales de Latinoamérica, que equilibra este tipo de contrato respecto de la seguridad jurídica que otorga un contrato de trabajo común.

Independientemente de la ubicación concedida por cada ordenamiento jurídico es notable la demarcación de un sector laboral doméstico habitualmente con un vínculo frecuentemente bilateral estable de empleador y empleado, ya sea por el beneficiario de la actividad que se realiza o por alguna agencia dedicada a suministrar este servicio.

El trabajo doméstico tiene una naturaleza heterogénea, que se encuentra en la diversidad de ocupaciones y el grado de sofisticación involucrada en cuanto a la calidad y cantidad del producto o servicio que se ejecuta simultáneamente, a pesar de catalogarse sin un alto grado de especialización. Cuestionable la última afirmación porque no siempre es así y resultaría también discriminatoria, tal vez lo correcto sería sin un alto grado de calificación. Digamos por ejemplo que el cuidado adecuado de un infante, un discapacitado o anciano revela cada vez más especialización o las labores de jardinería; demandada por las propias personas empleadoras. Según publicaciones promovidas por la OIT la especialización se fortalece no es un fenómeno aislado.<sup>23</sup>

Para la determinación de su naturaleza resulta conveniente utilizar los criterios dados por: Galiana Moreno y Sempere Navarro, quienes comentan que “con carácter general quedan excluidos del ámbito de esta relación laboral especial, las relaciones de trabajo en las que falte alguno de los presupuestos configuradores de su naturaleza jurídica laboral, como la remunerabilidad, la dependencia y la ajenidad”.<sup>24</sup> Otros agregan la necesaria prestación libre y per-

---

23 VALENZUELA, María Elena y MORA, Claudia, “Trabajo Doméstico un largo camino hacia el trabajo decente”, Ediciones OIT, Santiago de Chile, 2009, pp 205 y 287.

24 GALIANA MORENO, Jesús María y SEMPERE NAVARRO, Antonio V, *Legislación Laboral y de Seguridad Social*, 16a edición. Madrid. Septiembre 2008. p. 343.

sonal.<sup>25</sup> Por su parte Benito Pérez<sup>26</sup> refiere de que para determinar la naturaleza jurídica de la relación de trabajo doméstico, no basta con la índole de la actividad prestada, se requiere de la presencia de los elementos que configuran dicha relación: la falta de lucro perseguida por el empleador, a prestación debe estar destinada a satisfacer una necesidad personal del amo de casa o de sus familiares y la convivencia.

No obstante a nuestro criterio el concepto de convivencia debería ser delimitado, en cuanto a si es solo estar en la morada de los empleadores, si exige un tiempo diario determinado o pernoctar allí; porque en cualquiera de esas formas se manifiesta la actividad.

Otro de los elementos de singularidad a tener en cuenta es que la función doméstica, agrupa un conjunto de tareas interrelacionadas para cubrir necesidades dentro de un escenario en el cual varios integrantes del grupo familiar son receptores y beneficiarios del servicio prestado, ya sea que se atienda a intereses generales o individuales. A pesar de estar definida e individualizada a la persona integrante de dicho grupo con la cual se acuerden las correspondientes condiciones del contrato y pago del salario, la asignación de labores indudablemente puede originarse de cualesquiera de los sujetos del grupo; considerándose la facultad patronal no exclusiva de un solo miembro.

Desde una óptica sociológica Ruiz, Sánchez Utazú y Valero Picazo<sup>27</sup> definen a la función doméstica como un conjunto de tareas inter-relacionadas que satisfacen una “necesidad” doméstica, es decir generan un valor de uso consumible por la unidad doméstica. Cada función incluiría tanto las tareas destinadas a cumplirla, como los procesos o distintos modos de articularse dichas tareas tanto temporal según una sucesión, como orgánicamente según sub-procesos.

De esta manera, una misma función puede ser cumplida de diferentes formas, es decir, siguiendo distintos procesos o modos de articularse las tareas, e incluso realizando distintas tareas. Esta forma de considerar el trabajo doméstico bajo el doble prisma de la tarea concreta y de la función doméstica para la que es realizada, nos permite contemplar el valor del trabajo “oculto” de organización y gestión doméstica. Así, cada función tendría el valor resultante de la

25 Vid. Francisco Alemán Páez, Juan Jiménez García y Julio J. Vega López, *Derecho del Trabajo, T.I. Vicerrectorado de Planificación y Calidad de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, 2006.

26 PEREZ, Benito. *Derecho del Trabajo*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Desalma. Buenos Aires.1983. pp.252 - 258.

27 RUIZ, J., SÁNCHEZ UTAZÚ, VALERO PICAZO. *Trabajo doméstico*,[http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/trabajo\\_domestico.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/trabajo_domestico.htm), consultado 18 de enero de 2012.

suma de los valores parciales de todas las tareas realizadas para su consecución, más el valor añadido de su planificación, organización y gestión.

La clasificación, las modalidades y el contrato del trabajo doméstico, son tres aspectos de significativa importancia que se interrelacionan y le proporcionan a este tipo de ocupación laboral un basamento teórico y práctico. La clasificación nos permite ordenar un conjunto de elementos a partir de la determinación de un criterio, indicadores de cómo pueden ser agrupados bajo una misma denominación, diversas actividades o tareas; las que se realizan en plena correspondencia con la modalidad contratada.

El trabajo doméstico como parte de un proceso destinado a la producción de bienes y servicios a favor de la satisfacción de las necesidades de todos los miembros del grupo familiar o de la unidad doméstica, incluye un conjunto de tareas que se clasifican, por lo regular, de la manera siguiente:

- De reproducción: gestación, alumbramiento, lactancia materna o artificial, planificación de la natalidad, etc.;
- De ejecución: que están dirigidas limpieza, alimentación, vestido, guardería, jardinería, conducción de vehículos, etc.
- De gestión: gerenciamiento, delegación de funciones de ejecución, y otras; y
- De socialización y atención afectiva: dirigidas al cuidado no material de quienes integran una familia.
- Conforman institucionalmente un complejo y extenso conjunto de posibilidades que se resumen e integran comúnmente en:
  - Empleado interno (con pernoctación), también denominado puertas adentro o sin retiro;
  - Empleado externo (sin pernoctación), también denominado puertas afuera o con retiro;
  - Empleado que tiene a su cargo la responsabilidad global del hogar;
  - Empleado que tiene a su cargo las tareas domésticas más específicas.

La precariedad laboral del trabajo doméstico es característica de las distintas modalidades en esta actividad, pero en particular lo es para los trabajadores domésticos puertas adentro. Ello se refleja en ciertos aspectos de esta modalidad, como tiempos de descanso inferiores a lo establecido por la legislación para otros trabajadores y pago por servicios en dinero y en especie. Para los trabajadores domésticos puertas afuera, la ocupación se ha acercado a la regulación jurídica y condiciones laborales de los demás trabajadores, aún cuando persisten

normas diferenciadas de protección social. Sendas modalidades no reportan los mismos deberes ni obligaciones para empleadores y empleados, ni suponen las mismas restricciones, de modo que del mismo tenor ha de ser la valoración jurídica.

El sector del trabajo doméstico a la luz de hoy introduce retos para su regulación legal de conceptos aún poco definidos como si los empleados son fijos o por horas, grado de especialización para determinadas actividades (cuidadores), labores típicamente de mujeres u hombres, entre otros. La relación jurídica se complejiza con la aparición de las agencias de mediación laboral, en este caso el trabajo por cuenta ajena se realiza en relación a esta agencia, que a su vez establece una relación comercial con la familia contratante.

La formalización del vínculo jurídico en el trabajo doméstico se efectúa mediante un contrato generalmente reconocido como laboral, ya sea verbal o escrito según se reconozca su validez, sus denominaciones pueden ser diferentes: Contrato de trabajo en el Hogar, en la República de Chile, Contrato de trabajo relativo al servicio doméstico, en la República de Costa Rica, Contrato de trabajo doméstico, en la República Argentina, Contrato de trabajo del servicio doméstico, en la República del Ecuador. La insuficiente regulación del contrato en cuanto a su formalidad<sup>28</sup> ya sea su constancia o registro dificulta el control del cumplimiento de las obligaciones laborales y la posibilidad de probar su existencia.

La tendencia de refrendación sobre el nacimiento o extinción del contrato no difiere grandemente del régimen general; sin embargo, la regulación sobre: derechos, obligaciones, jornada laboral, descanso y remuneración varía, desde más detallada (España-Argentina) hasta más desregularizada con mayor margen a la voluntad de partes (Chile-Paraguay). En algunos países se protege legalmente el límite del salario mínimo como en España y Bolivia.

Brasil en sus transformaciones recientes además de equiparar los derechos de los trabajadores domésticos a los restantes, incluye sobresueldo por trabajo nocturno, seguro de desempleo en caso de desocupación involuntaria, participación de los domésticos en un Fondo de Garantía por tiempos de servicio e indemnización de 40 por ciento del saldo de lo que hay en ese fondo en caso de despidos injustificados. Lo más novedoso resulta ser la tipificación como delito de la retención dolosa de salarios por parte de empleadores, pago de seguro social para los empleados, apoyo para guarderías y educación preescolar de los

---

28 V. gr. Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

hijos de las domésticas hasta los cinco años de edad y seguro contra accidentes laborales.<sup>29</sup>

Idéntica nota de marginación acompaña al régimen de seguridad social la cobertura es generalmente baja, o los regímenes especiales no tienen toda la del régimen general en otras oportunidades la invisibilidad de este trabajo o dificultades de formalización de la relación limitan la aplicación de los beneficios aunque existan. En varios países latinoamericanos la gran mayoría de los trabajadores en el trabajo doméstico y sus familias no tienen cubrimiento en salud, no hay protección para la enfermedad profesional o los accidentes laborales, ni posibilidades de jubilación, asistencia económica por cuestiones parentales o maternidad, etc.<sup>30</sup>

Estudios realizados en la región latinoamericana<sup>31</sup> muestran que el problema no se reduce a la incompleta regulación del trabajo doméstico remunerado, sino además el nivel de incumplimiento de la normativa legal es altísimo en el caso de las trabajadoras domésticas, especialmente en lo referido a la formalidad de la relación laboral correspondiente legalmente. Son justamente la asociación del trabajo doméstico con nociones de familia y de trabajo no productivo factores inducentes a percibirlo fuera de una relación laboral normal y justificar tanto la insuficiente regulación como el alto grado en que ésta se infringe.

La estructuración especial de regulación debiera técnicamente favorecer la aplicación e interpretación normativa en esta relación laboral atemperado a sus peculiaridades no por el contrario significar un sesgo o discriminación para el empleo doméstico.

A nuestro juicio constituye una relación laboral especial, que tiene como presupuestos configuradores de su naturaleza jurídica laboral: la prestación personal, remunerabilidad, habitualidad, dependencia y ajenidad. Está distinguido además por la ausencia de lucro del empleador y el lugar donde se realiza la actividad: hogar, domicilio.

29 Ley en Brasil protege el empleo doméstico. [http://www.laboralis.com/Ley\\_en\\_Brasil\\_protege\\_empleo\\_domestico /\\_Cubadebate.htm](http://www.laboralis.com/Ley_en_Brasil_protege_empleo_domestico /_Cubadebate.htm), consultado 13 de marzo del 2015

30 Vid. Colectivo de Autores, *Regímenes Jurídicos sobre Trabajo Doméstico remunerado en Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela*, Articulación Feminista Marcosur, Montevideo, 2009, p.10 y RUIZ, Álvaro Daniel, "Dos colectivos laborales permanentemente marginados", en Hacia una Carta Sociolaboral Latinoamericana, Ediciones ALAL, México, 2009, p. 120.

31 Colectivo de autores, *El trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2009, texto íntegro.

Dado que en Cuba no existe regulación laboral específica de la institución pero si la manifestación socioeconómica lícita de la actividad con un marco dispositivo aplicable, amerita una tratamiento particular.

#### **4. Nuevas realidades en cuanto a trabajo doméstico en el ordenamiento jurídico cubano**

Aunque el reflorecimiento del trabajo doméstico con nuevas características constituye una realidad socioeconómica cubana, es limitado el conocimiento y tratamiento existente sobre dicha actividad laboral; evidenciado en la carencia de investigaciones al respecto, que propendan y sustenten una adecuada protección jurídica. Por ello nos proponemos aportar argumentos demostrativos de la necesidad y utilidad de la ampliación del amparo teórico-normativo, el consecuente respeto y protección de los derechos laborales de los trabajadores del hogar.

La crisis mundial del empleo también ha afectado a Cuba, por ello como otros países, el Gobierno revolucionario ha ido aplicando un conjunto de políticas y medidas que permitirán el reordenamiento laboral, por lo que se han incrementado las actividades del trabajo por cuenta propia, entre las cuales se fija la del personal doméstico.

En nuestra Carta Magna<sup>32</sup> se consagra a Cuba como un Estado socialista de trabajadores, se identifica el concepto de pueblo trabajador y el derecho-deber trabajo es el primero en invocarse, sin distinción del tipo de vínculo laboral establecido, siempre que sea lícito y honesto; por tanto nada niega la protección constitucional general del trabajo doméstico como cualquier otro.

La protección más específica de la actividad doméstica remunerada aparece desde el punto de vista administrativo y de seguridad social en los siguientes cuerpos normativos:

a) La Resolución No. 33, de 6 de septiembre de 2011, de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, que establece el Reglamento del ejercicio del trabajo por cuenta propia, que en su Anexo No.1, recoge entre las actividades autorizadas para el ejercicio del trabajo por cuenta propia, como número 79, al Personal doméstico; y como número 30, al Cuidador de enfermos, personas con discapacidad y ancianos.

---

<sup>32</sup> Constitución de la República de Cuba, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria. 3, La Habana 31 de enero del 2003

b) El Decreto -Ley No. 284, de 2 de septiembre de 2011, “Modificativo del Decreto -Ley No. 278, de 30 de septiembre de 2010, “Del régimen especial de seguridad social para los trabajadores por cuenta propia”.

Después de examinar el contenido de esas disposiciones, nos queda claro de que La Resolución No. 33, de 6 de septiembre de 2011, de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, por su alcance y sentido solo establece un procedimiento mediante el cual se autoriza el ejercicio del trabajo por cuenta propia para las actividades de personal doméstico y cuidadores, no regula la relación de trabajo que se establece entre el empleador y el empleado doméstico. Así mismo, las normas referidas a la seguridad social aplicables en sentido general a todas las actividades del trabajo por cuenta propia no se corresponden con el carácter especial del trabajo doméstico, ya que no se ajustan debidamente a su esencia jurídica.

Como parte de la desprotección aludida el ordenamiento jurídico laboral cubano desconoce el trabajo doméstico como relación jurídica de tal índole, por lo que la relación contractual queda en el plano del derecho privado solamente con cabida de protección en el ordenamiento civil, posiblemente como un contrato de servicios.<sup>33</sup> El cual como ya avizoramos por su construcción jurídica no se adecua a la habitualidad, estabilidad, singularidad y posición de los sujetos vinculados con el trabajo doméstico, aunque indistintamente también se le denomine servicio. Ni siquiera la perspectiva reguladora del nuevo Código del Trabajo incluye tal relación porque dentro de las relaciones especiales,<sup>34</sup> refiere relaciones de trabajo entre trabajadores y personas naturales autorizadas a actuar como empleadores, donde no están todos los que contratan trabajadores domésticos (legalizados o no como cuentapropistas).

Es evidente la falta de un régimen jurídico especial para el vínculo obligacional del trabajo doméstico y sus diversas modalidades, así como la suficiente protección laboral de estos trabajadores, aunque en Cuba aún no se pude afirmar su precariedad. La instrumentación de dicho régimen demanda estudios e investigaciones especializadas multidisciplinarias permisivas de la elaboración de los modelos o patrones que sirvan de fundamento, sostén o guía para la edificación de proyectos legislativos concretos y efectivos que aseguren el funcionamiento de esa relación laboral de carácter especial.

---

<sup>33</sup> Art. 320 del Código Civil de Cuba, Ley No. 59 del 16 de julio de 1987 (anotado y concordado por Leonardo B. Pérez Gallardo), Ediciones ONBC, Ciudad de La Habana, Cuba, 2006.

<sup>34</sup> Capítulo VII del Código del Trabajo de la República de Cuba, Ley 116 del 2013, Gaceta Oficial Extraordinaria del 20 de diciembre del 2013.

No se trata simplemente de regular al trabajo doméstico a través de un paquete de legislaciones, sino de hacerlo adecuadamente conforme a su naturaleza y complejidad, que posibilite la refrendación de los derechos de los trabajadores, digamos también de sus obligaciones, además de los derechos y obligaciones de los empleadores y de otros aspectos importantes ajustados a nuestro contexto relativos a las condiciones de trabajo, descanso y formalidad del acto donde se recojan. Se pueden tomar como referentes técnicos jurídicos los criterios doctrinales y normativos emitidos al respecto internacionalmente.

Es una actividad pendiente de definir para la dogmática jurídica patria, no obstante, a nuestro juicio claramente pertenece al sector informal, pero está erróneamente definida como un trabajo por cuenta propia: ya que es un trabajo por cuenta ajena, donde están presentes elementos tales como la dependencia, el vínculo interpersonal y la remuneración. Además resulta necesario señalar que la actividad de **cuidador** de enfermos, personas con discapacidad y ancianos se recoge separadamente de la de **personal doméstico**, a pesar de su consideración unitaria histórica, doctrinal y normativa como un trabajador doméstico; cuando la labor se realiza en el hogar.

Actualmente con solo una mirada a nuestro alrededor nos damos cuenta de que muchas familias cubanas, emplean trabajo doméstico, aún sin la existencia de la autorización administrativa de los empleados. Adopta esta actividad diferentes formas, labor diaria o varias veces por semana o mes, multitareas o actividades específicas, remuneración fija total o por horas o actividad, irregularidades en cuanto al descanso retribuido, poca frecuencia de la pernociación; apenas se aprecian formalidades para la validez de la relación.

No se existen estudios sociológicos o jurídicos que evidencien datos útiles de investigación como la composición de esa fuerza laboral, las actividades más realizadas, pero es cierta la ampliación de la actividad así como: la existencia de un mercado laboral no estructurado, atípicamente trabajadores domésticos con alto nivel de instrucción por razones de jubilación, condiciones familiares, excepción laboral, u otras propias de las migraciones al trabajo informal.

Las consecuencias sociales de la no regulación jurídica atisban sus manifestaciones, la extensión de la práctica del empleo doméstico augura su repercusión indudable para el Derecho Cubano, así lo aseveran dos grandes laboralistas entrevistados para este trabajo:

El Dr. Juan Antuch Beltrán, argumenta que teniendo en cuenta el nuevo modelo económico, la apertura y facilidades dadas a los trabajadores por cuenta propia y del posible fortalecimiento o creación de algunas entidades privadas,

se vislumbra un auge de la demanda de fuerza de trabajo para la prestación de los servicios domésticos y gastronómicos, por lo que debe establecerse por el Estado alguna regulación jurídica garante en este caso de los más elementales derechos del personal doméstico.

El Ms.C. Héctor Suárez Granda, asevera que a pesar de la regulación parcial en Cuba del trabajo doméstico, al considerarse un trabajo por cuenta propia y de su tutela por la seguridad social, es indudable, dada las características de la actividad, que tanto de las personas trabajadoras del hogar, como de las personas que reciben el servicio, se encuentran desamparados en todos los aspectos; existiendo múltiples razones que aconsejan su refrendación con carácter especial, porque el trabajo doméstico se encuentra en condiciones de precarismo laboral.

En sentido general, ambos expertos coinciden en la necesidad de brindarles protección jurídica a los trabajadores domésticos, con la particularidad de que el Dr. Juan Antuch Beltrán, hace énfasis en que la regulación jurídica que se dicte en cuestión, garantice la defensa de los derechos de esos trabajadores, mientras el Ms,C Héctor Suárez Granda, reflexiona que el trabajo doméstico debe normarse con carácter especial atendiendo a las complejas condiciones en que dicha labor se realiza, que conlleva a la insuficiente protección de los sujetos en la relación y al desamparo laboral de estos trabajadores.

Aunque pensamos que en el caso cubano hay desprotección para ambas partes en la relación aludida, generalmente no existe aviso previo para la terminación por ninguna de ellas, y todas las obligaciones se dejan al acuerdo de voluntades. Lo mismo puede ser explotado el trabajador ante la necesidad de obtener sustento que también se hace difícil contratar un empleado doméstico ante la competencia de familias con elevados ingresos económicos, situaciones representativas de la paradoja de la composición clasista de la sociedad cubana actual.

## 5. Conclusiones

El trabajo doméstico es imprescindible en la marcha de nuestras sociedades y gran parte del esfuerzo que se invierte en realizarlo es de las mujeres. Reconocer el aporte del servicio doméstico en el funcionamiento de la sociedad es cada vez más necesario, pues sin él muchas familias y personas no podrían integrarse a la vida social y económica especialmente en la actualidad, donde generalmente tanto el hombre como la mujer deben trabajar para el sustento del hogar, o peor aún, cuando una madre soltera es la que sostiene la familia. Contribuye a

la reproducción social y al mantenimiento de la fuerza de trabajo, con lo cual se constituye además en factor clave para el funcionamiento de la sociedad y las economías nacionales.

Umbrales nuevos se descubren con la evolución de la sociedad cubana ante las dinámicas familiares, la inserción científica y profesional de la mujer, el envejecimiento poblacional, la protección del espacio en el hogar de los discapacitados, la necesidad de empleo y otras situaciones contemporáneas donde se inserta el trabajo doméstico; el Derecho no puede dar la espalda y reclama un respaldo de otras ciencias, de la voluntad ciudadana y política.

## Bibliografía

- ACKERMAN, Mario E. y TOSCA, Diego M. Tratado de derecho del trabajo, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2005.
- ALONSO GARCÍA, Manuel, Derecho del Trabajo. Editorial Artes Gráficas Benzal s.a Madrid 1983.
- CATANI, Enrique, "La chica que me ayuda", en La causa laboral, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009
- \_\_\_\_\_, "La situación social de las trabajadoras domésticas y la regulación legal de sus condiciones de trabajo", ANALES N° 41 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L, Buenos Aires, 2011
- DE DIEGO, Julián Arturo, Manual de derecho del trabajo y de la seguridad social, edición 5<sup>a</sup>, Abeledo Perrot, 2002.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Los Contratos Especiales del Trabajo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- CABANELAS DE TORRES, Guillermo, Introducción al derecho laboral, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1960, t. I, pp. 79 y ss.
- \_\_\_\_\_, Tratado de Derecho Laboral. Doctrina y Legislación Iberoamericana, Tomo II, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1988.
- \_\_\_\_\_, Diccionario Jurídico Elemental, Edición 2003.
- Colectivo de autores, El trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2009.
- Convenio No. 189 del 16 de junio del 2011 de la OIT, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, disponible en [www.ilo.com/normas-del-trabajo](http://www.ilo.com/normas-del-trabajo).
- DANIEL RUIZ, Álvaro, "Dos colectivos laborales permanentemente marginados", en Colectivo de Autores, Hacia una Carta Sociolaboral Latinoamericana, Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas, 2009.
- DE BUEN, Néstor, Derecho del trabajo, Porrúa, México, 2005, t. II.
- DELGADO DE SMITH, Yamile, El trabajo doméstico desde la óptica del OIT, <http://yamilesmith.blogspot.com/2007/08/el-trabajo-doméstico-desde-el-enfoque-de.html>, consultado el 4 de diciembre del 2014.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo y Espuny Tomás, María Jesús, Relaciones laborales y empleados del hogar. Reflexiones jurídicas, Editorial Dykinson, Madrid, 2014
- GONZÁLEZ SALVA, Cecilia, "Las lagunas del régimen previsional del empleo doméstico. Las construcciones ideológicas y las relaciones de dominación de la sociedad Argentina", Revista Derecho y Ciencias Sociales N°4, Abril 2011, Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, Córdoba, pp. 30-50.

- Legislación Laboral y de Seguridad Social.16a edición, Madrid, Septiembre 2008.
- Manual de buenas prácticas para trabajadoras y empleadas del servicio doméstico, Oficina Internacional del Trabajo, 2013.
- MÉRIDA HERRERA, María del Pilar, Los fundamentos jurídicos que informan la incorporación del contrato de trabajo doméstico por día como un contrato de régimen especial, tesis en opción al grado académico licenciada en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2008.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, Los derechos fundamentales de las trabajadoras del hogar y sus garantías en México,
- NÚÑEZ MORENO, Lilia, Proceso de informalidad y emergencia de nuevos grupos sociales, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1995.
- PÉREZ, Benito. Derecho del Trabajo. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Desalma. Buenos Aires.1983.
- PÉREZ BOTIJA, Eugenio y Bayón Chacón, Gaspar, Manual de Derecho al Trabajo, 3a. ed., Madrid, Marcial Pons-Libros Jurídicos, 1962
- PEREIRA, Milena y Valiente Hugo, Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del Mercosur, CDE- ARTICULACION FEMINISTA MARCOSUR, 2014, [http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/documentos/domesticas08\\_4p.pdf](http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/documentos/domesticas08_4p.pdf), consultado el 24 de febrero del 2015.
- RIOS ESTABILLO, Juan José, Derechos de los trabajadores domésticos, Instituto de Estudios Jurídicos de la UNAM, México, 2000.
- Recomendación No. 201 del 2011 de la OIT, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, disponible en [www.Ilo.com/normas-del-trabajo](http://www.Ilo.com/normas-del-trabajo).
- RUIZ, J, SÁNCHEZ UTAZÚ, VALERO PICAZO, Trabajo doméstico, [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/trabajo\\_domestico.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/trabajo_domestico.htm), consultado 28 de enero de 2015.
- VÁZQUEZ VIALARD, Antonio, Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Edición 8va, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Ciudad de Buenos Aires, 1999.

1. *Phytomyzidae* (continued from p. 10)

2. *Empididae* (continued from p. 10)

3. *Chironomidae* (continued from p. 10)

4. *Sciaridae* (continued from p. 10)

5. *Diptera* (continued from p. 10)

6. *Tabanidae* (continued from p. 10)

7. *Psychodidae* (continued from p. 10)

8. *Scutellidae* (continued from p. 10)

9. *Phoridae* (continued from p. 10)

10. *Sarcophagidae* (continued from p. 10)

11. *Muscidae* (continued from p. 10)

12. *Phoridae* (continued from p. 10)

13. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

14. *Phoridae* (continued from p. 10)

15. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

16. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

17. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

18. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

19. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

20. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

21. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

22. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

23. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

24. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

25. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

26. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

27. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

28. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

29. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

30. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

31. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

32. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

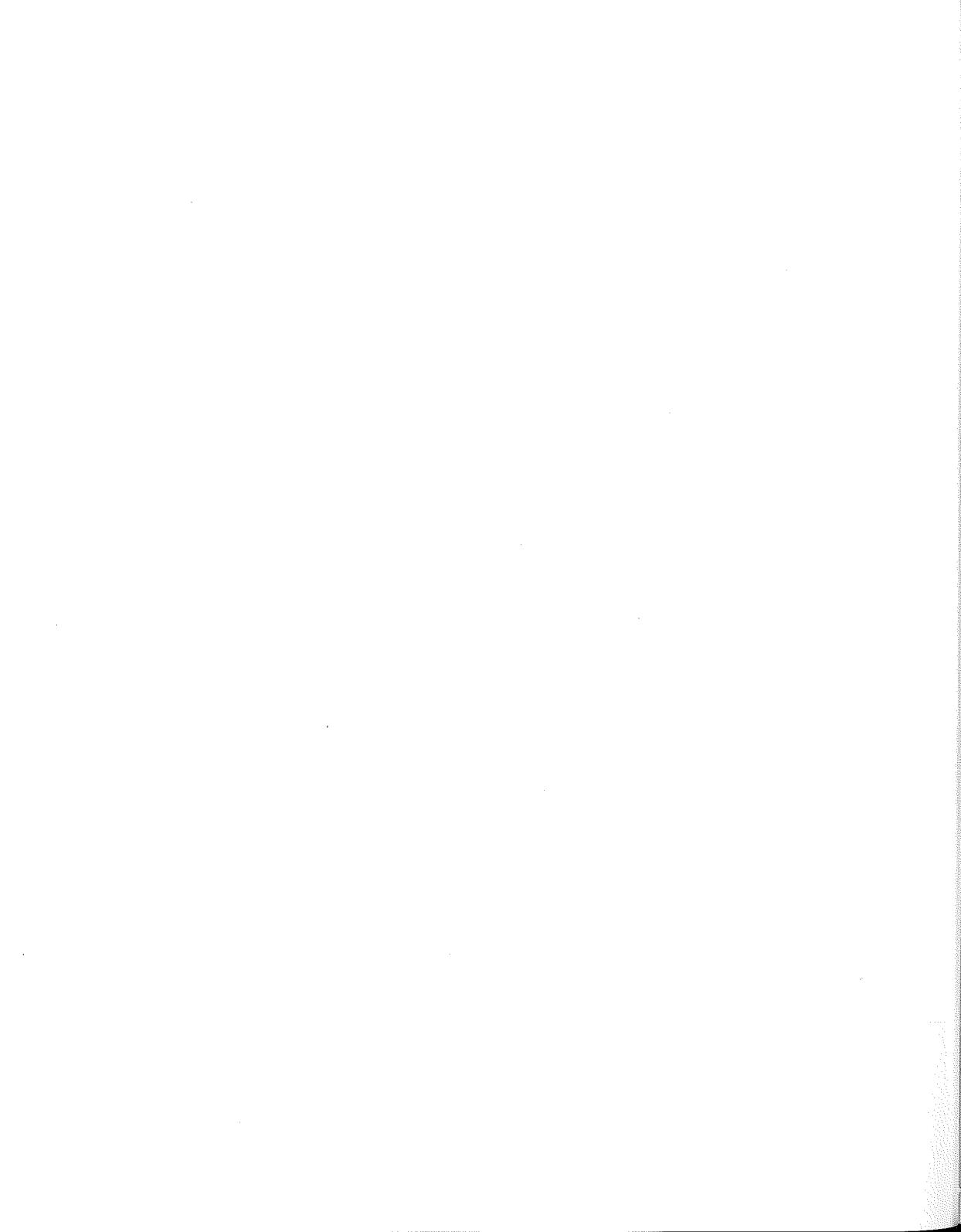
33. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

34. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

35. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

36. *Scatopsidae* (continued from p. 10)

## RESEÑAS



## El rompecabezas de la seguridad en México

Rebeca Elizabeth Contreras López\*

BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, tr. Ana Marimón Driben. Debate, México, 2014.

Bailey es un reconocido estudioso de la seguridad y de la situación específica de México, su obra nos presenta una visión objetiva de la gestión de la seguridad pública en México, en los últimos años, específicamente del sexenio de Calderón y de las primeras medidas asumidas por el gobierno priista de Peña Nieto. Su enfoque principal son las repercusiones políticas de las estrategias de seguridad asumidas por el gobierno federal.

Para Bailey, y para la generalidad de los ciudadanos, la “seguridad ciudadana es un requisito central para la gobernanza democrática y el Estado de derecho, porque es preciso un mínimo nivel de orden y legalidad a fin de transmitir a la sociedad la confianza de que las reglas aplican para todos y se ejecutan de manera universal” (p. 25 y 26). Esto que es unánimemente aceptado, parece que en México no opera así y por ello es relevante el análisis que presenta Bailey y que nos permite ir armando el rompecabezas de la seguridad o, como él las llama, “las trampas de la seguridad” en México.

Un punto preliminar, y no por ello menos importante, es la ausencia de datos confiables acerca de la criminalidad y las agencias encargadas de combatirla, lo cual constituye una constante en el estado mexicano. Ello redunda en una carencia de información y en un incipiente análisis de estas problemáticas.

En América latina, afirma Bailey, es a principios del siglo XIX donde se ubica el origen del bajo equilibrio en la fundación del estado-nación que se agrava por problemas estructurales ya conocidos: como la desigual distribución de la riqueza, pobreza generalizada, desempleo, informalidad y liderazgo corrupto o inepto (p. 28). Aunado a ello, hay que recordar que desde los años treinta, México se convierte en el principal proveedor de marihuana y opio hacia Estados Unidos. En este contexto, la situación en México es aún más grave debido a que

\* Investigadora del Centro de estudios sobre derecho, globalización y seguridad de la Universidad Veracruzana.

se “estima muy poco a la policía y al sistema judicial” (p. 31), lo que resulta en desconfianza generalizada y cultura de la ilegalidad. Se ponen en evidencia 3 problemas centrales y 2 “déficits” que explican el bajo equilibrio en la estructura del estado, en México y en la región:

1. México carece de un “pacto político” efectivo o de un “pacto social” en torno al rol del gobierno en el fomento del desarrollo económico y la distribución de la riqueza y el ingreso.
2. El sistema electoral de partidos produce el aislamiento de las élites gobernantes para disminuir la presión pública e imposibilita el diálogo sobre la seguridad.
3. La reforma del sistema de justicia penal es muy lento.

Los dos déficits que sufre México redundan en una cultura de ilegalidad generalizada y la exacerbada desconfianza en las instituciones. La virtud de esta obra es que presenta datos que reflejan estas afirmaciones.

El libro de Bailey propone el análisis de los nexos existentes entre distintos tipos de delitos y la corrupción en ellos implícita, con la sociedad y el sistema político. En la gráfica 1.4 presenta el mapa analítico de su libro (p. 45); en ella esquematiza las variables que estudia y que luego desarrolla a lo largo de toda la obra.

En la gráfica quedan en evidencia los ejes analíticos que utiliza Bailey para analizar la complejidad organizacional del acto criminal desde la perspectiva de la naturaleza política de dicho acto. Hace una primera distinción respecto de dicha complejidad en simple y compleja para delimitar los criterios de análisis en cinco ejes: económico, sociedad civil, funcionario público/partido político, régimen democrático y estado. La complejidad simple la refiere a la criminalidad individual, en tanto que la compleja es la organizada, no hace referencia a actores sino a actos criminales.

En el eje económico se incluyen los delitos económicos con menores manifestaciones de violencia, en tanto que en la sociedad civil el análisis se centra en las manifestaciones violentas del acto criminal. Es importante subrayar, afirma Bailey, que una trampa de la seguridad es que los problemas de delincuencia, violencia y corrupción se originan tanto en la sociedad civil como en el Estado y su régimen. Por tanto, me parece que si sólo cambia uno de esos extremos los problemas no se resuelven.

Bailey hace una distinción entre diferentes actos criminales:

(1) crímenes que “cruzan la línea” y apuntan directamente al régimen y al Estado; (2) crímenes que implican graves efectos de corrupción o intimidación en funcionarios

electos o designados por nombramiento, o en la policía, los reguladores y el poder judicial; y (3) crímenes que no atacan directamente al régimen o al Estado, que tampoco buscan sobornar o intimidar, pero cuyos efectos acumulativos minan la gobernanza democrática (p. 47).

Los de la primera categoría tienen como fin perjudicar y enfrentar al Estado. Los segundos están más enfocados a lograr la complicidad de las autoridades para proteger o fomentar actividades informales, clandestinas o ilegales. En la tercera categoría se encuentran, en mi opinión, los actos más perjudiciales para el estado de derecho, ya que se trata de actos cotidianos que ponen en evidencia el “desdén hacia la ley que muestran innumerables ciudadanos” (p. 50), son actos relativos a la evasión de impuestos, la infracción de reglas administrativas, así como, la afectación sistemática al medio ambiente y las reglas de tránsito, entre otros, que reducen la calidad de vida de los ciudadanos y ponen en evidencia la incapacidad reguladora del Estado. En este nivel, la discusión debería centrarse en la socialización y los valores, más que en la represión, así como en la gobernanza democrática.

En el texto observamos diferentes análisis con base en esta distinción. Primero lo relativo a la informalidad y la evasión de impuestos, después la criminalidad que realizan un individuo o un grupo pequeño y, posteriormente, lo relativo a la criminalidad organizada en México y las respuestas que el estado ha dado a la misma. En todos los niveles es constante la preocupación del autor por el impacto que estos actos producen en la gobernanza y minan la confianza de la sociedad.

La pregunta central que se hace Bailey es si los actores del Estado y la sociedad civil ¿pueden construir un sistema de impartición de justicia ético y eficaz, a fin de contener la dinámica evolución de la criminalidad y la corrupción?

Bailey hace una acotación importante al afirmar que no tiene intención de aislar la informalidad como actividad económica, sino más bien “analizar sus múltiples relaciones con la evasión fiscal y la criminalidad”, ya que no pretende criminalizar la pobreza sino más bien proponer el análisis de los puntos en que la informalidad se aproxima a la criminalidad.

Al referirse a la manifestación de la violencia, incluso en la criminalidad difusa (no de grupos organizados), el autor se centra en el siguiente argumento:

...el miedo inducido *en parte* por la percepción de una criminalidad en alza -especialmente una criminalidad violenta-, y la frustración y la ira generadas por un sistema de justicia penal corrupto e ineficaz, conducen a cambios masivos en las

actitudes y el comportamiento personal. Digo *en parte* porque el miedo y la ansiedad pueden obedecer a numerosos motivos... (Pp. 90-91).

Un tema central que el libro aborda es relativo a la relación entre criminalidad y percepción, así como su impacto en la transición democrática, ya que

...los partidos rivales, las organizaciones activas de la sociedad civil y los medios de comunicación libres y concurrentes le prestan una atención enardecida a la delincuencia y la impunidad y pueden reforzar la percepción de que la democracia en sí misma impulsa una mayor inseguridad.

Para abordar el análisis de la criminalidad organizada, Bailey parte de dos interrogantes ¿qué tipos de crimen organizado, y bajo qué circunstancias atentan en mayor medida contra la democracia mexicana y la capacidad del Estado? Pero además reflexiona sobre ¿cuáles son los factores que llevan a los grupos criminales a optar entre la evasión, la corrupción o el enfrentamiento? Y aunque la violencia es el centro de los titulares, lo realmente preocupante es la corrupción que se constituye en la amenaza más grave contra el Estado y su régimen. Ello es así, para Bailey debido a que:

...primero, la corrupción puede penetrar el sistema de justicia penal a tal grado que resquebraje significativamente la confianza de la sociedad; segundo, la corrupción puede introducirse más allá del sistema de impartición de justicia y alcanzar la política electoral y los niveles superiores de construcción de políticas públicas hasta aproximarse a la captura del estado (p. 141).

En este sentido la evasión y al corrupción propician un equilibrio estable y aparentemente "menos violento" que la abierta confrontación entre los grupos criminales y el estado, sin embargo, como ya se dijo, ello no significa que no afecten la gobernanza democrática, ya que en el momento en que se instalan sistemáticamente en una ciudad o una región, los poderes del estado son, cada vez más, rehenes de dichos grupos.

En el epílogo, Bailey se enfoca en los primeros pasos del gobierno de Peña Nieto y su agenda de seguridad, revisa la evolución de la criminalidad y la movilización de la sociedad civil, la reforma electoral y la del sistema policial y judicial, así como las estrategias planteadas por el gobierno entrante. A partir de ello debemos continuar con el análisis y reflexionar sobre los escasos resultados que hasta la fecha han arrojado dichas estrategias que, cada vez más, ponen en evidencia la descomposición de las clases políticas en México y su compleja relación con las distintas capas de la criminalidad en el país.

El libro es de obligada lectura para los ciudadanos mexicanos y los interesados en revisar las múltiples trampas de la seguridad en México.

# **Marco Jurídico de la Empresa. Una inmersión didáctica en el mundo del Derecho Mercantil**

María Teresa Montalvo Romero\*

BÁEZ CORONA, José Francisco, *Marco Jurídico de la Empresa*, UX-UV, México, 2012.

El Derecho es una disciplina con alcances universales, ya que se estima que no hay aspectos de la vida humana que queden aislados de las normas jurídicas, desde luego el ejercicio del comercio no es uno de ellos; en este sentido, la obra en análisis permite cubrir una necesidad que se encuentra poco solventada en la bibliografía actual, un texto que presente de una manera didáctica los aspectos jurídicos del comercio a personas que no se forman como abogados.

Quienes han tenido oportunidad de impartir asignaturas jurídicas a estudiantes que se forman como administradores, publicistas, contadores, licenciados en negocios o disciplinas afines, seguramente se han percatado que los contenidos legales les resultan complejos, en muchos casos poco comprensibles, ya que los tradicionales textos jurídicos, son elaborados con un lenguaje técnico y con exacerbado desarrollo de teorías. Por el contrario, en estas carreteras de formación en particular, es necesario un enfoque mucho más práctico y didáctico como el que se presenta en esta obra:

¿Cómo se constituye una empresa?, ¿cuáles son los requisitos de un contrato o de un pagaré?, ¿cómo puedo registrar una marca?, son algunos de los cuestionamientos que toda persona vinculada al ejercicio del comercio se tendrá que formular en algún momento, ya que en el mundo empresarial es necesario el conocimiento de aspectos jurídicos básicos, partiendo de esa necesidad, este texto presenta desde una perspectiva didáctica los aspectos fundamentales de la regulación jurídica del comercio, abarcando el derecho mercantil, las sociedades, títulos de crédito, contratos, propiedad industrial y derechos de autor. Cada uno de los temas abordados, se encuentra desarrollado con base en legislación, doctrina y jurisprudencia, enriqueciendo el análisis teórico con ejercicios prácticos y

\* Doctora en derecho público; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, docente de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana; Docente con perfil Profesional.

de reflexión ética, por lo cual la obra resulta ideal para cualquier profesional que busca acercarse al aspecto jurídico del mundo de los negocios o como libro de texto universitario (presentación).

Con ello, del análisis de los siete capítulos que conforman el trabajo del Dr. José Francisco Báez Corona se pueden remarcar los siguientes puntos:

- Un magnífico esfuerzo de transdisciplinariedad y vinculación de la investigación con la docencia, por relacionar al derecho y a un profundo texto de análisis jurídico mercantil con la pedagogía y la didáctica en forma tal que el resultado es una obra ejemplar y prácticamente única en la esfera jurídica
- Contenidos generalizables, adaptados a los programas de estudio que se cursan en las carreras de negocios, administración, contabilidad, relaciones industriales, publicidad, entre otras de todo el país, tales como: fundamentos del derecho mercantil, regulación del comerciante individual y las sociedades mercantiles, el registro público del comercio, títulos de crédito y los contratos mercantiles.
- Incorporación de contenidos novedosos que no se encuentran en otras obras de la materia y resultan de absoluta necesidad dadas las transformaciones que ha sufrido el derecho en la sociedad del conocimiento, tales como la regulación jurídica de los contratos y el comercio electrónico, la propiedad intelectual, derechos de autor y propiedad industrial.
- Enfoque didáctico de competencias y tridimensional en el análisis del Derecho, es decir se procura y potencia el desarrollo de los temas desde los conocimientos, habilidades y actitudes a la par que se analiza el Derecho desde la perspectiva de las normas, hechos sociales y valores, superando el enfoque eminentemente dogmático que predomina en los trabajos jurídicos, tal cual se refleja en el siguiente análisis de la definición de Derecho Mercantil:

Cualquiera de las citadas definiciones resulta correcta, aunque no totalmente completa, Miguel Reale (1997) es uno de los principales impulsores de la idea de percibir el derecho con una visión integral, como norma, hecho y valor, es decir no sólo en su aspecto de regulación formal o positiva sino también en su aplicación a los hechos de la realidad social y en función de los principios o valores que protege, esta visión integral o tridimensional del Derecho debe verse reflejada en nuestra definición del Derecho mercantil.

Por lo cual, es correcto considerar al derecho mercantil como aquel que regula los actos de comercio (de acuerdo a lo que establece el artículo primero del Código de Comercio), pero la definición no se reduce a ello. (...)

De ahí que, en conclusión, se pueda definir al derecho mercantil como el conjunto de normas jurídicas que al aplicarse en la sociedad buscan regular los actos de comercio, la actividad de los comerciantes y las cosas objeto de comercio con base en criterios de justicia, seguridad y bien público (pp 5-6).

- Análisis jurisprudencial, además de la ley, la obra incluye referencias relevantes a la jurisprudencia que permiten comprender mejor los temas en estudio sobre los cuales la mera descripción de la ley deja algunas lagunas, como en el siguiente ejemplo:

¿Puede fusionarse una sociedad civil con otra mercantil?

Si es posible, así se ha resuelto en el poder judicial federal: "No existe inconveniente alguno, porque no se encuentra prohibido por la ley, que se fusionen mediante absorción o incorporación una sociedad civil y una mercantil, siendo la primera la fusionada y la segunda la fusionante, pues por virtud de esa figura jurídica al desaparecer la sociedad civil y ser incorporada a la mercantil, se transforma en una sociedad de esta naturaleza" (Amparo directo 543/92) (p. 147).

- Conformación didáctica y amigable, cada capítulo del libro cuenta con una sección de ejercicios prácticos y educativos en los cuales se incluye desde la formulación de casos hasta la resolución de crucigramas, sopas de letra entre otros.
- Incorporación de las últimas reformas en materia de sociedades mercantiles llevadas a cabo recientemente en materia mercantil y de derechos humanos.

Por lo anterior, la obra resulta un trabajo ampliamente recomendable, no sólo como libro de texto universitario para las disciplinas a las cuales está dirigido, sino además como obra de ejemplo o modelo para quienes pretenden dar a conocer de manera formativa los apasionantes contenidos que conforman la ciencia jurídica.



## **COMENTARIOS RELEVANTES**



# **Proyecto hidroeléctrico Sogamoso, Santander (Colombia) y el interés superior del ambiente sano**

Alexander Mateus Rodríguez\*

## **Antecedentes del caso**

De acuerdo a la información publicitada en la página web de la Empresa ISAGEN S.A, se extrae textualmente que en el Departamento de Santander, se adelanta el Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso, que pretende utilizar las aguas del río Sogamoso para la generación de energía eléctrica mediante la construcción de una presa y una casa de máquinas con tres unidades de generación. Se considera que será una de las cinco centrales más grandes del país que incrementará la producción de energía en un 50% y pondrá al servicio de los colombianos el 10% de la energía que consume el país en un año. Geográficamente la futura Central se encuentra ubicada en Santander, en el cañón donde el río Sogamoso cruza la Serranía de La Paz, 75 km aguas arriba de su desembocadura en el río Magdalena y 62 km aguas abajo de la confluencia de los ríos Suárez y Chicamocha. Topográficamente se ha establecido que la presa y el embalse están en jurisdicción de los municipios de Girón, Betulia, Zapotoca, Los Santos y San Vicente de Chucurí, que junto con los municipios de Barrancabermeja, Puerto Wilches y Sabana de Torres, ubicados aguas abajo del sitio de presa, se conoce que conforman el área de influencia del Proyecto.

Empero, constituye un hecho notorio que el Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso, plantea un conflicto ambiental, que no es aceptado, valorado, ni resarcido adecuadamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ISAGEN, y la Gobernación de Santander, quienes dentro de sus competencias, actuaciones y omisiones han propiciado un daño ambiental incuantificable que afecta ostensiblemente a los moradores de región, la naturaleza y fauna extermindada, que las próximas generaciones, no podrán recuperar, ni disfrutar del ambiente paisajístico maltratado, vilipendiado y raído sin que se pueda justificar con argumentos económicos; soslayando derechos de las comunidades y

\* Abogado especializado en Derecho Administrativo, egresado de la Universidad Santo Tomás, Seccional Bucaramanga. E-mail: alexandermateusrodriguez@hotmail.com

personas afectadas a la participación en asuntos públicos. Desconociéndose de esta manera lo enseñado en sentencia T-254 de 1993, se estableció que cuando la violación del derecho a un ambiente sano, implica o conlleva simultáneamente un ataque directo y concreto a un derecho fundamental, se convierte la acción de tutela en el instrumento de protección de todos los derechos amenazados, por virtud de la mayor jerarquía que ostentan los derechos fundamentales dentro de la órbita constitucional.

La Corte Constitucional en la sentencia T-471 de 1993, iteró que “El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”.

### **El interés superior del ambiente sano para la subsistencia de la humanidad**

Indudablemente es evidente el daño ambiental generado por el Proyecto Hidrosogamoso, que pasó de ser una discusión política-económica, para plantear un debate exclusivamente constitucional, de mucha relevancia, al desconocerse el Interés Superior del Ambiente Sano para la Subsistencia de la Humanidad, el cual fue reconocido ampliamente por la jurisprudencia constitucional, para salvaguardar, mantener, cuidar y garantizar la preservación de la naturaleza, a través de la cual se garantiza la vida, y subsistencia de futuras generaciones. Irrebatiblemente el proyecto plurimencionado ha generado afectaciones a la salud, pérdida de fuentes de alimentación y formas de vida tradicionales. En consecuencia, no puede desecharse que académicamente se encuentra demostrado que la construcción de represas, genera daños irreversibles a comunidades por la afectación al derecho al ambiente sano, el perjuicio de hábitats, salud humana, formas de vida y fuentes de alimentación.

Actualmente existen abundantes instrumentos internacionales, constitucionales y legales, que establecen un mandato de optimización ecológico, interesado en garantizar mejores condiciones de vida a los seres humanos. Por lo anterior, no puede desecharse que la Constitución Política de Colombia, ha

constitucionalizado principio de precaución, que impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente.

Jurisprudencialmente se ha establecido que la defensa del medio ambiente, a nivel internacional se ha acrecentado, de la mano del adelanto de la legislación interna de la mayoría de países. Igualmente se ha dicho que dicha explosión normativa, obedece a la creciente degradación del mismo y las amenazas de una evidente degradación futura, que no podemos permitir que acontezca en nuestro país, porque contamos instrumentos eficaces, constitucionales, para proteger el medio ambiente, e incrementar el bienestar social, a través del equilibrio ecológico.

No puede olvidarse que la defensa del medio ambiente constituye un *objetivo de principio* dentro de la forma organizativa de Estado social de derecho acogida en Colombia.<sup>1</sup> Ha dicho la Corte que constitucionalmente:

...involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.<sup>2</sup>

En la Sentencia T-652 de 1998, se reconoció que académicamente se ha concluido que la creación de un embalse implica el cambio brusco de un ecosistema terrestre a uno acuático, y al mismo tiempo, el cambio de un ecosistema lótico a uno léntico. Particularmente se ha enseñado que la inundación de un área terrestre que antes tenía una función social y económica, implica un impacto sobre una población que debe relocate y a menudo cambiar de hábitos de vida; a su vez, la zona que se va a inundar es un ecosistema natural cuyo valor ecológico debe ser cuidadosamente estudiado antes de ocasionar pérdidas irreparables. Sobre el paso de un ecosistema lótico a uno léntico, ecológicamente el

---

1 Sentencia C-431 de 2000.

2 Sentencias T-254 de 1993, T-453 de 1998 y C-671 de 2001.

cambio es dramático y radical<sup>3</sup>. En orden a lo anterior, debe atenderse lo enseñado por la Corte Constitucional en sentencia C-988 de 2004, donde consideró que los deberes de protección al medio ambiente se materializan “en gran medida” en el principio de precaución el cual se encuentra constitucionalizado: “En cierta medida, la Carta ha constitucionalizado el llamado “principio de precaución”, pues le impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente”.

Recientemente la Corte Constitucional en sentencia T-135 de 2013, destacó ampliamente el estudio del caso latinoamericano por parte de la AIDA<sup>4</sup>. Particularmente señaló:

...que durante el año 2009, a manera de complemento al ya reseñado informe de la Comisión Mundial de Represas, se elaboró, con fundamento en el estudio de caso de la construcción de cinco grandes proyectos de esta índole en el continente americano, el reporte *“Grandes represas en América, ¿peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas”*. Este fue preparado por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, AIDA, en colaboración con International Rivers. Contribuyeron las organizaciones participantes de AIDA: Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA), Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Earthjustice, Ecojustice, ECOLEX Corporación de Gestión y Derecho Ambiental, Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA), Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), y las organizaciones Sobrevivencia de Paraguay, el Instituto Socioambiental (ISA) de Brasil y de la Asociación para la Conservación y el Desarrollo (ACD) de Panamá<sup>5</sup>.

El estudio descrito precedentemente resumió las más relevantes violaciones al ordenamiento internacional de los derechos humanos, originados en la construcción de grandes represas. Puntualmente destacó los siguientes aspectos:

a. *Daños irreversibles a comunidades por la afectación al derecho a un ambiente sano, la pérdida de hábitats, salud humana, formas de vida y fuentes de alimenta-*

---

3 Roldán Pérez, Gabriel. Fundamentos de Limnología Neotropical. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1992. Pp. 157-158.

4 Se advierte en la sentencia T-135 de 2013, que según la información disponible en la página web de la organización: “Fundada en 1998, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) es una organización internacional no gubernamental de derecho ambiental que trabaja atravesando fronteras para defender a los ecosistemas amenazados y a las comunidades que dependen de ellos. El equilibrio ambiental y los derechos humanos ya no pueden ser protegidos dentro de las barreras políticas de las naciones individuales: los 35 países de nuestro hemisferio están unidos bajo una bandera ambiental común. Los problemas internacionales requieren respuestas internacionales, y AIDA desarrolla estrategias transnacionales para enfrentar los retos ambientales y de derechos humanos de cara al siglo 21” Ver: <http://www.aida-americas.org/es/about>.

5 El texto completo del reporte fue consultado por la Corte en: [http://www.aida-americas.org/sites/default/files/InformeAIDA\\_GrandesRepresaes\\_BajaRes\\_1.pdf](http://www.aida-americas.org/sites/default/files/InformeAIDA_GrandesRepresaes_BajaRes_1.pdf)

*ción; b. Desplazamiento forzado de comunidades afectadas sin la posibilidad de participación y sin la formulación de planes de reubicación y compensación requeridos para éstas; c. Ausencia de evaluación de impactos ambientales y sociales, integral y previa a la aprobación y al comienzo de las obras, que considere la gravedad de los daños a causar y las posibles acciones para evitarlos, incluyendo las alternativas al proyecto; d. Falta de consulta previa y participación pública, adecuada, oportuna e integral, a las comunidades y otros actores afectados; e. Violaciones a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales; f. Falta de acceso a la información y a la justicia; g. Criminalización de la protesta de las comunidades y personas afectadas, incluyendo presiones que han ocasionado incluso asesinatos, amenazas y hostigamientos” (énfasis ajeno al texto original).*

En el presente caso, también resulta necesario enumerar que se cuenta con los siguientes Instrumentos Internacionales, que potencializan la Protección del Medio Ambiente: 1) La Declaración de Estocolmo para la Preservación y Mejoramiento del Medio Humano de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972. 2) La Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982. 3) Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987, firmado por 196 participantes. 4) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992. 5) La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992. 6) El Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1997. 7) Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000. viii) Acuerdo de Copenhague de 2009.

Puede afirmarse que existe un bloque de constitucionalidad muy fuerte, que permite activar acciones, pretensiones o mecanismos constitucionales, que detengan toda actuación desprovista de precaución, previsibilidad, pericia o esmero por preservar un medio ambiente adecuado, que respete la naturaleza, y garantice un nivel de vida adecuado, austero y equilibrado para la especie humana.

En la sentencia C-595 de 2010, la Corte precisó que existe un interés superior del ambiente sano para la subsistencia de la humanidad. Magistralmente estableció que los deberes constitucionales y los principios que lo fundamentan son los siguientes:

**La persona y el entorno ecológico.** Colombia es una Estado personalista fundado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1º superior). La Constitución reconoce la primacía de los derechos inalienables del ser humano (artículo 5º superior). Se ha de proteger, entonces, el derecho a la vida, esto es, que la persona exista, además de garantizar cierta calidad de subsistencia (dignidad humana, artículo 1º superior).

La persona es el sujeto, la razón de ser y fin último del poder político por lo que se constituye en norte inalterable en el ejercicio del poder y su relación con la sociedad. Es a partir del respeto por la vida humana que adquiere sentido el desarrollo de la comunidad y el funcionamiento del Estado.

La Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra.

La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena. Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones".<sup>6</sup>

En el mundo contemporáneo, la preocupación ambientalista viene a tomar influencia decisiva solamente cuando resulta incuestionable que el desarrollo incontrolado y la explotación sin límites de los recursos naturales logran suponer su esquilma definitiva.<sup>7</sup>

**La Constitución ecológica.** El Constituyente de 1991 instituyó nuevos parámetros en la relación persona y naturaleza. Concedió una importancia cardinal al medio ambiente que ha llevado a catalogarla como una "Constitución ecológica" o "Constitución verde".<sup>8</sup> Así lo sostuvo la Corte en la sentencia C-126 de 1998:

La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera "Constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente.

También la Jurisprudencia ha identificado Cláusulas constitucionales que reconocen al medio ambiente un interés superior:<sup>9</sup> 1) obligación del Estado y de las

---

6 Cfr. Sentencia T-411 de 1992.

7 Raúl Canosa Usera. Constitución y Medio Ambiente. Jurista Editores. 2004. Pág. 27.

8 En la sentencia C-750 de 2008, se reiteró: "En Colombia el tema ambiental constituyó una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente. En aquel momento, en el que se preparaba la Constitución de 1991, se consideró que ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad" (Cfr. Sentencia T-254 de 1993).

9 En la sentencia C-431 de 2000, se manifestó: "El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad;

personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8º); **2)** la atención del saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado (art. 49); **3)** la función social que cumple la propiedad, siendo inherente una función ecológica (art. 58); **4)** condiciones especiales de crédito agropecuario teniendo en cuenta las calamidades ambientales (art. 66); **5)** la educación como proceso de formación para la protección del ambiente (art. 67); **6)** el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines (art. 79); **7)** la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas (art. 80); **8)** la prohibición de fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, como la introducción al territorio de residuos nucleares y desechos tóxicos; la regulación de ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización, conforme al interés nacional (art. 81); **9)** el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular (art. 82); **10)** las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos como el espacio y el ambiente; así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos (art. 88); **11)** el deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95.8); **12)** la función del Congreso de reglamentar la creación y funcionamiento de corporaciones autónomas regionales (art. 150.7); **13)** la declaratoria de la emergencia ecológica por el Presidente de la República y sus ministros y la facultad de dictar decretos legislativos (art. 215); **14)** el deber del Estado de promover la internacionalización

---

por ello, se ha afirmado con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Como testimonio de lo anterior y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente: "La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda la estructura de éste debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización. La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria" (Gaceta Constitucional No. 46. Págs. 4-6). Sentencia T-254 de 1993.

de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226); **15)** la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye un control financiero, de gestión y de resultados fundado en la valoración de los costos ambientales (art. 267, inc. 3º); **16)** presentación por el Contralor General al Congreso de un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente (art. 268.7); **17)** función del Procurador General de defender los intereses colectivos, especialmente el ambiente (art. 277.4); **18)** función del Defensor del Pueblo de interponer acciones populares (art. 282.5); **19)** por mandato de la ley, la posibilidad que los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas adelanten con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del medio ambiente (art. 289); **20)** la competencia de las asambleas departamentales para regular el ambiente (art. 300.2); **21)** posibilidad legal de establecer para los departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal diferentes a las mencionadas constitucionalmente, en atención a mejorar la administración o prestación de los servicios públicos de acuerdo a las circunstancias ecológicas (art. 302); **22)** el régimen especial previsto para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, uno de cuyos objetivos es la preservación del ambiente y de los recursos naturales (art. 310); **23)** la competencia de los concejos municipales para dictar normas relacionadas con el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico (art. 313.9); **24)** la destinación mediante ley de un porcentaje de los tributos municipales sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables (art. 317); **25)** las funciones que se atribuyen a los territorios indígenas (consejos) para velar por la aplicación de las normas sobre usos del suelo y la preservación de los recursos naturales (art. 330, núms. 1º y 5º); **26)** la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena la cual tiene entre sus objetivos el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables (art. 331); **27)** el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes (art. 332); **28)** la empresa tiene una función social que implica obligaciones; la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (art. 333); **29)** la intervención del Estado por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar

la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (art. 334); 30) la necesidad de incluir las políticas ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo (art. 339); 31) existencia de un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de los sectores ecológicos, entre otros (art. 340); 32) el señalamiento de la preservación del ambiente como una destinataria de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 361); y 33) la inclusión del saneamiento ambiental como uno de las finalidades sociales del Estado (art. 366).

La Corte Constitucional ha reconocido que desde el inicio de sus funciones en el año de 1992, ha revelado la necesidad mundialmente reconocida de ofrecer una respuesta eficaz contra las agresiones al medio ambiente, como se valora en la sentencia T-411:

**La protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte:** la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.<sup>10</sup>

En materia de internacionalización de las relaciones ecológicas, y la degradación ambiental, la Corte ha señalado:

La protección del medio ambiente, dentro del derecho internacional, se ha intensificado paralelamente con el desarrollo de la legislación interna de la mayoría de los países, como respuesta a la creciente degradación del mismo y las amenazas de una

---

10 Se tuvieron como fundamento los siguientes documentos: Terradillos Bosoco, Juan. El Delito Ecológico. Editorial Trotta. Madrid 1992. Martín Mateo, Ramón. La Calidad de vida como valor Jurídico. Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Volumen II De los Derechos y Deberes Fundamentales. Editorial Civitas S.A. Madrid 1991. Página 1437.

Alzaga Villamil, Oscar. Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978. Ediciones el Foro. Madrid, 1978. Página 323. Revistas: Desarrollo Mundial (Revista de la Organización de Naciones Unidas) Octubre de 1991.

evidente degradación futura. Es sabido que la mayor afectación del medio ambiente la constituyen causas antropogénicas, es decir, aquellas derivadas de la actividad humana tendentes a la satisfacción de sus necesidades. Estas actividades, desarrolladas especialmente desde el siglo anterior, cuando los procesos industrializados y la población mundial se aceleraron tan abruptamente, ejercidas sin un criterio de sostenibilidad, generan un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global. Dichos impactos sobre el medio ambiente son evidentes: polución terrestre, aérea y marina, lluvia ácida, agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, extinción de especies de fauna y flora, degradación de hábitats, deforestación, entre muchos otros. En oposición al principio según el cual la soberanía de los Estados implica su autodeterminación y la consecuente defensa de intereses particulares, enmarcados dentro del límite de sus fronteras políticas, la degradación del medio ambiente, al desbordar estas fronteras, se convierte en un problema global. En consecuencia, su protección se traduce en un propósito conjunto de todos los Estados, que a su vez se preparan para enfrentar un futuro común.<sup>11</sup>

Es un hecho notorio para la opinión nacional e internacional que el Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso -Santander-, plantea un conflicto ambiental, que no es aceptado, valorado, ni resarcido adecuadamente por las autoridades ambientales, sector privado y Gobierno Nacional, quienes dentro de sus competencias, actuaciones y omisiones han generado y permitido un daño ambiental sin precedentes, que afecta ostensiblemente el interés superior del ambiente sano para la subsistencia de la humanidad. Abundantemente se ha probado que la construcción de represas, genera daños irreversibles a comunidades por la afectación al derecho al ambiente sano, el perjuicio de hábitats, salud humana, formas de vida y fuentes de alimentación.

La realidad ambiental del Departamento de Santander, devela que la construcción de la Hidroeléctrica del Sogamoso, produjo daños irreversibles a los municipios de Girón, Betulia, Zapatoca, Los Santos, San Vicente de Chucurí, Barrancabermeja, Puerto Wilches y Sabana de Torres, ubicados aguas abajo del sitio de presa, por la afectación al derecho a un ambiente sano, la pérdida de hábitats, salud humana, formas de vida y fuentes de alimentación. Silenciosamente ha generado el Desplazamiento forzado de comunidades afectadas sin la posibilidad de participación y sin la formulación de planes de reubicación y compensación requeridos para éstas, todo ante la usencia de evaluación de impactos ambientales y sociales, como se concluye magistralmente en el estudio realizado por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente.

---

11 Sentencia C-671 de 2001. Cft. C-750 de 2008.

Si realizamos un ejercicio juicioso de ponderación, de balanceo entre derechos y principios constitucionales, frente a las prioridades económicas y de desarrollo otorgadas al Proyecto Hidrosogamoso, encontramos que éste último debe ceder frente al medio ambiente, reconocido como un interés superior que irradia abundantemente toda actuación administrativa o empresarial que desconozca el interés general y bienestar de las comunidades futuras, a quienes no puede negarse la posibilidad de gozar de un ambiente sano, y contemplar todas la especies de pesos, mamíferos y reptiles que están siendo amenazados o borrados por una política energética que no consulta postulados superiores, como el derecho constitucional del medio ambiente.

## Conclusiones

Frente al estado de cosas inconstitucional, propiciado por el devastador Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso, aún contamos con la acción de tutela se erigió en el artículo 86 de la Constitución Política y Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992 como un mecanismo procesal complementario, específico y directo, que tiene por finalidad la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o amenazados, por acción u omisión de cualquier autoridad pública, ó en ciertos eventos señalados por la ley, a los particulares, siempre y cuando el afectado, conforme lo establece el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que la referida acción se utilice como mecanismo transitorio, en aras de evitar un perjuicio irremediable.

El ejercicio de la acción está condicionado entonces a que la parte demuestre la existencia de una amenaza concreta y específica de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública y en casos definidos por la ley, a sujetos particulares.

Respecto a la protección constitucional la sentencia T-415-99 manifiesta que:

En efecto, cuando el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna, sino por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico co-

lombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas.

El artículo 86 de la Constitución prevé de modo general que la acción de tutela cabe únicamente cuando no existan otros medios judiciales para la protección del derecho invocado (subsidiariedad), pero excluye de esta hipótesis el caso del **perjuicio irremediable**, el cual puede ser evitado por medio de la intervención oportuna del juez a partir de una demanda de tutela. En esas circunstancias, que deben ser evaluadas por el juzgador de manera concreta, como ya lo ha dicho esta Corporación, a fin de realizar la protección cierta del derecho mientras se profiere la decisión de la autoridad en la vía judicial pertinente, la tutela asume el carácter de remedio urgente cuya aplicación procede pese a la existencia de otros procedimientos, si ellos carecen de la inmediatez indispensable para que luego no resulten inútiles.

Resulta necesario que alguna autoridad constitucional establezca medidas de protección, que garantice el interés superior del ambiente sano para la subsistencia de la humanidad, que limiten el daño ambiental, delatado oportunamente en el foro Temático Hidrosogamoso, auspiciado por el Congreso de la República, el 22 de mayo de 2009, en San Vicente de Chucuri, donde se afirmó que el Proyecto de Hidrosogamoso, constituye una Catástrofe Socio-Ambiental Anunciada. Sin embargo, resulta vergonzoso para la opinión nacional e internacional, que la desatención de las recomendaciones técnicas realizadas alrededor del proyecto no fueron escuchadas, ni valoradas oportunamente, exteriorizando en estos momentos un daño ambiental sin precedentes, incuantificable, inmodificable, que notoriamente afecta a los moradores del río Sogamoso, y las generaciones futuras que no podrán disfrutar de un ecosistema exterminado, desvalorado por políticas de desarrollo económico que no consultan el interés general.

Agrego a lo anterior, que la Corte en Sentencia T-380 de 1993, analizó que la tensión existente entre razón económica y razón cultural se agudiza aún más en zonas de reserva forestal, donde las características de la fauna y la flora imponen un aprovechamiento de los recursos naturales que garantice su desarrollo sostenible, su conservación, restitución o sustitución (CP art. 80). Igualmente se dijo que la relación entre estos extremos debe ser, por tanto, de equilibrio.

Análogamente a lo estudiado en el caso del proyecto Hidrosogamoso, en el precedente referido se criticó que:

...las externalidades del sistema económico capitalista, deja en cierto modo secuelas de su particular concepción de sometimiento de la naturaleza y de explotación de los

recursos naturales, quebrantan esta ecuación de equilibrio en la medida en que desconocen la fragilidad de los ecosistemas y la subsistencia de diferentes grupos étnicos que habitan en el territorio. Consciente de esta situación, el Constituyente no sólo prohijó el criterio de **desarrollo económico sostenible**, sino que condicionó la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas a que ésta se realice sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas (CP art. 330)...

Con fundamento en lo descrito precedentemente, tenemos que el proyecto Hidrosogamoso, no integra sensatamente el criterio de desarrollo económico sostenible, porque pone en peligro la estabilidad socio-cultural, de los municipios o localidades que conforman el área de influencia del Proyecto, donde se presentan actualmente graves problemas sociales y ecológicos irreversibles, que no pueden ser tolerados, al exigir el establecimiento inmediato de estrategias preventivas, que planifiquen adecuadamente las obras que se adelantan en el Departamento de Santander, para la construcción de una Hidroeléctrica que genera daños incuantificables en el medio ambiente, amenazando la subsistencia de especies que paulatinamente van desapareciendo por la agresividad de los trabajos ejecutados y por las limitadas medidas de precaución o preventión de una catástrofe ambiental de mayor impacto.

El anterior conflicto económico plantea la necesidad de consolidar una jurisprudencia principal (Nomoárquica), que permita limitar actuaciones económicas, empresariales e industriales que afecten ostensiblemente el medio ambiente. Necesariamente el ejercicio de ponderación constitucional, debe inclinar su capacidad argumentativa para establecer acciones afirmativas que protejan efectivamente la naturaleza, el medio ambiente, y la ecología, que se encuentran indisolublemente ligados al derecho a la vida en condiciones dignas, salud, trabajo, e Interés Superior del Ambiente Sano para la Subsistencia de la Humanidad, mediante la aplicación de criterios o estrategias de desarrollo económico sostenible.

## Bibliografía

Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992.

Convención Ramsar “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional”. 1971.

Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000. viii) Acuerdo de Copenhague de 2009.

Declaración de Estocolmo para la Preservación y Mejoramiento del Medio Humano de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992.

[http://www.aidaamericas.org/sites/default/files/InformeAIDA\\_GrandesRepreseas\\_BajaRes\\_1](http://www.aidaamericas.org/sites/default/files/InformeAIDA_GrandesRepreseas_BajaRes_1)

MC 382/10 CIDH. Medidas Cautelares a Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1997.

Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987, firmado por 196 participantes.

## Jurisprudencia colombiana, Corte Constitucional

Sentencia T-135 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Censo ante proyecto hidroeléctrico El Quimbo. Temas: Derechos al mínimo vital, a la vida digna, al trabajo; participación; censo. Quiso

Sentencia T-194 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Represa Urrá I. Temas: Cuenca del río Sinú, sistema de humedales del Sinú, hidroeléctrica Urrá I; derechos a la participación y a un medio ambiente sano. Cita Sentencia T-652 de 1998.

Sentencia T-652 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Represa Urrá I y comunidad indígena Embera Katío. Principio de diversidad étnica y cultural, explotación de recursos naturales en territorio indígena.

Sentencia T-471 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Contaminación de ríos por basuras. Temas: Acción popular, ríos, derecho al ambiente sano, derecho a la salud, contaminación ambiental.

## Sentencias de Constitucionalidad

Sentencia C-750 de 2008, se reiteró que: “En Colombia el tema ambiental constituyó una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente.

Sentencia C-431 de 2000.

# Derechos fundamentales y principios rectores de la niñez

María Lilia Viveros Ramírez\*

## Comentario legislativo sobre: Ley Número 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El pasado 3 de julio de 2015 el Ejecutivo del Estado publicó la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aprobada por la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz. La génesis del ordenamiento se comprende dentro del marco armonizador para estar conforme a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que a nivel federal fue aprobada en diciembre de 2014. Sin embargo se le observa como un documento colmado de repeticiones textuales de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de un parafraseo rebuscado, poco esclarecedor del contenido de la Convención de Derechos del Niño (CDN) de 1989 y se le encuentra falto de preceptos que instrumenten mecanismos que permitan el cumplimiento de los principios y derechos que se les reconocen a niños, niñas y adolescentes (NNA).

Los artículos 6 y 12 de la Ley local son una copia de los artículos 6 y 13 de la Ley General sin que haya ningún aporte sustancial, replicando además, un error teórico-metodológico que se analiza a continuación:

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Ley 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Artículo 6. Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son <b>principios rectores</b> , los siguientes:	Artículo 6. Para efectos de esta Ley, son <b>principios rectores</b> , los siguientes:
I El interés superior de la niñez;	I El interés superior de la niñez;

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

II	La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los tratados internacionales;	II	La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los tratados internacionales;
III	La igualdad sustantiva;	III	La igualdad sustantiva;
IV	La no discriminación;	IV	La no discriminación;
V	La inclusión;	V	La inclusión;
VI	El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;	VI	El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
VII	La participación;	VII	La participación;
VIII	La interculturalidad;	VIII	La interculturalidad;
IX	La corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades;	IX	La corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades;
X	La transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales;	X	La transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales;
XI	La autonomía progresiva;	XI	La autonomía progresiva;
XII	El principio pro persona;	XII	El principio pro persona;
XIII	El acceso a una vida libre de violencia, y	XIII	El acceso a una vida libre de violencia, y
XIV	La accesibilidad.	XIV	La accesibilidad.

Artículo 13. Para efectos de la presente Ley son <b>derechos</b> de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:		Artículo 12. Para efectos de la presente Ley son <b>derechos</b> de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa mas no limitativa, los siguientes:	
I	Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;	I	A la vida, a la supervivencia y al desarrollo;

II	Derecho de prioridad;	II	De prioridad;
III	Derecho a la identidad;	III	A la identidad;
IV	Derecho a vivir en familia;	IV	A vivir en familia;
V	Derecho a la igualdad sustantiva;	V	A la igualdad sustantiva;
VI	Derecho a no ser discriminado;	VI	A la no discriminación;
VII	Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;	VII	A vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
VIII	Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;	VIII	A una vida libre de violencia y a la integridad personal;
IX	Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;	IX	A la protección de la salud y a la seguridad social;
X	Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;	X	A la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
XI	Derecho a la educación;	XI	A la educación;
XII	Derecho al descanso y al esparcimiento;	XII	Al descanso y al esparcimiento;
XIII	Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;	XIII	A la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;
XIV	Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;	XIV	A la libertad de expresión y de acceso a la información;
XV	Derecho de participación;	XV	De participación;
XVI	Derecho de asociación y reunión;	XVI	De asociación y reunión;
XVII	Derecho a la intimidad;	XVII	A la intimidad;
XVIII	Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;	XVIII	A la seguridad jurídica y al debido proceso;
XIX	Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y	XIX	De niñas, niños y adolescentes migrantes; y

XX	Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.	XX	De acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
----	--	----	--

Se observa de la transcripción de la Ley 573 anterior que el artículo 6 consta de catorce fracciones que contienen los principios rectores de la legislación y el artículo 12 enumera en veinte fracciones los Derechos de NNA, y en ambos preceptos se repiten los siguientes conceptos:

- a. La igualdad sustantiva
- b. La no discriminación
- c. El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo
- d. La participación
- e. El acceso a una vida libre de violencia

Esta situación puede provocar un problema metodológico de interpretación sistemática al momento de aplicar dicho ordenamiento toda vez que teóricamente los principios deben ser puntos optimizadores de los Derechos, es decir, tienen una realización relativa y son ponderables, mientras que los Derechos son prerrogativas subjetivas públicas definidas y que se cumplen o no se cumplen, no siendo posible ponderarlos.

La Ley 573 del Estado de Veracruz se observa como un ordenamiento demasiado extenso (134 artículos), puramente enunciativo, poco o nada práctico para lograr el real empoderamiento de NNA respecto a sus propios derechos. Aunque bien cabe aclarar que falta la emisión del reglamento respectivo, se afirma *a priori* que la ley en comento no abona sustancialmente en la vida de NNA veracruzanos de manera directa, toda vez que en ella se burocratizan Derechos Fundamentales y se hace más complejo el andamiaje administrativo para lograr el cumplimiento y la tutela de los mismos.

Se incluyeron una serie de articulados relativos a diversas leyes estatales, que si bien tienen como destinatarios a NNA, estos preceptos resultan como

apéndices desvinculados a la materia y dicha situación podría provocar una falta de certeza jurídica a NNA en temas tan sensibles como: la adopción, la educación y la Ley de víctimas. Finalmente, se le advierte como poesía legislativa, completamente carente de mecanismos que busquen, promuevan o faciliten la eficacia de los derechos que deberían tutelar.

El Estado no es el único responsable de velar por los derechos de la niñez. A la familia le corresponde la protección y la orientación del niño. A la sociedad, promover y vigilar que se cumpla el mandato de la CDN e incluso, los propios niños y niñas, tienen siempre algo que aportar y, sobre todo, saber que pueden y tienen derecho a exigir su protección, concluyéndose que hay aún un débito legislativo para con NNA veracruzanos.



# NOTICIAS

ESTADOS UNIDOS



## **Reconocimiento al Dr. Jorge Witker por el gobierno de Chile**

El Dr. Jorge Witker Velázquez recibió un merecido reconocimiento, por 40 años de vida académica en México, de manos de la Presidenta de Chile Michelle Bachelet en su reciente visita al país, la ceremonia fue realizada el pasado viernes 14 de agosto de 2015 en el Teatro Julio Castillo de la Ciudad de México.

Jorge Witker es Doctor por la Universidad Complutense de Madrid, Maestro en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Melbourne, Australia y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile, su importante obra jurídica en la Universidad Nacional Autónoma de México consiste en más de 70 libros, a los cuales se agregan más de 40 capítulos en libros y más de 50 artículos publicados en revistas especializadas y de divulgación, nacionales y extranjeras, por lo cual es distinguido como Investigador Nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT.

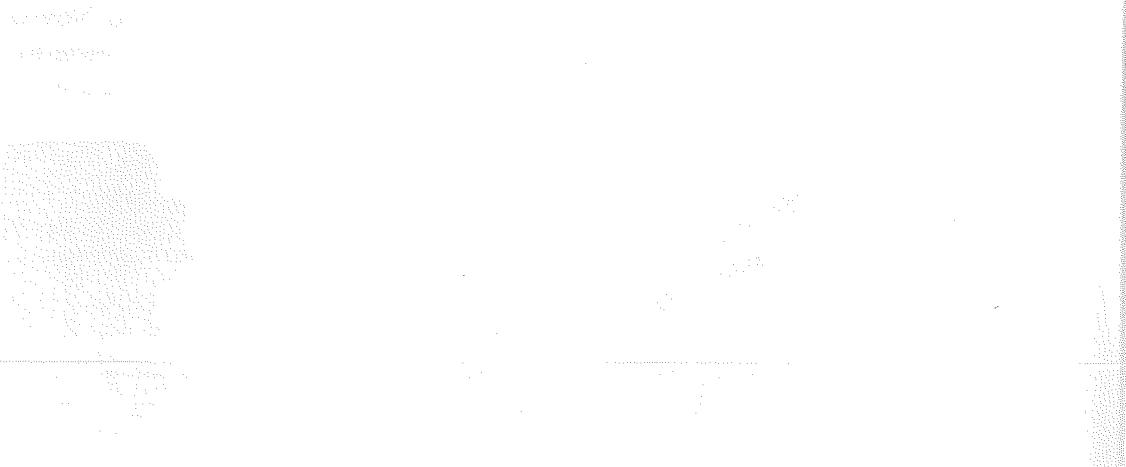
De su trayectoria en México podemos mencionar, que ha sido Fundador del curso de Derecho de la Competencia Económica en el Doctorado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Programa Académico 1998, donde sus doctorandos citan a Jorge Witker junto con Héctor Cuadra, Eduardo Novoa Monreal, Esteban Righi, Rafael Pérez Miranda y Ricardo Couto, como iniciadores de la doctrina sobre Derecho Económico en México. También es fundador



del curso de Epistemología Jurídica en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho UNAM en 1996 y como Coordinador Académico del Doctorado en Derecho en la Universidad Autónoma de Tabasco período 2004–2007.

Además el Dr. Jorge Alberto Witker Velásquez en su desempeño profesional se ha destacado como Arbitro Panelista de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Arbitro Internacional del Centro de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, Capacitador Certificado por el Centro de Estudios de la Justicia en las Américas (CEJA) (2008). Integrante de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos para la redacción del Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación CONATRIB y certificado por la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Procesal Penal de la Secretaría de Gobernación (SETEC) México, 2010.

Ha sido condecorado por su actividad académica con el “Reconocimiento Catedrático UNAM”, por su labor en docencia eficaz e investigación relevante que recibió en 1998. y el galardón otorgado por su obra publicada con apego a su perfil como docente-investigador: Premio Universidad Nacional Autónoma de México en Investigaciones Sociales, recibido en el año 2000; además Premio Nacional de Comunicación 2011, otorgado por la Fundación José Pagés Llergo, en el apartado Obra Jurídica, sustentada en los tres libros publicados en el año 2011 intitulados: *Introducción al Derecho Económico*, 9 ed., *Derecho del Comercio Exterior* 1<sup>a</sup> ed. y *La investigación jurídica* 2<sup>a</sup> edición.



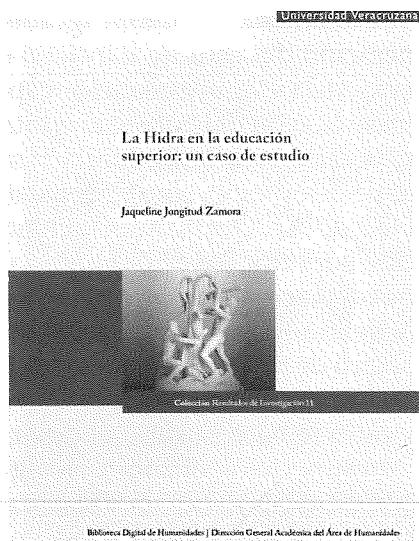
## **Presentación del libro *La Hidra en educación superior: un caso de estudio***

El 22 de abril se llevó a cabo la presentación del libro *La Hidra en educación superior: un caso de estudio*, en el auditorio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

La obra, autoría de la Dra. Jacqueline Jongitud Zamora, fue presentada por la Dra. Rebeca Contreras López, investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad; el Dr. Martín Aguilar Sánchez, investigador del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales y el Dr. Miguel Ángel Casillas Alvarado, investigador del Instituto de Investigaciones Educativas. La mesa de presentación fue presidida y moderada por la Dra. Josefa Montalvo Romero, Coordinadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad.

La obra atiende, desde el enfoque de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, a la relación entre corrupción y vulneración de los derechos humanos, en específico del derecho a la educación superior. Es un estudio que reporta los hallazgos de una investigación documental y de campo sobre la presunta violación del derecho a la educación en el Estado de Veracruz, derivadas de un conjunto de prácticas calificadas como corruptas, las cuales fueron desplegadas por funcionarios de diverso nivel de las administraciones gubernamentales anterior y actual en el proceso de creación de la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV).

La Dra. Rebeca Contreras López destacó el enfoque teórico adoptado para la realización



Disponible en la Biblioteca Digital de Humanidades de la UV: <http://www.uv.mx/bdh/nuestros-libros/la-hidra-en-la-educacion-superior-un-caso-de-estudio/>

de la investigación, su solidez metodológica y la diversidad de técnicas e instrumentos utilizados para la generación de la evidencia empírica que sustenta las afirmaciones que en ella se realizan, su formato electrónico y accesibilidad gratuita, así como las líneas de investigación que inaugura a partir de los planteamientos que realiza.

El Dr. Martín Aguilar Sánchez llamó la atención respecto a la investigación de campo realizada por la autora y los hallazgos que la misma reporta. En tal sentido planteó que el estudio abre una serie de interrogantes acerca de la forma en la que la educación superior se está desplegando en el Estado de Veracruz y de temas como el deber de financiación de ésta a cargo del Estado, de la satisfacción de indicadores de calidad educativa y de la situación de los estudiantes que cursan sus estudios en la UPAV.

El Dr. Miguel Ángel Casillas Alvarado subrayó el aporte metodológico de la obra, pues provee de herramientas teóricas, conceptuales y analíticas que permiten la definición y medición objetiva de la satisfacción del derecho humano a la educación superior. Sostuvo también que el caso de la UPAV se desarrolla en un contexto de precarización de la educación superior, y en el que, cada vez más, se observa que en este nivel educativo se extienden las condiciones de desigualdad y exclusión que prevalecen en el país.

Finalmente, la autora agradeció a todos aquellos que coadyuvaron con la generación del estudio e insistió en que los resultados presentados proveían de evidencia empírica valiosa respecto a la forma en la que la corrupción en la administración del gobierno estatal anterior y actual, están generando una afectación al derecho a la educación superior en Veracruz. Sostuvo que su estudio no es de opinión, sino de constatación del cumplimiento de la legislación aplicable y de la correcta implementación de la política pública exigible para la educación superior. Y cerró su intervención con estas palabras: "La peor apuesta que puede hacer un Estado es la que va a favor de la demagogia, de la simulación y la del fraude en la educación superior, porque esa apuesta implica empeñar el futuro de miles de jóvenes y del esfuerzo de sus familias por proveerles de educación superior, porque conlleva el no desarrollo de las potenciales capacidades y porque hace ilusorio el desarrollo local y nacional. Ojalá la Hidra en educación superior contribuya en algo a la toma de conciencia del cómo y por qué la educación superior en Veracruz está siendo afectada por la corrupción y por su puesto para el ejercicio de las competencias reconocidas a autoridades y funcionarios relacionados con la temática".

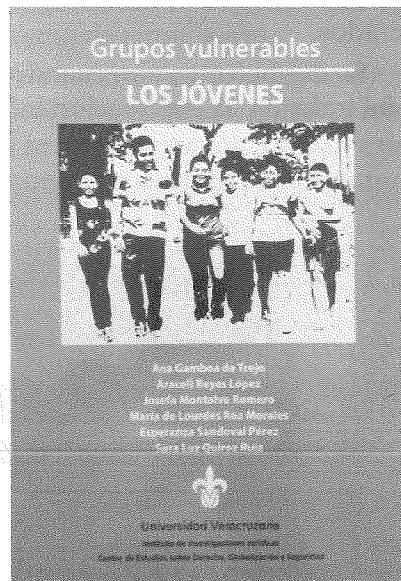
## Presentación del libro *Grupos vulnerables: Los jóvenes*

El cuerpo académico Ciencias Penales, coordino la edición del libro preocupa-dos por la existencia de grupos vulnerables, se dio a la tarea de investigar la problemática por las que atraviesan los jóvenes, no solo en el aspecto jurídico, sino también en lo integral.

La Maestra Rossana Escobar Martínez, docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, moderó la presentación y comentarios de tres re-conocidas mujeres del medio del Derecho.

La Dra. Martha Cristina Daniels Rodríguez, investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad; abordo la parte que trata sobre los derechos laborales de los jóvenes, resaltando la revisión de la legislación de tratados nacionales e internacionales, en los cuales se regula el trabajo infantil, y aunque en México ha disminuido, aún no se ha logrado erradicar, tanto que "215 millones de niños siguen atrapados en trabajo infantil y... 115 millones está expuesto a trabajos peligrosos (p. 91). Las au-toras plantean soluciones que son simples de señalar pero muy complejas de implementar; Garantizar el acceso a la educación a todos los niños, Programas sociales que ayuden a las fa-milias a mantener a sus hijos en la escuela e Implementar los convenios sobre trabajo in-fantil. Finalmente, comentó que el planteamiento es interesante, porque señala que constitucionalmente el trabajo es un derecho y una garantía de libertad.

Ana Laura Rivera Rosas, becaria del CONACyT del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, destaco a la familia como el núcleo básico donde el joven



adquiere las herramientas para su desarrollo. Los jóvenes ante las vulnerabilidades; casos concretos de seguridad, inseguridad y la política, ante los medios de comunicación, es necesario la educación para el buen proceso ante las políticas públicas y partidos políticos, y las redes sociales; que les dirigen y roban la atención, distrayéndoles de sus prioridades, otro aspecto que les roba la atención son bombardeos de comerciales orientado a su consumo, mediante estas mismas redes sociales y sus contactos que les influyen y les crean moda.

Angélica Suárez Morales Consejera Estudiantil de la facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, habló de los dos últimos capítulos, que se detienen en el aspecto de la crisis de los valores de la familia y la carencia de valores individuales, la vulnerabilidad que padecen los jóvenes en los últimos tiempos, donde sus ejemplares de heroicidad son los líderes de los cárteres de la delincuencia organizada. El libro plantea los motivos por el cual son vulnerables los jóvenes a unirse a actividades delictivas; reflexionando sobre las circunstancias de su desarrollo en su medio, parte fundamental es el estatus económico y la disfunción familiar, de ahí la decisión de involucrarse en esta clase de acto. Por último, insistió en lo relevante de una formación en el ámbito educativo de los jóvenes.

El Dr. José Luis Cuevas Gayosso, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, resaltó la importancia que tienen textos como el presentado, ya que abordan situaciones en la que los jóvenes pueden estar involucrados.

Se destacó que, aun cuando existe legislación laboral suficiente, el problema del trabajo y la explotación infantil no se ha podido erradicar.

## **"La legislación laboral es bipolar"**

### **Conferencia del Dr. Alfredo Sánchez Castañeda**

La Ley Federal del Trabajo, es una legislación bipolar, sentenció el Dr. Alfredo Sánchez Castañeda, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Durante la conferencia "La reforma laboral y las condiciones de trabajo del personal docente", impartida el pasado 25 de junio en el auditorio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, el investigador señaló que la actual legislación laboral presenta dos cara: una flexible y otra protecciónista.

Detalló que puede considerarse flexible, en la medida que introdujo figuras jurídicas como los contratos a prueba, los contratos de formación inicial, la subcontratación y la creación de una modalidad nueva a los contratos por tiempo indeterminado. Pero por otro lado, señaló que también considerarse protecciónista, en cuanto que otorga herramientas a los trabajadores, en el caso de que las nuevas figuras jurídicas, se utilicen bajo un esquema de simulación.

"Es paradójico, porque si bien se introducen los contratos a prueba, se establece un límite a los mismos, y la prohibición de volver a contratar a una persona bajo la modalidad de un contrato a prueba; si se introducen los contratos de formación, se señala que el empleador no podrá contratar a través de un contrato de formación y no capacitar a un trabajador; si bien se introduce la subcontratación, la ley preceptúa que una empresa no puede subcontratar la totalidad de sus actividades, entre otras cosas" explicó el investigador nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores.

Por último, Sánchez Castañeda indicó que la última reforma laboral obedeció a la necesidad de adecuar



la legislación mexicana a las dinámicas actuales del mercado de trabajo. Sin embargo, subrayó que una reforma a una legislación por sí misma, no va a generar empleos.

“Los empleos se generan porque existen las condiciones económicas idóneas en un país determinado. No finquemos falsas expectativas en la Ley Federal del Trabajo” concluyó.

## **Foro internacional “Discriminación racial y afrodescendientes en México”**

2 y 3 de julio de 2015. Boca del Río, Veracruz.

El pasado mes de julio asistimos al Foro internacional sobre discriminación racial, organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, celebrado en Boca del Río, Veracruz y del que fue anfitriona la Comisión Estatal de Derechos Humanos de la entidad veracruzana. En este Foro se trataron temas de interés y se puso en evidencia lo mucho que falta por hacer para, en principio, visibilizar la discriminación que existe en el mundo y, específicamente en México; el objetivo es lograr políticas públicas inclusivas y dirigidas a eliminar este grave problema.

Este Foro resulta interesante, a pesar de que sus resultados fueron escasos, porque se realiza al iniciar el “Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015-2024” convocado por Naciones Unidas para hacer frente al problema del racismo y la discriminación derivada de atributos fenotípicos, étnicos o nacionales.

Se puso en evidencia que, en México, los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución federal se refieren a la composición pluriétnica del país pero se tienen en cuenta a los pueblos indígenas, no así a los afrodescendientes y otras minorías, existentes en el territorio nacional.

Un aspecto positivo fue que, por primera vez, el INEGI incluyó una pregunta sobre afrodescendientes en la Encuesta intercensal de marzo de 2015 pero también se explicitó las innumerables



confusiones y problemas que se tienen en cuanto a la denominación y autopercepción de quienes poseen esta ascendencia. Otro aspecto importante son las acciones, de inicio en temas de definición y planeación, que realizan CONAPRED, por ejemplo, a través de la Guía para establecer políticas de acción afirmativa relativas a los afrodescendientes y la SEP con el impulso a una educación multicultural.

En el ámbito internacional, el representante de CEPAL insistió en la necesidad de ir más allá de la igualdad de derechos y enfatizar la igualdad de oportunidades, ya que no se trata sólo de un cambio en el lenguaje sino de modificar estructuras culturales. A lo largo del Foro se pusieron de manifiesto múltiples datos de la desigualdad de oportunidades, en el mundo, para los afrodescendientes.

La representante del INAH señaló que la raza no existe, ya que su origen se debe a situaciones histórico políticas que ya han sido superadas pero que, a raíz de esa ideología, el racismo sigue existiendo y por ello es necesario luchar contra él.

Finalmente, el representante de Colombia convocó a que el 21 de mayo de 2016, en una manifestación global simultánea, se rechace el racismo y se enfatice la necesidad de luchar contra él: <http://www.zeleb.com.co/n/este-21-de-mayo-todos-unidos-en-contra-el-racismo-012123>.

Infórmate y participa en las múltiples acciones para acabar con el racismo en el mundo: <http://www.un.org/es/letsfightracism/>

## **Segunda temporada del programa radiofónico *Somos***

El podcast especializado en derechos humanos *Somos*, tendrá una segunda temporada de 10 episodios, anunció recientemente el Centro de Estudio sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (CEDEGS).

En la segunda temporada de *Somos*, podcast transmitido por Radio Universidad Veracruzana, busca retratar la situación de viven los derechos humanos en el estado de Veracruz, y en general, en el país.

“Es fundamental retratar la etapa de claroscuros que experimentan los derechos humanos, por un lado, se están logrando avances importantísimos en materia de igualdad, el mejor ejemplo de esto, lo tenemos en la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo; pero por otro lado, derechos humanos tan básicos, como el de la libre expresión, no están siendo plenamente garantizados, una prueba de esto son los 15 periodistas asesinados en el estado de Veracruz” señaló Manuel Cruz Florencia, productor de *Somos*.

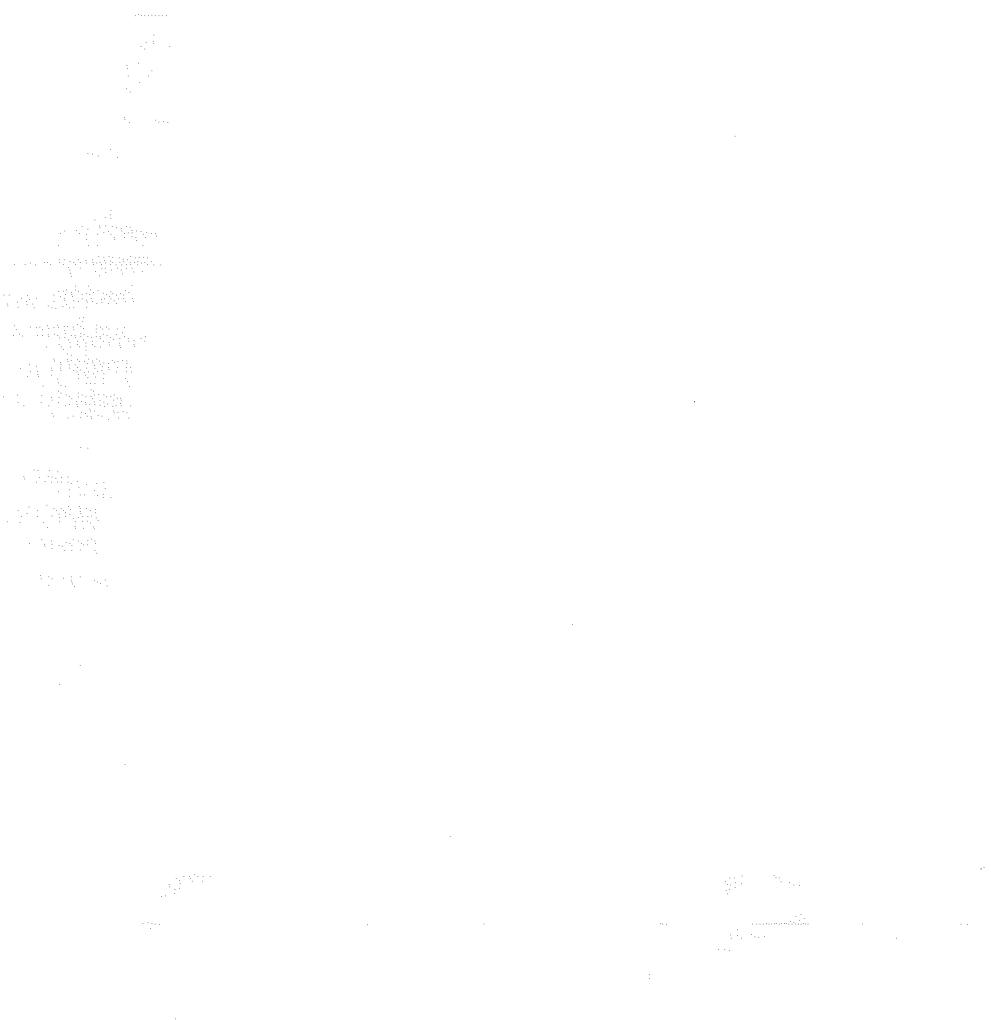
La primera temporada de *Somos*, recibió muy buenas críticas. Con la colaboración de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz (CEDHV), el CEDEGS produjo una serie de 10 episodios, que lograron posicionarse en el gusto del público que los sintonizó en Radio U.V, o que lo escuchó a través de la plataforma de iTunes o Soundcloud.

Para esta nueva etapa, el podcast especializado en derechos humanos, plantea hablar sobre temas como la migración, los feminicidios, la precarización de los derechos laborales, la discriminación a las personas discapacitadas, los derechos sexuales y reproductivos, la trata de blancas, entre otros temas. Para



esto, contará con la colaboración del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, organización no gubernamental de alcance nacional.

La segunda temporada comenzará a transmitirse en el mes de septiembre a través de Radio Universidad Veracruzana, todos los jueves a las 10:30 horas, con repetición los sábados a las 15:00 horas. También podrás escuchar y descargar los episodios en las plataformas de iTunes, iVoox y Soundcloud.



## **“La Hidra en la educación superior: un caso de estudio” de Jaqueline Jongitud Zamora**

Por Manuel Cruz Florencia

La corrupción y el mal diseño de las políticas públicas, obstaculizan la satisfacción de los derechos humanos. Para Jaqueline Jongitud Zamora, investigadora del *Centro de Estudios Sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (CEDEGS)*, en el estado de Veracruz, las prácticas corruptas, están cercenando el derecho humano a la educación superior.

En entrevista con motivo de su nuevo libro titulado “*La Hidra en la educación superior*”, la punzante investigadora, afirma que a través de las prácticas corruptas de la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV), nuestro estado, está incumpliendo sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la Educación Superior.

**PREGUNTA (P).** Decidió titular la obra “*La Hidra en la educación superior*”, cuéntenos por qué.

**RESPUESTA (R).** La Hidra de Lerma es un monstruo mitológico con un gran número de cabezas en forma de serpiente, altamente perjudicial y difícil de exterminar. Se cuenta que cada vez que cortaban una de estas cabezas, aparecían dos, también, se cuenta que el aliento de este monstruo era tan venenoso que seca los campos y mata a los animales. Es así como la Hidra de Lerma, me permite visualizar el fenómeno de la corrupción, ya que al igual que el monstruo, es un fenómeno altamente dañino y difícil de exterminar. En la lucha por erradicarla, se renueva, se sofistica, haciendo difícil su aniquilación. Por eso título de esa forma la obra, porque el libro nos habla de la corrupción en la educación superior, en un caso específico.

**P.** Se habla mucho de la corrupción, de hecho el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, ha mencionado que es un problema cultural. A su juicio ¿qué consecuencias provoca la corrupción?

R. Me parece que la corrupción, junto con la impunidad, es uno de los problemas más fuerte que enfrenta el país. La corrupción tiene muchas aristas y muchos efectos perniciosos, por ejemplo, los costos económicos de la corrupción son muy altos, esto porque la corrupción desalienta la inversión, ampara la incorrecta aplicación y el desvío de los recursos públicos.

Esto en términos económicos, pero en términos social, la corrupción erosiona la sociedad, quita confianza en las instituciones, disminuye la calidad de vida, genera impunidad e inefficiencia en la impartición de justicia, etc. Hoy en día, la literatura en materia de corrupción es muy clara al señalar que, los efectos de esta son muy amplios y que tienen un peso muy importante para obstruir el desarrollo de los países.

**P. Poco se habla de los efectos perniciosos que la corrupción provoca en la educación superior.**

R. Creo que la corrupción en la educación superior, es una de las conductas más terribles, más trágicas que podemos experimentar como país. Simplemente con corrupción, no puede haber educación. La corrupción particularmente en la educación superior, es altamente lesiva, ya que la educación superior se encarga de la formación de los profesionistas que se van a encargar del desarrollo científico, tecnológico y social del país. Sin duda, el gran problema de una educación superior afectada por la corrupción, es que aniquila las posibilidades de futuro de una nación.

**P. Me pareció interesante que desde la introducción de su libro, sostiene que: "El Estado de Veracruz, a través de prácticas corruptas, está incumpliendo sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la educación superior." ¿Cómo sustenta esta afirmación?**

R. La sustento con una investigación documental y de campo, en la que básicamente lo que hago es traer a la vista del lector, toda la legislación y las políticas públicas, estatales, federales e internacionales, exigibles en materia de educación superior; porque a partir de estas leyes y políticas, hago una revisión detallada de cada uno de los aspectos que deben cumplirse, observando que muchos no se satisfacen en la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV), ya que en esta institución coexisten una serie de conductas corruptas, como el tráfico de influencias, la utilización clientelar de recursos económicos, que lo impiden.

Considero que la tesis que sostengo, tiene suficientes medios de prueba, que sería interesante que las autoridades revisaran.

**P. Durante su investigación de campo en la UPAV ¿Qué vio? ¿Qué escuchó? y ¿Qué averiguó?**

R. En los estudios de campo encontramos cosas muy interesantes, por ejemplo, esta institución cuenta con instalaciones propias, no cuenta con laboratorios, no cuenta con bibliotecas, no cuenta con programa de tutorías, ni tampoco realiza investigación; hoy día no se puede pensar la educación superior sin estos elementos esenciales.

También, encontramos situaciones muy irregulares en el funcionamiento de la UPAV, por ejemplo, los docentes no cuentan con relaciones de trabajo establecidas, no existen organizaciones sindicales, es decir, no cuentan con las condiciones laborales mínimas e irrenunciables con las que debe tener cualquier trabajador en el país.

En el caso de los alumnos descubrimos que tienen que pagar para recibir servicio tecnológico, tiene que pagar para ir al sanitario, incluso se constatan casos de personas no tituladas que dan clases en el nivel licenciatura. Además nos percatamos que hay un manejo poco transparente de los recursos, entre otras cosas. Yo invitaría a lean las evidencias reportadas en el libro.

**P. ¿Una universidad con estas características puede formar integralmente a las personas?**

R. Definitivamente no.

**P. Entonces si no forma integralmente personas ¿qué función tienen este tipo de instituciones?**

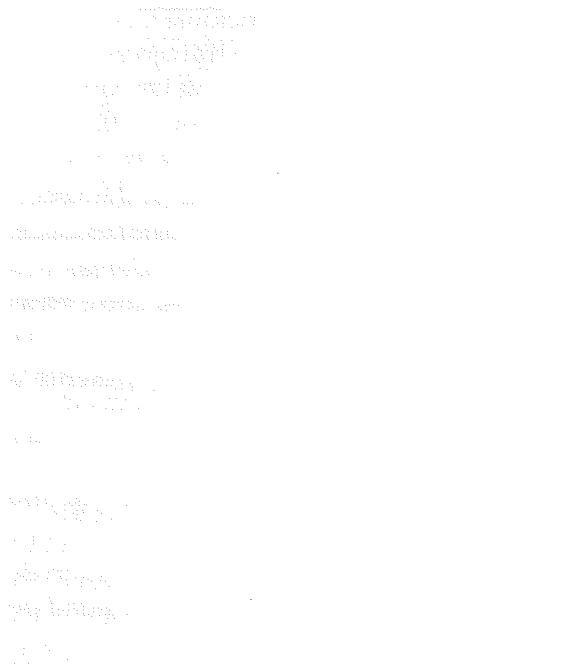
R. En el caso particular de la UPAV, considero tiene que ver con un cuestión de legitimidad del Estado. Es decir, el gobierno manda el mensaje a la sociedad de que está preocupado por la educación y que, por ende, dará acceso a un mayor numero de jóvenes a instituciones de educación superior; y efectivamente da el acceso, sin embargo no les garantiza una educación de calidad, ni condiciones mejores para el futuro. Lo lamentable es que, en este contexto tan competitivo, una mala formación equivale, en ocasiones, a no tener educación.

**P. ¿Dónde quedan los estudiantes que acuden, de buena fe, a estas instituciones, con la esperanza de un mejor futuro?**

R. Es triste, pero seguramente experimentarán un futuro poco promisorio. Aquí hay que considerar que en el país el mercado de trabajo se encuentra muy deprimido, y sí a esto sumamos las conductas negativas de la UPAV, el acceso de los egresados al mercado laboral, será muy complicado. En pocas palabras, nos encontramos ante un fraude educativo.

P. ¿Podría aplicarse este estudio a distintas instituciones de educación superior?

R. Por supuesto, de hecho todos los indicadores son replicables. Creo que es muy necesario que revisemos el tema de la educación superior, "La Hidra en la educación superior" se ocupa sólo del caso de la UPAV, pero tendríamos que revisar como están funcionando todas las instituciones, públicas y privadas, de educación superior de este país. México necesita una educación de calidad, que de competencias, habilidades, pero sobre todo dignidad a las personas.



## Verano de investigación científica en el CEDEGS

En los meses de junio a agosto, el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDEGS) dio la bienvenida a estudiantes del programa de verano de la investigación científica, organizado por la Academia Mexicana de Ciencias, que en su XXV edición fue convocado con el interés de que los estudiantes de licenciatura se vinculen a la investigación científica en diversas áreas, como las biológicas, físico-matemáticas, ciencias sociales y humanidades, biomédicas y químicas, e ingeniería y tecnología, logrando su acercamiento a actividades académicas por medio de estancias en distintos centros e institutos de investigación de todo el país, en un periodo de siete semanas, con la supervisión y guía de investigadores que les permitan colaborar en sus proyectos de investigación.

El CEDEGS recibió a los estudiantes Mayra Aquino Méndez, Ranulfo Morales López y Héctor Daniel García Pérez, quienes colaborarían con las doctoras Josefa Montalvo Romero coordinadora del CEDEGS, Rebeca Elizabeth Contreras López directora de la revista *Letras Jurídicas* y Jacqueline C. Jongitud Zamora, respectivamente.

Durante su estancia en el centro, además de desarrollar actividades enfocadas al proyecto de investigación de cada académico, asistieron a un curso diseñado con la finalidad de ampliar su conocimiento en metodología y técnicas de investigación, que fue coordinado por la Dra. Contreras López quién planteó como objetivo principal, proporcionar a los estudiantes visitantes una experiencia que les permita adentrarse en las actividades de investigación relacionada con la ciencia jurídica a través de la interacción con



los diversos integrantes del Centro de Estudios. Además tuvieron una notable participación Leticia Esteban García, Jana Madeleyn Figueroa Fernández, Cristina Martínez Pedraza, Mara Karina Mendoza Hernández y Ana Laura Rivera Rosas becarias del CEDEGS en la logística y asistencia a éste.

El curso tuvo una duración de 30 horas con los siguientes temas:

- ¿Cómo organizar una investigación? *Dra. Rebeca Elizabeth Contreras López*
- Letras Jurídicas: Lineamientos para publicar. *Antrop. Rita María León López*
- Ética en la investigación. *Dra. Jacqueline C. Jongitud Zamora*
- Métodos de interpretación jurídica. *Dra. Martha Cristina Daniels Rodríguez*
- Fuentes del conocimiento. *Dra. Socorro Moncayo Rodríguez*

Se concluyó el día 12 de agosto con las exposiciones por cada uno de los estudiantes de sus avances de investigación, que llevaron a cabo en este periodo, observando en sus planteamientos un notable aprendizaje en el uso de las técnicas y metodologías adquiridas durante su estancia. Al término de las participaciones la coordinadora del curso, entregó las constancias de participación a las becarias, estudiantes de verano y ponentes, dirigiendo unas palabras de perseverancia y gratitud por compartir de esta experiencia.



## **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 una carta 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 multidisciplinaria 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 presu-

puestales de cada número, quedando en reserva las colaboraciones que no se hubieren incluido para los números subsiguientes, previa aceptación del autor.

Las colaboraciones y la carta 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 8 a 15 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 *keywords* 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 extensión 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 en minúsculas. 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 2015. En CÓDICE-SERVICIOS EDITORIALES, Xalapa, Veracruz. El tiraje fue de 300 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Rebeca Elizabeth Contreras López.