

Número 9

Diciembre 2023
Publicación Semestral

ISSN 2992-7404

Revista de la
Facultad de

DERECHO

UNIVERSIDAD VERACRUZANA



Universidad Veracruzana



REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Número 9, Julio-Diciembre de 2023

Dra. Araceli Reyes López

Directora de la Facultad de Derecho

Dr. Roberto Monroy García

Coordinador

Consejo editorial:

Dr. José Luis Zamora Valdés

Dr. José Lorenzo Álvarez Montero

Dr. José Luis Cuevas Gayosso

Dra. Erika Verónica Maldonado Méndez

Dra. Miriam de los Ángeles Díaz Córdoba

Dr. Jorge Martínez Martínez

Diseño de Portada:

Mtro. Josue Roberto Moya Romero

DR © Universidad Veracruzana

La Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Año 5, número 9, Julio-Diciembre, de 2023 es una publicación semestral editada y distribuida por la Universidad Veracruzana a través de la Facultad de Derecho, Circuito Gonzalo Aguirre Beltrán S/N, Zona Universitaria, C.P. 91090, Xalapa-Enríquez, Veracruz, México. Con certificado de reserva de derechos al Uso Exclusivo, No. 04-2018050209552200-203, de fecha 2 de mayo de 2018, con certificado de reserva de derechos al Uso Exclusivo No. 04-2022-040514214800-102, de fecha 5 de abril de 2022, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. La Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, es una publicación electrónica, que se rige por la política de libre acceso a la ciencia jurídica. ISSN 2992-7404, correo electrónico: rmonroy@uv.mx y página web: <https://www.uv.mx/derecho/revista-de-la-facultad-de-derecho-de-la-universidad-veracruzana/>. Coordinador del Comité editorial de la Facultad de Derecho y Coordinador responsable de la edición: Dr. Roberto Monroy García. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente la postura del Comité editorial de la Facultad de Derecho, ni del Consejo editorial de la Revista. Cada autor se hace responsable de la originalidad de los contenidos y de las opiniones sustentadas en cada uno de los artículos. Se prohíbe la reproducción en cualquier forma de los contenidos en texto o en imágenes de esta publicación sin la autorización expresa del Comité editorial de la Facultad de Derecho de Universidad Veracruzana. La consulta de esta publicación es gratuita.

Adición al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar el Derecho Humano a una buena administración

Dr. José Lorenzo Álvarez Montero*

1. Derechos humanos y administración.

La irrupción de los derechos humanos en el ámbito internacional y su protección jurisdiccional por organismos externos al Estado, así como su reconocimiento e incorporación formal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha repercutido en las prácticas administrativas de los poderes públicos, y debe afectar por igual a la conducta de los concesionarios de servicios públicos, de explotación de recursos naturales y empresas públicas¹.

Estos nuevos escenarios deben incorporarse al rubro del derecho administrativo y procesal administrativo.

Considero que la agenda de los derechos humanos para el presente siglo seguirá ampliándose de acuerdo a las condiciones climáticas, espaciales, geográficas, científicas, técnicas, culturales, étnicas, económicas y políticas, así como a la prestación de servicios públicos prestados por el Estado o concesionados a particulares.

Uno de los mayores problemas en las sociedades modernas, y México, no es la excepción, consiste en la relación entre la administración pública y privada y los ciudadanos, sobre la prestación de los servicios, que hagan efectivos los derechos humanos².

La deficiente o mala y en ocasiones pésima administración de los citados servicios, impacta en perjuicio de las personas afectando su salud, su economía o sus vidas.

La prepotencia, la ignorancia o la corrupción en quienes tienen a su cargo la administración pública o privada, requieren de una llamada de atención y un cambio relevante que permita transitar hacia una buena administración.

* Doctor Honoris causa por la Universidad de Xalapa; Doctor Honorio en Ciencias Jurídicas Administrativas y de la Educación otorgado por la Universidad de las Naciones; Doctor en Derecho con calificación sobresaliente magna cum laude por la Universidad de Almería, España; Doctor en Filosofía con Especialidad en Educación por Atlantic International University; Master en Derecho Penal, Procesal Penal y Criminología, por la Universidad de Girona (Cataluña-España), Maestría en Educación con Especialidad en Metodología de la Enseñanza Superior, Licenciado en Derecho, Especialidad en Derecho Fiscal, y Especialidad en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, por la Universidad de Salamanca, curso de posgrado en Derecho Humanos en el Institut Drets Humans de Catalunya, Barcelona, España y sobre Derechos Humanos en África por el Ilustre Colegio de Abogados en Madrid, España, Diplomado en Enseñanza Superior, Diplomado en El Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional y Diplomado en Derecho Electoral y Procesal Electoral

¹ "trabajadores cesados del Congreso (Alfaro Aguado y otros) vs Perú, Párrafo 128, y Caso Radilla Pacheco vs México, Párrafo 339.

² Lares Teodosio "Lecciones de Derecho Administrativo", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, pág. 82-83.

Por un lado, lo que se considera como un logro laboral que permite al trabajador estabilidad en su trabajo y seguridad en el mismo, se ha transformado en negligencia, ineptitud, corrupción, falta de disposición y desapego a las actividades por las que es contratado.

Otro ángulo del problema en perjuicio de las personas, está en la prepotente actitud, la irresponsabilidad y el abuso de los concesionarios de los servicios públicos o en las concesiones para la explotación de los recursos naturales.

Ambos elementos se traducen en una pésima o mala administración.

2. Derecho humano a una buena administración.

Frente a tales acontecimientos cotidianos, se impone incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el “derecho humano a una buena administración”

El concepto de buena administración, es difuso y dinámico responde a la complejidad y a la naturaleza cambiante de la administración, y no solo se refiere a la observación de las obligaciones jurídicas, sino a la disposición y voluntad del servidor que asegure a los gobernados administrados un trato correcto y de respeto a su persona³.

No escapa a nuestra descripción reflexiva que la expresión “buena” es subjetiva, personal e indeterminada por lo que es necesario agregar elementos de objetividad que nos aproximen a la justificación del concepto⁴.

La incorporación del derecho humano a una buena administración, se proyecta con escenarios abiertos y flexibles que permiten aceptar, aglutinar e incluso descubrir nuevos derechos para los gobernados. También como derecho instrumental, apoyar a la efectividad de los demás derechos humanos, estableciendo estrictas obligaciones a quienes como autoridades, funcionarios o concesionarios tienen a su cargo la administración pública o privada.

Indudablemente para hacer efectivos los derechos humanos, se requiere de una buena administración y estar reconocida ésta como derecho, obliga a los servidores públicos y concesionarios a servir a los gobernados con objetividad, eficacia, ética y buenos modales.

Así, en las relaciones jurídicas de supra a subordinación, las autoridades y funcionarios del Estado, así como los concesionarios de los servicios públicos o explotadores de los recursos naturales por concesión, deberán respetar los principios inherentes a una buena administración.

3. Principios de una buena administración.

³ Mugica Herzog, Enríque, (2002), Una buena administración como un recurso de derechos humanos, VII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, Lisboa, Portugal, p.63.

⁴ Ibid., p.64.

Entre los principios de una buena administración encontramos los siguientes: la legalidad, no discriminación, proporcionalidad, no abuso del poder, imparcialidad e independencia, objetividad, cortesía, resolución en plazo razonable, fundamentación y motivación, protección de datos, notificación, información, acceso a documentos y archivos⁵.

De manera genérica entendemos por **Legalidad** la actuación de las autoridades, funcionarios o concesionarios de conformidad con la legislación y la aplicación de las normas y procedimientos establecidos en la legislación o en la concesión

La no discriminación se traduce en que al tramitar las solicitudes del público y al adoptar decisiones, la autoridad, el funcionario o el concesionario garantizara el respeto del principio de igualdad de trato, evitara toda discriminación injustificada sobre la base de nacionalidad, sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

Proporcionalidad se manifiesta en que al adoptar decisiones, la autoridad, el funcionario o el concesionario garantizara que las medidas adoptadas sean proporcionales al objetivo que se persigue, evitando restringir los derechos de los ciudadanos o imponer cargas cuando estas restricciones o cargas no sean razonables con respecto al objetivo perseguido.

La ausencia de abuso de poder impone que los poderes se ejercerán únicamente con la finalidad para los que han sido otorgados por las disposiciones legales.

La Imparcialidad e independencia consiste en que la autoridad, el funcionario o el concesionario sean imparciales e independientes, absteniéndose de toda acción arbitraria que afecte adversamente a los miembros del público, así como de cualquier trato preferente por cualesquiera motivos.

La objetividad se rebela en que el funcionario tendrá en cuenta los factores relevantes y otorgara a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión.

La cortesía impone una conducta diligente, correcta, cortes y accesible en sus relaciones con el público.

Legítimas expectativas, consistencia y asesoramiento no es otra cosa que la obligación de la autoridad, el funcionario o el concesionario de respetar las legítimas y razonables expectativas que los miembros del público tengan, asesorando al público sobre cómo debe presentarse un asunto que este en su ámbito de competencia, así como sobre el modo como se debe actuar, mientras se trate ese asunto.

⁵ Diamandouros, Nikiforos; Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (2005), Luxemburgo, pp. 11-19.

Respuesta a la petición se manifiesta en que la autoridad, el funcionario o el concesionario garantizaran que todo ciudadano que se dirija por escrito a la Institución reciba una respuesta en breve término.

El Derecho a ser oído y a hacer observaciones consiste en garantizar que en todas las fases del proceso de toma de decisiones, se respeten los derechos a la defensa.

La Resolución en plazo razonable garantizar que la decisión sobre la solicitud o reclamación dirigida a la Institución se adopte en un plazo prudente.

La Fundamentación y motivación exige que toda decisión deberá indicar los motivos en los que está basada, exponiendo claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la misma.

La Protección de datos impone a la autoridad, el funcionario o el concesionario que maneje datos personales referentes a un ciudadano de respetar la vida privada y la integridad de la persona.

Notificación de la resolución obliga a la autoridad, el funcionario o el concesionario garantizar que las decisiones se notifiquen por escrito, tan pronto como se haya adoptado la decisión, a la persona o personas afectadas.

Información es la prestación a cargo del responsable del asunto de facilitar al público la información que soliciten.

Acceso a documentos este principio obliga a tratar las solicitudes de acceso a documentos de la Institución de conformidad con las normas aprobadas por la Institución y a los principios y límites generales.

Archivos adecuados establece la necesidad de que las dependencias de la Institución mantengan los archivos adecuados para la entrada y salida de los documentos que reciba y de las medidas que adopten.

La mención de los principios anteriores, es enunciativa no exhaustiva con los cuales, puede iniciarse la construcción del marco jurídico del derecho a una buena administración, así como, la elaboración de Códigos de conducta de los servidores públicos y privados, impulsando un comportamiento ético con rasgos positivos como la integridad personal, la responsabilidad, honradez y honestidad.

4. Unión Europea y Derecho a una buena administración.

Es pertinente recordar que el derecho humano a una buena administración, está incorporado a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en la Cumbre de Niza en

diciembre de 2000, derivándose de ella el Código de Buena Conducta Administrativa, aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001⁶.

A la construcción de este derecho humano ha contribuido también el trabajo Defensor del Pueblo Europeo⁷ y un número importante de sentencias de los tribunales de justicia comunitarios⁸.

Al efecto el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, reconoce el “derecho Humano a una buena administración en los siguientes términos:

Artículo 41

Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

5. Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Mangas Martín Aracely, (2008), Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (comentarios artículo por artículo), Fundación BBV, Bilbao, p. 664-677.

⁷ Diamandouros, Nikiforos; *op. cit.*, pp. 4-5.

⁸ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta) de 31 de marzo de 1992* En el asunto C-255/90 P, promovido por Jean-Louis Búrban; SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA, (Sala Primera ampliada) de 18 de septiembre de 1995, En el asunto T-167/94, Detlef Nölle, que actúa bajo la razón social «Eugen Nolle», Luxemburgo; SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta) de 9 de julio de 1999 *En el asunto T-231/97, promovido por Michael P. Brown, gerente de New Europe Consulting Ltd, Luxemburgo; SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, 15 de octubre de 1987, en el asunto 222/86, promovido por Georges Heylens, Jacques Dewailly, Jacques Amyot y Roger Deschodt. Luxemburgo; SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, 18 de octubre de 1989, en el asunto 374/87, promovido por Orkem, anteriormente CdF Chimie, sociedad anónima, Luxemburgo; SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, de 21 de noviembre de 1991, en el asunto C-269-90, promovido por Hauptzollamt Munch-Mitte y Technische Universitat Munchen, Luxemburgo, y SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA, (Sala Primera) de 6 de diciembre de 1994, promovido por Lisrestal-Organizacoo Gestao de Restaurantes Colectivos, Luxemburgo.

Como puede observarse varios de los derechos que integran el derecho humano a una buena administración, establecido en el artículo 41 de la citada Carta se encuentran reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, por ejemplo, los artículos 14, 16, 113 y 8, donde se regulan el derecho a no ser privado de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante previo juicio donde sea oído y en su caso vencido, la obligación de toda autoridad de fundar y motivar sus resoluciones, la responsabilidad del Estado, por los daños causados con motivo de su actividad administrativa irregular y la obligación de los funcionarios de responder en breve termino al patrocinio y sobre las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado Jurisprudencia. Sin embargo, la incorporación al texto constitucional del derecho humano a una buena administración y la regulación secundaria que del mismo puede expedirse, es una novedad que permitiría completar las disposiciones de nuestra ley fundamental ampliando la protección de los gobernados frente a la mala administración de las autoridades y funcionarios públicos e incluir la responsabilidad de las otras entidades aquí mencionadas que también con su irregular actividad en la prestación de los servicios públicos prestados por concesión, causan daños patrimoniales o de salud, entre otros.

6. Conclusión

Los ciudadanos de la República Mexicana, tenemos derecho a una buena administración por parte de los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así, como de los responsables de las empresas públicas, de participación estatal mayoritaria o de las empresas que tienen a su cargo servicios públicos concesionados, para lo cual es indispensable incorporar el derecho humano a una buena administración a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y vincular este derecho a la función jurisdiccional, de tal modo que se reconozca en principio un recurso interno como la “reclamación” para impugnar la mala administración, con el objeto de corregir la actuación irregular a través de un trámite sencillo e incluso oral, que permita constatar la irregularidad y corregirla inmediatamente y de no lograrlo el derecho a acudir a los tribunales impugnando la violación correspondiente.

7. Mensaje

Ejercer los poderes, facultades o atribuciones que la Constitución, las leyes o los reglamentos otorgan a las autoridades o los derechos concedidos a los particulares para la explotación de los recursos naturales o para prestación de servicios públicos, no es otra cosa que administrar los recursos de la sociedad para satisfacer sus necesidades.

8. Propuesta.

Adición al artículo 17 constitucional

17. ...

Toda persona tiene derecho a una buena administración.

La Justicia será impartida por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

9. Bibliografía

AGUILAR Villanueva, L. F.: (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

BAENA Del Alcazar, M.: (2005), “Sobre la idea europea de “buena administración””, *Instituciones y procesos políticos: homenaje a José Casarola*, coordinado por Montabes Pereira, Madrid.

CARTA de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en la Cumbre de Niza en diciembre de 2000.

CARTA de Gobierno Electrónico, 2007.

CARTA Iberoamericana de calidad en la gestión pública, 2009.

CARTA Iberoamericana de la función pública, 2003.

CARTA Iberoamericana de los derecho y deberes del ciudadano en relación con la administración Pública, 2013.

CARTA Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, 2009.

CARTA por la gestión sostenida, 2023.

CÓDIGO Europeo de Buena Conducta Administrativa, 2005, Luxemburgo

CÓDIGO Iberoamericano de buen gobierno 2006.

DIAMANDOUROS, Nikiforos; (2005), Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, Luxemburgo.

E. GARCÍA de Enterría, con Tr Fernández, (2011), Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid.

F. GONZALEZ Navarro, (1994), Derecho Administrativo Español, Eunsa, Navarra.

F.-PANTALEÓN, (1995), Responsabilidad médica y responsabilidad de la administración, Civitas, Madrid.

GALAN Vioque, R., (2005), “El derecho a una buena administración (artículo II-101 del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución europea)”, *Revista de la Facultad de Derecho, Crónica Sevillana*, no. 1.

GALERA Rodrigo, S.: (2004), “Ciudadanía. El derecho a una buena administración”, *Comentarios a la Constitución Europea*, Garrido Mayol y otros (coords.), vol. 2 (los derechos y libertades), Madrid.

J.A. MORENO Molina, con JM Magán, (2005), *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, El consultor, Madrid.

J.GARRIDO Falla, (2005), *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.

L. MARTÍN Retortillo, (2009), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Iustel, Madrid.

L. MEMBIELA, (2007), *La buena administración en la administración general del Estado*, actualidad administrativa, n.4.

L. PAREJO, (2011), *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

LARES Teodosio “Lecciones de Derecho Administrativo”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

LORENZO de Membiola, J. B.: (2007), “La Buena administración en la Administración General del Estado”, *Actualidad Administrativa*, num.4/2007.

MANGAS Martín Aracely y Linan Nogueras, D. J.: (2006), *Instituciones y de Derecho de la Unión Europea*, 5o edición, Madrid.

MANGAS Martín Aracely, (2008), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (comentarios artículo por artículo)*, Fundación BBV, Bilbao.

MUGICA Herzog, Enrique, (2002), *Una buena administración como un recurso de derechos humanos*, VII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, Lisboa, Portugal.

NIETO García, A.: (2008), *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona.

O. MIR Puig_Pelat, (2002), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Civitas, Madrid.

PONCE Sole, J.: (2001), *Deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid.

R. PARADA, (2007), *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid.

RODRIGUEZ Arana Muñoz (2006), *El buen gobierno y la buena Administración de las Instituciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

RODRIGUEZ-Arana Muñoz, J.: (2007), “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, *Revista de Estudios Locales* (CUNAL) num. 100/2007.

SENTENCIA, caso trabajadores cesados del Congreso (Alfaro Aguado y otros) vs Perú, Párrafo 128, y Caso Radilla Pacheco vs México.

SODERMAN, J.: (2001), “El derecho fundamental a la buena administración”, *Gaceta Jurídica de la CE*, num. 214.

SOTO Kloss, E., (1973), Existe un Derecho administrativo inglés?, *Revista de Administración Pública*, 70.

SOTO Kloss, E.: (1996), *Derecho Administrativo. Bases fundamentales*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

TOMAS Mallen, B.: (2004), *El derecho fundamental a una buena Administración*, MAP, Madrid.

TORNOS Mas, J.: (2007), *El derecho a una buena administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona.

TRATADO Constitutivo de la Comunidad Europea, (1957), Roma.

El derecho a una adecuada defensa y la interrelación de la defensa material y técnica en el proceso penal mexicano.

Autores: Mtro. Josue Roberto Moya Romero y

Mtro. José Carlos Cabrera Rendón

SUMARIO:

Introducción; I. Bases jurídicas del derecho a una defensa adecuada en el proceso penal mexicano; II. La interrelación de la defensa material y la defensa técnica del imputado en el proceso penal; III. Conclusiones; IV. Referencias.

Palabras claves: Derecho a la Defensa; Defensa Material; Defensa Técnica; Proceso Penal

Introducción

Una de las finalidades más trascendentales en la evolución del proceso penal en el sistema jurídico mexicano, es la de garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales de las partes que intervienen en el mismo. Tratándose de la figura del imputado, el derecho a una defensa adecuada, es uno de los pilares más importantes al hablar de una equidad procesal. En la legislación vigente, se pueden encontrar dos tipos de defensa a que tiene derecho el referido imputado, a saber: una defensa material, y; una defensa técnica. El conocer perfectamente el límite y alcance de cada una de ellas, otorga plena conciencia de la manera en que se han de utilizar dichas formas de defensa, en pro de una igualdad procesal de las partes y, más aún, evitando posibles sanciones y castigos del orden penal, derivado del desconocimiento de dichas figuras.

I. Bases jurídicas del derecho a una defensa adecuada en el proceso penal mexicano

El derecho a una defensa adecuada, resulta ser un tema bastante importante, en materia del proceso penal mexicano, en virtud de que, de manera directa o indirecta, tiene relación con diversos tópicos que forman parte de un entramado que se ha venido fortaleciendo en la medida

en que el derecho procesal en México ha evolucionado y madurado, como lo son el principio de presunción de inocencia, el equilibrio procesal de las partes y el debido proceso.

Es así que, cuando una persona es imputada o sujeta a un proceso penal, de manera inmediata se le debe garantizar que podrá defenderse en contra de cualquier acto emanado por la fiscalía o el órgano jurisdiccional competente, por lo que se deben considerar diversos requisitos para tal efecto, como lo es el contar con una defensa adecuada.

García Odgers evocado por Cruz Barney (2015) señala que el derecho a la defensa adecuada tiene manifestaciones concretas que son el derecho a declarar, a rendir prueba, a participar en el procedimiento y a contar con un abogado defensor que le proporcione la asistencia técnica necesaria.

Tratándose del derecho a la adecuada defensa, la misma se puede encontrar prevista en diversos ordenamientos jurídicos del sistema positivo mexicano vigente. Sin embargo, los más representativos o trascendentales resultan ser el artículo 1, 17 y 20 punto B fracción VIII, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 17, 113, y 115, entre otros del Código Nacional de Procedimientos Penales, mismos que a la letra señalan que:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

B. De los derechos de toda persona imputada:

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.

Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo 17. Derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata

La defensa es un derecho fundamental e irrenunciable que asiste a todo imputado, no obstante, deberá ejercerlo siempre con la asistencia de su Defensor o a través de éste. El Defensor deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional.

Se entenderá por una defensa técnica, la que debe realizar el Defensor particular que el imputado elija libremente o el Defensor público que le corresponda, para que le asista desde su detención y a lo largo de todo el procedimiento, sin perjuicio de los actos de defensa material que el propio imputado pueda llevar a cabo.

...

Corresponde al Órgano jurisdiccional velar sin preferencias ni desigualdades por la defensa adecuada y técnica del imputado.

Artículo 113. Derechos del Imputado El imputado tendrá los siguientes derechos:

IV. A estar asistido de su Defensor al momento de rendir su declaración, así como en cualquier otra actuación y a entrevistarse en privado previamente con él;

XI. A tener una defensa adecuada por parte de un licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención y, a falta de éste, por el Defensor público que le corresponda, así como a reunirse o entrevistarse con él en estricta confidencialidad;

Artículo 115. Designación de Defensor

El Defensor podrá ser designado por el imputado desde el momento de su detención, mismo que deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado con cédula profesional. A falta de éste o ante la omisión de su designación, será nombrado el Defensor público que corresponda.

La intervención del Defensor no menoscabará el derecho del imputado de intervenir, formular peticiones y hacer las manifestaciones que estime pertinentes.

Como se logra deducir de lo hasta aquí señalado, toda persona sujeta a un proceso penal en calidad de imputado, tiene la posibilidad no solo de ser asistido por una persona profesional del Derecho, sino que puede, muto propio, participar activamente dentro del proceso en el cual se encuentra inmerso.

Ahora bien, si bien es cierto que el imputado en un proceso penal cuenta con elementos claves para la resolución del conflicto puesto que es quien vivió de primera mano los hechos controvertidos, y cuenta con una versión y elementos probatorios que sostengan su dicho, no menos cierto es que, en aras de proteger el equilibrio procesal de las partes y no violentar el debido proceso, es que se le otorga una participación sumamente activa e importante a la figura

del licenciado en Derecho, quien ha de proporcionar todos los elementos jurídicos para una correcta y justa resolución del proceso en cuestión. Es así que dentro del derecho a la defensa adecuada podemos encontrar dos vertientes: la defensa material (llevada a cabo por el imputado o sujeto a un proceso) y la defensa técnica (que es proporcionada por el abogado con que debe contar el referido procesado).

El ejercicio de una u otra de las vertientes de la defensa adecuada antes referidas, a fin de obtener la más justas de las resoluciones dentro de un proceso penal, resulta ser un cuestionamiento cuya respuesta es sumamente importante al momento de ejercer el derecho a una adecuada defensa, lo cual redundará en procesos penales con sentencias cada vez más justas, evitando el castigo (incluso excesivo) de las personas sujetas al proceso penal.

II. La interrelación de la defensa material y la defensa técnica del imputado en el proceso penal

De acuerdo a lo señalado en el artículo 17 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el imputado en un proceso penal cuenta con el derecho fundamental e irrenunciable a la defensa. Esta defensa, puede ser técnica misma que se llevará a cabo por un licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional.

No obstante, siguiendo con la lectura a dicho precepto normativo, se señala que dicha defensa técnica, se efectuará “sin perjuicio de los actos de defensa material que el propio imputado pueda llevar a cabo”.

De lo anterior, se colige que una defensa en materia penal, no solo corre a cargo del defensor (técnico legal); sino que, por el contrario, el imputado puede llevar a cabo una participación activa en el mismo, con el objeto de defenderse conforme más le convenga.

Algunos de los supuestos que nos permiten verificar la intervención propia del imputado en el proceso penal, los encontramos en los artículos 56, 66, 92, 113 y 114, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales en vigor, y en cuya parte correspondiente señalan lo siguiente:

Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo 56. Presencia del imputado en las audiencias

Las audiencias se realizarán con la presencia ininterrumpida de quien o quienes integren el Órgano jurisdiccional y de las partes que intervienen en el proceso, salvo disposición en contrario. El imputado no podrá retirarse de la audiencia sin autorización del Órgano

jurisdiccional. El imputado asistirá a la audiencia libre en su persona y ocupará un asiento a lado de su defensor.

Sólo en casos excepcionales podrán disponerse medidas de seguridad que impliquen su confinamiento en un cubículo aislado en la sala de audiencia, cuando ello sea una medida indispensable para salvaguardar la integridad física de los intervinientes en la audiencia.

Si el imputado se rehúsa a permanecer en la audiencia, será custodiado en una sala próxima, desde la que pueda seguir la audiencia, y representado para todos los efectos por su Defensor.

Cuando sea necesario para el desarrollo de la audiencia, se le hará comparecer para la realización de actos particulares en los cuales su presencia resulte imprescindible.

Artículo 66. Intervención en la audiencia

En las audiencias, el imputado podrá defenderse por sí mismo y deberá estar asistido por un licenciado en derecho o abogado titulado que haya elegido o se le haya designado como Defensor.

El Ministerio Público, el imputado o su Defensor, así como la víctima u ofendido y su Asesor jurídico, podrán intervenir y replicar cuantas veces y en el orden que lo autorice el Órgano jurisdiccional.

El imputado o su Defensor podrán hacer uso de la palabra en último lugar, por lo que el Órgano jurisdiccional que preside la audiencia preguntará siempre al imputado o su Defensor, antes de cerrar el debate o la audiencia misma, si quieren hacer uso de la palabra, concediéndosela en caso afirmativo.

Artículo 92. Citación al imputado

Siempre que sea requerida la presencia del imputado para realizar un acto procesal por el Órgano jurisdiccional, según corresponda, lo citará junto con su Defensor a comparecer. La citación deberá contener, además de los requisitos señalados en el artículo anterior, el domicilio, el número telefónico y en su caso, los datos necesarios para comunicarse con la autoridad que ordene la citación.

Artículo 113. Derechos del Imputado

El imputado tendrá los siguientes derechos:

VII. A solicitar ante la autoridad judicial la modificación de la medida cautelar que se le haya impuesto, en los casos en que se encuentre en prisión preventiva, en los supuestos señalados por este Código;

VIII. A tener acceso él y su defensa, salvo las excepciones previstas en la ley, a los registros de la investigación, así como a obtener copia gratuita, registro fotográfico o electrónico de los mismos, en términos de los artículos 218 y 219 de este Código.

IX. A que se le reciban los medios pertinentes de prueba que ofrezca, concediéndosele el tiempo necesario para tal efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite y que no pueda presentar directamente, en términos de lo establecido por este Código;

Artículo 114. Declaración del imputado

El imputado tendrá derecho a declarar durante cualquier etapa del procedimiento. En este caso, podrá hacerlo ante el Ministerio Público o ante el Órgano jurisdiccional, con pleno respeto a los derechos que lo amparan y en presencia de su Defensor.

De las anteriores transcripciones, se logra constatar que efectivamente el imputado en un proceso penal, tiene una intervención activa, es por ello que, dentro del dicho proceso, se exige – de acuerdo a la legislación vigente – que siempre se encuentre presente en los momentos más trascendentales. El derecho a aportar pruebas, a acceder a los registros y a declarar son situaciones que permiten garantizar dicha función activa del imputado.

Sin embargo, legalmente hablando, la participación activa del imputado se encuentra “limitada” o “condicionada” a que sea puesto en consideración de su defensor, ya que con ello, se garantizaría la adecuada defensa del mismo; es decir, en el derecho procesal penal mexicano en vigor, se intenta garantizar la adecuada defensa evitando actos procesales de manera indiscriminada por parte del procesado sin la presencia de su abogado; y esto tiene una correcta justificación, si se parte de la base que es, precisamente el técnico legal, el que ha de saber cuándo y cómo declarar, que aportar como pruebas, o incluso solicitar los recursos judiciales necesarios para mantener un equilibrio procesal entre las partes.

Es así que, en contraposición, la legislación vigente en materia penal otorga una predominancia de la defensa técnica en aras de garantizar el derecho fundamental de debido proceso, exigiendo siempre la presencia en todos los actos procesales de la figura del abogado defensor e incluso preservando obligaciones y consecuencias legales derivadas de su nula intervención.

En este orden de ideas, basta con dar lectura al siguiente criterio jurisprudencial:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2009005

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materias(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a./J. 26/2015 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I

, página 240

Tipo: Jurisprudencia

DEFENSA ADECUADA EN MATERIA PENAL. LA FORMA DE GARANTIZAR EL EJERCICIO EFICAZ DE ESTE DERECHO HUMANO SE ACTUALIZA CUANDO EL IMPUTADO, EN TODAS LAS ETAPAS PROCEDIMENTALES EN LAS QUE INTERVIENE, CUENTA CON LA ASISTENCIA JURÍDICA DE UN DEFENSOR QUE ES PROFESIONISTA EN DERECHO.

Conforme al parámetro de control de regularidad constitucional, que deriva de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que se configura por la observancia y aplicación de las normas constitucionales y de fuente internacional en materia de derechos humanos, así como la directriz de interpretación pro personae; el artículo 20, apartado A, fracción IX, del referido ordenamiento constitucional, texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, debe interpretarse armónicamente con los numerales 8.2, incisos d) y e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14.3, incisos b) y d), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como el criterio contenido en la tesis aislada P. XII/2014 (10a.) (*), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEFENSA ADECUADA DEL INculpADO EN UN PROCESO PENAL. SE GARANTIZA CUANDO LA PROPORCIONA UNA PERSONA CON CONOCIMIENTOS TÉCNICOS EN DERECHO, SUFICIENTES PARA ACTUAR DILIGENTEMENTE CON EL FIN DE PROTEGER LAS GARANTÍAS PROCESALES DEL ACUSADO Y EVITAR QUE SUS DERECHOS SE VEAN LESIONADOS.", y la propia doctrina de interpretación constitucional generada por esta Primera Sala. Lo anterior, para establecer que el ejercicio eficaz y forma de garantizar el derecho humano de defensa adecuada en materia penal implica que el imputado (lato sensu), a fin de garantizar que cuente con una defensa técnica adecuada, debe ser asistido jurídicamente, en todas las etapas procedimentales en las que intervenga, por un defensor que tenga el carácter de profesional en derecho (abogado particular o defensor público); incluso, de ser posible, desde el momento en que acontezca su detención. La exigencia de una defensa técnica encuentra justificación al requerirse de una persona que tenga la capacidad técnica para asesorar y apreciar lo que jurídicamente es conveniente para el imputado, a fin de otorgar una real y efectiva asistencia legal que le permita estar posibilidad de hacer frente a la imputación formulada en su contra. Lo cual no se satisface si la asistencia es proporcionada por cualquier otra persona que no reúna la citada característica, a pesar de ser de la confianza del referido imputado.

Tesis de jurisprudencia 26/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha quince de abril de dos mil quince.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2027169

Instancia: Plenos Regionales

Undécima Época

Materias(s): Común, Penal

Tesis: PR.P.CN. J/12 P (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Septiembre de 2023, Tomo III, página 3204

Tipo: Jurisprudencia

DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO ADVIERTA QUE EL QUEJOSO ACUDE AL JUICIO DE AMPARO POR SU PROPIO DERECHO Y SIN DEFENSOR, LE SOLICITARÁ AL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

(IFDP) LE NOMBRE UN DEFENSOR, ÚNICAMENTE CUANDO ESTÉ PRIVADO DE LA LIBERTAD EN UN PROCESO DEL FUERO FEDERAL.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito emitieron criterios discrepantes al resolver diversos recursos, en relación con los supuestos en donde el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) debe representar al quejoso privado de la libertad que presenta una demanda de amparo, por su propio derecho y sin representación alguna.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que cuando el Juez de Distrito advierta que el quejoso está privado de la libertad, y que acudió al juicio de amparo por su propio derecho y sin haber nombrado defensor, deberá requerirlo para que nombre a un defensor, y de no hacerlo en el plazo concedido, le corresponderá asignarle un defensor público, atendiendo al fuero por el cual se originó el proceso que lo mantiene privado de la libertad, es decir, si se encuentra en internamiento por motivo de un asunto del fuero federal, deberá solicitar al Instituto Federal de Defensoría Pública le nombre un defensor público que lo asista, y en el supuesto de que se encuentre recluido por un asunto del fuero común, deberá atender al lugar donde se encuentra recluido y solicitar al Instituto de la Defensoría de esa entidad federativa que le nombre un abogado que vea por sus intereses.

Justificación: De la interpretación sistemática de los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8, numeral 2, incisos d) y e), y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14, numeral 3, incisos b) y d), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se advierte que durante el juicio de amparo en materia penal que promueve, por derecho propio, una persona recluida, sin la asistencia de un abogado, el Estado tiene el deber de tomar acciones para garantizar el derecho a la asistencia técnica.

Así, conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Federal de Defensoría Pública, cuando el quejoso hubiese sido privado de la libertad por un proceso del fuero federal, será el Instituto Federal de Defensoría Pública quien deba proporcionar la asesoría jurídica, por lo que el juzgador de amparo deberá solicitar a este instituto nombre a un defensor que defienda los intereses del quejoso; y en los supuestos en que dicha privación de la libertad sea consecuencia de un proceso del fuero común, debe atenderse a la protección de la adecuada defensa, en su vertiente material, para que el quejoso ejerza apropiadamente su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, lo cual únicamente se logra con la interacción personal entre el impetrante del amparo y su defensa, por lo que el Juez de Distrito debe considerar el lugar en donde se encuentra recluido el quejoso y solicitar al Instituto de la Defensoría de esa entidad federativa que le nombre un abogado que vea por sus intereses.

PLENO REGIONAL EN MATERIA PENAL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Contradicción de criterios 48/2023. Entre los sustentados por el Sexto Tribunal Colegiado y el Octavo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 29 de junio de 2023. Tres votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de los Magistrados Samuel Meraz Lares, quien formuló voto concurrente y Héctor Lara González. Ponente: Magistrada Emma Meza Fonseca. Secretarios: Denis Reyes Huerta y Martín Muñoz Ortiz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la queja 144/2021, y el diverso sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 36/2022.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Como se logra observar, en el caso planteado y que dio origen a la jurisprudencia antes transcrita, si bien es cierto que un imputado cuenta con un grado de intervención material en el ejercicio de su derecho a la defensa; no menos cierto es que existen limitantes cuya finalidad es, armonizar lo ejecutado directamente por el imputado, con las condicionantes jurídicas necesarias para ser efectivas en la defensa planteada.

Asimismo, no debe pasarse por alto el hecho, de que aún falta mucho camino que recorrer respecto al valor y alcance de los actos de defensa material que puede llevar a cabo una persona sujeta a un proceso penal, ya que como se ha venido estudiando en el presente trabajo, mucho de lo ejecutado por el imputado, solo tendrá valor si es considerado por su abogado, lo que queda en el aire la pregunta respecto a si esta condicionante coarta o no el derecho a la adecuada defensa en su vertiente material.

III. Conclusiones

La defensa adecuada es un requisito procesal en materia penal cuya violación pone en riesgo el desarrollo del proceso, la igualdad de las partes y por ende, la emisión de una sentencia justa.

El derecho a una defensa adecuada debe ser considerada desde un punto de vista material, llevada a cabo por el imputado directamente, mediante la exposición de diversas manifestaciones, otorgamiento de pruebas y demás actos propios dentro del propio proceso y, un punto de vista técnico, cuyo ejercicio corresponde a un técnico en Derecho, licenciado en derecho o abogado, el cual deberá contar con los conocimientos suficientes para hacer frente a un proceso penal evitando posibles violaciones de fondo o forma en dicho proceso.

Si bien es cierto, que existen las dos vertientes del derecho a una defensa adecuada antes referidas, el ejercicio de las mismas se encuentran íntimamente relacionadas, teniendo prevalecencia la defensa técnica sobre la material, considerando que:

1.- Las normas legales vigentes permiten la intervención activa del imputado durante todo el proceso penal.

2.- La figura del defensor, se erige como un garante del debido proceso y derecho a una adecuada defensa en el proceso penal, por lo que siempre que se requiera considerar algún tópico o situación dentro del proceso penal, incluso los propuestos por el imputado en el ejercicio de su derecho a una defensa material, se deberá dar la debida intervención al abogado.

3.- En este orden de ideas, si bien es cierto que el imputado puede ejercer actos de defensa material dentro del proceso en que se encuentra interviniendo, no menos cierto es que, conforme a la legislación vigente y los criterios de los tribunales que conforman el poder judicial mexicano, resulta recomendable que los mismos sean efectuados ante la presencia siempre del defensor, quien debe acreditar, entre otras cosas, contar con los conocimientos técnicos adecuados y pertinentes que garanticen que la defensa material ejercida por el imputado, no sea contraproducente.

4.- El derecho del imputado a ejercer actos de defensa material dentro de un proceso no se debe considerar coartado con la intervención mayormente activa por parte del defensor, sino que debe ser considerados como derechos complementarios.

5.- En valor a los actos de defensa material debe ser debidamente ponderado y valorado por las autoridades que se encargan de impartir justicia en materia penal, por lo que no puede ser considerados dichos actos de manera aislada sino complementarias a los planteamientos efectuados por la defensa, tratando de prevenir posibles desarmonizaciones que se pudieran presentar al momento de ejercer ambos derechos a la defensa.

6.- La tendencia en materia de derecho a la adecuada defensa en materia penal, es hacia exigir técnicos jurídicos mayormente preparados, puesto como ha quedado demostrado, si bien existe prevista la defensa material a favor del imputado, no es sino con la intervención del defensor, que se considera satisfecho dicho derecho fundamental.

IV. Referencias

Cruz Barney, O. (2015). Defensa a la defensa y abogacía en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Digital en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Código Nacional de Procedimientos Penales. Digital en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>

Tesis Jurisprudencial PR.P.CN. J/12 P (11a.) con registro digital 2027169. Digital en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027169>

Tesis Jurisprudencial 1a./J. 26/2015 (10a.) con registro digital 2009005. Digital en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2009005>

La Pensión Compensatoria en el Estado de Veracruz.

Dra. Rosa Laura Altamirano Castañeda⁹
y Dra. María de los Ángeles Domínguez García¹⁰

Sumario.

1. Introducción; 2. Antecedentes de la Pensión Compensatoria; 3. Distinción entre una Pensión Alimenticia y Pensión Compensatoria; 4. Pensión Compensatoria en la legislación veracruzana; 5- Pensión Compensatoria Provisional; 6. Conclusiones. 7. Fuentes.

Palabras Clave: Pensión Alimenticia; Pensión Compensatoria; Pensión Compensatoria Asistencial; Pensión Compensatoria Resarcitoria.

1. Introducción

La terminación de un matrimonio o una relación de concubinato, marca el inicio de nuevas y diferentes obligaciones a las que los cónyuges o concubinos tenían cuando estaban casados o vivían juntos. Un ejemplo de ellas, es la pensión compensatoria, la cual surge como un deber asistencial y resarcitorio derivado del desequilibrio económico que pueda presentarse entre los cónyuges o concubinos al momento de disolverse el vínculo correspondiente, al colocar a una de las partes en una situación de desventaja económica que incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y que le impida el acceso a un nivel de vida adecuado.

⁹ Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, región Xalapa; Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Superior de Justicia; Candidata del Sistema Nacional de Investigadores.

¹⁰ Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana del Sistema de Enseñanza Abierta, región Xalapa y Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Superior de Justicia.

Así las cosas, el presente artículo tiene la finalidad de distinguir, con base en la normativa civil del Estado de Veracruz y los criterios jurisprudenciales que la han interpretado, los antecedentes de la pensión compensatoria; la diferencia entre la pensión alimenticia y pensión compensatoria; cuando procede fijar una pensión compensatoria; así como los elementos que se toman en cuenta para su fijación; duración y terminación.

2. Antecedentes de la Pensión Compensatoria.

La figura de la pensión compensatoria surgió muy recientemente, pues los postulados que habían regido durante décadas en relación a la terminación de un vínculo de pareja o con el divorcio, únicamente daban la posibilidad de decretar el pago de alimentos y compensaciones, con base en la culpabilidad del otro ex cónyuge.¹¹

Es hasta la reforma del Código Civil, del diez de junio de dos mil veintidós, que se introdujo formalmente la obligación de la pensión compensatoria en la legislación del Estado de Veracruz; sin embargo, de conformidad con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo Directo en Revisión 1615/ 2022¹², la pensión compensatoria, aunque no expresamente, se encontraba en una forma incipiente el análisis por parte del juzgados de aspectos como las circunstancias particulares, de la capacidad de los cónyuges en el ámbito laboral, su condición económica, ello para el pago de alimentos en favor del inocente; esto, ya lo regulaba el extinto artículo 162 del Código Civil estatal; ahora, también contemplaba el divorcio por mutuo consentimiento, por el que los cónyuges no tenían derecho a alimentos, salvo que estos así lo acordaran, o bien el propio juzgado determinara que uno de los dos tiene la

¹¹ HOYA COROMNA JOSÉ et al “LA PENSIÓN COMPENSATORIA” (2018) (Vizcayafile:///C:/Users/ALUMNO/Downloads/Dialnet-LaPensionCompensatoria-78660.pdf)

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023)
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-11/ADR-1615-2022-08112022.pdf

necesidad manifiesta de ser alimentado, es decir, otorgaba la facultad de considerar un estado de desventajado con el divorcio, debía ser alimentado.

3. Distinción entre una Pensión Alimenticia y Pensión Compensatoria.

La pensión alimenticia y la pensión compensatoria, son dos figuras diferentes, pues tienen presupuestos y finalidades distintas¹³.

Veamos, la **pensión alimenticia** surge en relaciones familiares como el matrimonio y el concubinato, y la misma encuentra su fundamento en los deberes de solidaridad y asistencia mutuos de la pareja.

De conformidad con el artículo 239 del Código Civil de Veracruz, los alimentos comprenden:

“... lo que provea sustento, habitación, vestido, asistencia médica, se incluirán los gastos de embarazo y parto en cuanto no estén cubiertos de otro modo; gastos de educación desde educación inicial hasta el nivel licenciatura o equivalente; recreación, transporte y otros, conforme a las posibilidades económicas y el capital que le pertenezca o posea quien ha de darlos. Se tomarán en cuenta las necesidades y el nivel de vida acostumbrado por la persona beneficiada, para su normal desarrollo físico y psíquico”.

Es decir, el concepto alimentos, incluye a todos aquellos elementos e insumos que permitan constituir un digno nivel de vida: Los alimentos propiamente dichos; aquellos gastos que deriven del mantenimiento de una casa habitación: Luz, internet, servicio de tubería y drenaje, rentas (en su caso), ropa, servicios médicos, los gastos necesarios para cubrir la

¹³ Registro digital: 2021298, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Civil, Tesis: VII.2o.C.207 C (10a.)Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 73, Diciembre de 2019, Tomo II, página 1135, Tipo: Aislada **“PENSIÓN COMPENSATORIA ASISTENCIAL Y RESARCITORIA. TIENEN PRESUPUESTOS Y FINALIDADES DISTINTAS.”**

escolaridad (La ley reconoce desde la educación inicial hasta la universidad en el grado de licenciatura), y aquellos otros gastos que puedan destinarse al esparcimiento y desarrollo lúdico.

Así las cosas, para que proceda el pago de una pensión alimenticia por regla general¹⁴ se debe probar:

- (i) El estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria;
- (ii) Un determinado vínculo familiar entre la persona acreedora y la deudora, en este caso, el vínculo matrimonial; y;
- (iii) La capacidad económica de la persona obligada a prestarlos.

En cambio, la pensión compensatoria es una obligación que surge ante el desequilibrio económico generado durante el vínculo matrimonial/concubinato que, se puede ejercer cuando éste finaliza; ya que, busca enmendar esta situación de desventaja económica que afecta su nivel de vida.

Así, generalmente -y siguiendo el modelo de la familia tradicional en México- quedan los ex cónyuges o ex concubinos, que al terminar los citados vínculos, se presenta a causa de dedicarse preponderantemente a las labores del hogar y cuidado de los hijos.

Es decir, como elemento fundamental se tiene a la **desventaja económica** que surge de la separación del vínculo matrimonial que, sufre una de las partes en la relación, que dicho desequilibrio sea lo suficientemente fuerte para incidir de manera negativa dentro de la vida del ex cónyuge o ex concubino afectado, al punto en el que, éste no puede satisfacer de manera plena las necesidades propias de una vida adecuada. Por lo tanto, es deber asistencial y

¹⁴ Registro digital: 2023910, Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materias(s): Civil, Tesis: 1a./J. 28/2021 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo II, página 1322 Tipo: Jurisprudencia. "PENSIÓN COMPENSATORIA. NO PROCEDE EN EL JUICIO DE ALIMENTOS ENTRE CÓNYUGES SI, DURANTE SU SUSTANCIACIÓN, SE DISUELVE EL VÍNCULO MATRIMONIAL EN UN JUICIO DIVERSO."

resarcitorio del cónyuge separado, respecto del costo de oportunidad que asumió el ex cónyuge que destinó parte de su tiempo al cuidado del hogar, al no encontrarse en igualdad de condiciones que su pareja para lograr el desarrollo profesional, que se reflejó en su patrimonio.

4. Pensión Compensatoria en la legislación veracruzana

La Pensión Compensatoria se encuentra regulada en el Código Civil del Estado, a partir del artículo 252 al 252 Quinquies.

Por principio, el citado Código empieza definiendo que es una pensión compensatoria en su artículo 252, el cual a la letra dice:

“La pensión compensatoria es un deber asistencial y resarcitorio derivado del desequilibrio económico que pueda presentarse entre los cónyuges o concubinos al momento de disolverse el vínculo correspondiente, al colocar a una de las partes en una situación de desventaja económica que incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y que le impida el acceso a un nivel de vida adecuado”.

Como se ve, de la definición se extraer que la pensión compensatoria tiene dos vertientes: una asistencial y otra resarcitoria.

El carácter resarcitorio de una pensión compensatoria se refiere a los perjuicios ocasionados por la dedicación al cuidado de los hijos y a las labores del hogar, entendidos como:

- 1) Las pérdidas económicas derivadas de no haber podido, durante el matrimonio/concubinato, dedicarse uno de los cónyuges o concubinos a una actividad remunerada, o no haber podido desarrollarse en el mercado del trabajo convencional con igual tiempo, intensidad y diligencia que el otro cónyuge; y,
- 2) Los perjuicios derivados del costo de oportunidad, que se traducen en el impedimento de formación o capacitación profesional o técnica; disminución o impedimento de

la inserción en el mercado laboral y la correlativa pérdida de los derechos a la seguridad social, entre otros supuestos.

El carácter asistencial de una pensión compensatoria prospera ante:

- a) la falta de ingresos derivados de una fuente laboral que le permitan subsistir; o,
- b) la insuficiencia de sus ingresos para satisfacer sus necesidades más apremiantes.

A continuación, nos encargaremos de ver las circunstancias para fijar una pensión compensatoria; su cuantía, así como la manera en que la pensión compensatoria puede extinguirse, de acuerdo con lo que el cuerpo normativo en nuestra entidad refiere.

a. Circunstancias para fijar pensión compensatoria (resarcitoria o asistencial).

De conformidad con el artículo 252 ter del Código Civil del Estado, para otorgar la pensión compensatoria se tomarán en cuenta las siguientes circunstancias:

- I. Edad y estado de salud de los ex cónyuges y ex concubinos;
- II. Su calificación profesional y posibilidad de acceso a un empleo;
- III. Duración del matrimonio o el concubinato y, dedicación pasada y futura a la familia y al hogar;
- IV. Colaboración con su trabajo en las actividades del ex cónyuge o ex concubino;
- V. Medios económicos de uno y otro excónyuge o ex concubino, así como de sus necesidades;
- VI. Las obligaciones que tenga el deudor; y
- VII. La existencia de la doble jornada

Dentro de dichos elementos encontramos cuestiones obvias, como los años que haya durado el matrimonio o concubinato y la preparación académica o profesional de los cónyuges o concubinos, si como su consecuente perfil laboral. Este mismo artículo empieza a sentar las bases del principio de proporcionalidad de los alimentos en materia de pensión compensatoria, de lo cual hablaremos en siguientes puntos. Por último, el juez también deberá de considerar cuestiones como el tiempo que quien solicita la pensión compensatoria se dedicó a las cuestiones del hogar, y que tanto se pudo involucrar con la actividad económica que sustentaba a la familia o al vínculo en cuestión.

b. Elementos para su cuantía.

Para definir la cuantía de la pensión compensatoria por desgracia el Código Civil no prevé un procedimiento claro para fijar la cuantía de la pensión de una manera estricta y clara.

Sin embargo, la misma ley establece un principio que de forma abstracta una vía para poder definir la cuantía de la pensión compensatoria. Esta clave la encontramos dentro del artículo 242 del Código Civil, el cual establece el principio de proporcionalidad dentro de los alimentos.

Este principio muy en particular establece que los alimentos deben de darse conforme a dos supuestos importantes: La necesidad del acreedor de recibirlos y la posibilidad del deudor para poder brindarlos.

Mientras que la necesidad refiere al hecho de que si realmente el cónyuge que queda en estado de necesidad tiene o no tiene los medios suficientes para poder satisfacerlas como la vida le plantea. Por otro lado, la posibilidad del deudor refiere al hecho de establecer una proporción entre lo que el ex cónyuge gana menos lo que el mismo necesita para su sostenimiento. Tomando como base este cálculo, podemos determinar la verdadera posibilidad económica del deudor para dar dicha asistencia.

Así las cosas, el principio de proporcionalidad, aunado a las circunstancias que se enumeraron el apartado anterior, para definir la procedencia de la pensión compensatoria también se van a tomar en cuenta para definir su cuantía.¹⁵

Por ejemplo, el hecho de que cualquiera de los cónyuges en necesidad económica tenga una cierta preparación profesional o sea de una edad relativamente joven, sin duda que influye para que el juez determine el monto de una pensión.

c. Duración y Terminación.

Al igual que los alimentos, la pensión compensatoria tiende a ser una prestación o una obligación (Si lo entendemos desde el punto de vista del deudor alimentario) con una temporalidad determinada.

Así las cosas, la pensión compensatoria fenece cuando el acreedor de dicha pensión logra:

1. Una estabilidad económica con la cual pueda este sostener sus necesidades y satisfacerlas por sí misma, sin asistencia del ex cónyuge o ex concubino; es decir; cuando logre desarrollar las habilidades necesarias para insertarse en el mercado laboral y formar parte de una efectiva competencia económica; y/o
2. Se logra indemnizar las pérdidas o el costo de oportunidad sufrido por asumir las cargas del cuidado del hogar y de los hijos. Generalmente se considera que el tiempo que resarcirá los perjuicios, es el mismo que duró el matrimonio.

¹⁵ Tesis VII.2º.C.242.C, PENSIÓN COMPENSATORIA. SU MODALIDAD DE PAGO DEBE DECRETARSE EN CANTIDAD DE DINERO CIERTA Y PERIÓDICA, Y NO DE ACUERDO CON UN PORCENTAJE EN BIENES ADQUIRIDOS DURANTE LA VIGENCIA DEL CONCUBINATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)., Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Tomo IV, Octubre de 2021, Página 3820, Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023638>, Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2023

No se puede pasar por alto, el hecho de que habrá pensiones compensatorias vitalicias ha habido relaciones matrimoniales donde por el tiempo de casados (Fenómeno principalmente advertidos en matrimonios entre personas de generaciones anteriores), el cónyuge en estado de necesidad requiere dicha pensión de forma vitalicia, dada su nula preparación profesional para el desempeño de un empleo o una edad avanzada.

5. Pensión Compensatoria Provisional

La pensión compensatoria provisional, aunque persigue los mismos fines que si variante definitiva, esta debe de estudiarse como una medida cautelar dentro de un procedimiento de divorcio.

Dentro del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz, se toma como consideración dentro del rubro de las providencias precautorias, ya que estas son figuras que se encargan principalmente de asegurar una situación.

En el caso específico de la pensión compensatoria, lo que se busca es que durante el procedimiento civil que implica un divorcio (Sea en forma de jurisdicción voluntaria o de un procedimiento contencioso), el cónyuge no quede en ese estado de desequilibrio y su consecuente indefensión económica, de la cual se vería desprovista y en riesgo durante todo el tiempo que dure el proceso, atendiendo al peligro en la demora que supone la suspensión del apoyo económico existente dentro del matrimonio. Por tanto, la pensión compensatoria en su vertiente provisional lo que busca es auxiliar al posible acreedor, independientemente de la resolución futura del proceso, durante el tiempo que dure el mismo, siendo el auxilio fundamental que busca paliar el riesgo que implica un divorcio donde se advierte un inminente desequilibrio económico.

6. Conclusiones.

La pensión compensatoria debe estar considerada como un mecanismo de resarcimiento de para cualquiera de las partes que se encuentren inmersas en una relación, llámese matrimonio o concubinato y que al llegar a su fin; estas tengan conocimiento del derecho que pueden hacer efectivo en relación a los derechos humanos relativos al desarrollo profesional y personal; con lo anterior, pueden realizar la solicitud oportuna ante el órgano jurisdiccional especializado en materia de familia, quien en su estudio ha de considerar como características fundamentales las referidas en este artículo.

Con lo aquí expuesto, se pretende que exista un acercamiento a la figura jurídica de la “pensión compensatoria” y evitar que se realicen demandas con pretensiones que, ante el juzgador primario ha de buscar resarcir el desequilibrio de las condiciones económicas que se suscitó entre ex cónyuges o ex concubinos tras un divorcio o separación, bajo otras figuras que la normativa estatal no prevé como tal.

5. Fuentes.

Bibliográficas.

Belío Pacual Ana Clara, Pensión compensatoria (Ocho años de la aplicación práctica de la ley.15/2015, 8 de julio). Editorial Tirant lo Blanch, Edición 2013, Valencia España.

Hernández Díaz-Ambrona, M. D. (2017). Estudio crítico de la pensión compensatoria: (ed.). Editorial Reus. <https://elibro.net/es/lc/bibliotecauv/titulos/121251>

Verda y Beamonte, José Ramón de García Mayo, Manuel Gómez de Valenzuela, Manuel, La pensión compensatoria por separación o divorcio, Editorial Tirant lo Blanch, edición: 2023, Valencia. España

Tesis

Registro digital: 2021298, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Civil, Tesis: VII.2o.C.207 C (10a.)Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la

Federación. Libro 73, Diciembre de 2019, Tomo II, página 1135, Tipo: Aislada “PENSIÓN COMPENSATORIA ASISTENCIAL Y RESARCITORIA. TIENEN PRESUPUESTOS Y FINALIDADES DISTINTAS.”

Registro digital: 2023910, Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materias(s): Civil, Tesis: 1a./J. 28/2021 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo II, página 1322, Tipo: Jurisprudencia. “PENSIÓN COMPENSATORIA. NO PROCEDE EN EL JUICIO DE ALIMENTOS ENTRE CÓNYUGES SI, DURANTE SU SUSTANCIACIÓN, SE DISUELVE EL VÍNCULO MATRIMONIAL EN UN JUICIO DIVERSO. “

Tesis VII.2º.C.242.C, PENSIÓN COMPENSATORIA. SU MODALIDAD DE PAGO DEBE DECRETARSE EN CANTIDAD DE DINERO CIERTA Y PERIÓDICA, Y NO DE ACUERDO CON UN PORCENTAJE EN BIENES ADQUIRIDOS DURANTE LA VIGENCIA DEL CONCUBINATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Tomo IV, Octubre de 2021, Página 3820, Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023638>, Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2023

Fuentes electrónicas

JOSÉ HOYA COROMNA, “LA PENSIÓN COMPENSATORIA” Juez de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Tolosa (Guipúzcoa) SOFÍA ANAUT ARREDONDO Secretaria del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Baracaldo (Vizcayafile:///C:/Users/ALUMNO/Downloads/Dialnet-LaPensionCompensatoria-78660.pdf

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-11/ADR-1615-2022-08112022.pdf

El perfil del servidor público en el contexto de la inteligencia artificial aplicada al gobierno electrónico en México.

The profile of the public server in the context of artificial intelligence applied to e-government in Mexico

Dr. Carlos Antonio Vázquez Azuara*

SUMARIO: 1. El servidor público y el gobierno electrónico en el contexto actual. 2. La inteligencia artificial en el servicio público. 3. El perfil del servidor público en la era de la inteligencia artificial. 4. Conclusiones. 5. Fuentes de consulta.

Resumen

Las y los servidores públicos, como personas sujetas de obligaciones, responsabilidades y derechos que derivan del encargo que desempeñan como integrantes de las instituciones de orden público, se han tenido que adaptar a los cambios vertiginosos que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, incorporadas a los servicios gubernamentales, pero esta labor se agudiza cuando al servicio público, se integra la cada vez más creciente inteligencia artificial, misma que obliga a que el perfil de las y los servidores públicos, cambie, en aras de responder a las necesidades actuales, propias de un gobierno electrónico.

* Doctor en Derecho Público con mención honorífica, egresado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, Doctor Honoris Causa por la Universidad de Xalapa, Maestro en Estudios Legales con Especialidad en Estudios Legales por la Atlantic International University, Estados Unidos, Maestro en Sistema Anticorrupción con enfoques penal y administrativo, por el Colegio de Veracruz, Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencias de la Comunicación, por la Universidad Veracruzana, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, es Docente doblemente Certificado en Juicios Orales, por la SETEC-SEGOB, es Diplomado en Sistema Penal Acusatorio desde la perspectiva de la reforma constitucional, por parte del Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, Diplomado en Sistema Penal Acusatorio y Adversarial y Diplomado en Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y Justicia Restaurativa, ambos por la Universidad de Xalapa y validados por la SETEC, es Diplomado en Educación y Tecnologías de la Información, por la Universidad de Xalapa. Actualmente es investigador colaborador y docente del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa y Docente e Investigador de Tiempo Completo adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Abstract

Public servants, as people subject to obligations, responsibilities and rights that derive from the task they perform as members of public order institutions, have had to adapt to the dizzying changes offered by the incorporated information and communication technologies to government services, but this work becomes more acute when the increasingly growing artificial intelligence is integrated into the public service, which forces the profile of public servants to change, in order to respond to their own current needs of an electronic government.

Palabras clave

Servidores públicos, Inteligencia artificial, gobierno electrónico.

Key Words

Public servants, Artificial intelligence, electronic government.

1. El servidor público y el gobierno electrónico en el contexto actual.

En México, desde la reforma más reciente en materia de responsabilidades administrativas, que data del año 2015, con la incorporación de Sistema Nacional Anticorrupción, se introdujeron diversos cambios en la forma en que se debe proceder jurídicamente en contra de quienes causen algún menoscabo al erario público y ocasionen algún tipo de daño patrimonial o una afectación en la administración pública en las diferentes esferas de gobierno, asimismo, se incluyó el concepto de servidoras y servidores públicos en la ley secundaria relativa a la responsabilidad administrativa, que si bien, no era algo novedoso, igual de cierto es que ya se encuentra debidamente definido en la propia normatividad vigente y aplicable.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que

esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Aunado a esto, la forma en que servidoras y servidores públicos, llegan a sus respectivos cargos, deriva *grosso modo* de tres diferentes formas, mediante elección popular, mediante designación directa por vía de la discrecionalidad de los titulares de las dependencias y por méritos, esto último, contempla convocatorias públicas y abiertas, sistemas de escalafón, concursos, necesidades específicas de contratación, etc.

No obstante, estas formas generales de incorporación al servicio público, en México, subsiste una debilidad que radica en el hecho de que se siguen priorizando las afinidades ideológicas, partidistas, así como la cercanía con los titulares de las diferentes dependencias gubernamentales, más que la valoración de un perfil que responda a las necesidades propias del encargo.

La experiencia de estudiar los modelos tanto en México como en el ámbito internacional permite sugerir una tipología de modelos de servicio civil que pueden ser resumidos en 3 tipos. Los modelos evolucionados de botín, donde existe ausencia de disposiciones legales o voluntad para acatarlos; distribución vertical de las posiciones políticas o administrativas; institucionalización de prácticas viciadas, como nepotismo, autoritarismo, recompensas partidistas y personalistas. Otros son los modelos de servicio civil incipiente o limitados a casos concretos, donde existen lineamientos generales y una estructura central supervisora; hay requisitos de ingreso y ascenso que tienden a la profesionalización del personal; existe insuficiencia de recursos y persistencia de intereses particulares que pervierten parcialmente el sistema. Finalmente, los modelos de servicio civil ortodoxos, donde existe centralización de normas y políticas, el ingreso se hace por rigurosa selección, hay una estricta profesionalización del personal, los ascensos se hacen previa capacitación y examen, y se tiene acceso a los niveles técnicos administrativos más elevados (generalmente, hasta director general) (Rivas et al., 2013, p. 430)

Por tanto, la endeble estructura de un perfil de elegibilidad en el aparato normativo vigente para ocupar gran parte de los cargos públicos, amplía las vertientes de selección por discrecionalidad, más que por meritocracia.

La pregunta obligada por tanto deviene obvia: ¿Qué pasa cuando hablamos de servidoras y servidores públicos inmersos en el gobierno electrónico?

Si a la endeble estructura de un perfil de elegibilidad debidamente normado para ocupar gran parte de los cargos públicos, le agregamos otros factores tales como la brecha generacional, el escaso dominio de las tecnologías y la escasa capacitación sobre temas relativos al gobierno electrónico, la eficacia de las y los servidores públicos para atender a las necesidades actuales de la sociedad digital, se vuelve poco viable.

El e-gobierno, por tanto, es el esquema de prestación de servicios gubernamentales para la sociedad, basada en las tecnologías de la información y la comunicación, para optimizar y sistematizar procesos, generar resultados más eficientes y eficaces y reducir lo más posible la demora de trámites y propiciar la generación de evidencia de naturaleza electrónica, así como documentación oficial y certificada basada en elementos también de naturaleza electrónica, tales como la firma electrónica, el sello digital, la cadena de seguimiento, el código QR y el Código de barras.

En concreto, las TIC y el gobierno electrónico contribuyen al crecimiento económico, social, cultural, la modernización del Estado y distribución con equidad, así como a desarrollar plataformas virtuales locales, nacionales y regionales de cooperación, para asegurar una participación eficiente en la economía mundial. Además, son la fuente de generación de información, aprendizaje y conocimiento, y constituyen los pilares del desarrollo económico y social de países de la región y el mundo. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE) señala que “Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” son similares, “ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”. (Barragán-Martínez, Guevara-Viejó, 2016, p. 111)

Gobierno electrónico. – También conocido como e-gobierno, se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la administración y gestión del gobierno. El objetivo del gobierno electrónico es mejorar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana en los procesos gubernamentales. Esto implica el uso de herramientas digitales para ofrecer servicios públicos en línea, digitalizar trámites administrativos, implementar sistemas de información y promover la participación ciudadana a través de plataformas digitales (Zendejas, 2024, p. 11)

En el mismo año 2015, México se suscribió a la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, misma que desde sus objetivos de desarrollo sostenible, prevé la modernización institucional y apunta mediante sus diversas metas a la implementación de un gobierno electrónico, por tanto, México, ha asumido en sus respectivos planes de desarrollo, el compromiso de modernizar los servicios gubernamentales, mediante las tecnologías de la información y la comunicación.

2. La inteligencia artificial en el servicio público.

Las tecnologías en el mundo entero, han avanzado de forma vertiginosa, dando como resultado que la vida humana, sea cada vez más dependiente de las mismas, obligando a que las naciones encausen su desarrollo con base en las tecnologías de la información y la comunicación.

Uno de los elementos que actualmente deviene con la evolución tecnológica en los últimos años, es la inteligencia artificial, la cual permite la generación de resultados a partir de indicaciones humanas para desarrollar procesos y realizar tareas, a partir de una serie de algoritmos, que típicamente eran exclusivas de personas.

... definiendo la IA como «la habilidad de los ordenadores para hacer actividades que normalmente requieren inteligencia humana». Pero, para brindar una definición más detallada, podríamos decir que la IA es la capacidad de las máquinas para usar algoritmos, aprender de los datos y utilizar lo aprendido en la toma de decisiones tal y como lo haría un ser humano. Sin embargo, a diferencia de las personas, los dispositivos basados en IA no necesitan descansar y pueden analizar grandes volúmenes de información a la vez. Asimismo, la proporción de errores es significativamente menor en las máquinas que realizan las mismas tareas que sus contrapartes humanas. (Rouhiainen, 2018, p. 17)

Por tanto, en el contexto actual, el gobierno electrónico, ahora lleva inmerso el auxilio de la inteligencia artificial, para efectuar labores y tareas que parten de indicaciones previamente establecidas y que permiten la atención de usuarios de los servicios gubernamentales, ser atendidos de forma directa o indirecta por la referida inteligencia artificial.

Algunos ejemplos del uso de la inteligencia artificial en el gobierno electrónico, son los siguientes:

- Chats bots automatizados, para la atención de usuarios para resolver dudas y orientar sobre la procedencia de determinados trámites.

- Generación automatizada de documentos electrónicos a partir de formularios automatizados.
- Cotejo de autenticidad de datos, mediante análisis comparativos intergubernamentales.
- Autenticación de documentos encriptados y cadenas de seguimiento de documentos electrónicos.
- Gestión de procesos gubernamentales en línea con acompañamiento en tiempo real por asistentes virtuales automatizados.
- Análisis masivo de datos y rendición de informes.
- Diagnóstico automatizado y toma de decisiones sobre disposiciones previamente establecidas.

3. El perfil del servidor público en la era de la inteligencia artificial.

Las y los servidores públicos, en la actualidad, han tenido que adaptarse a las exigencias cada vez más crecientes de los usuarios de servicios gubernamentales en todas sus vertientes, lo cual va desde trámites administrativos y solicitud de información, hasta la justicia en línea y el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Por tanto, no basta, en el mejor de los casos, que se tenga conocimiento sobre el área de competencia del cargo público que se ocupa o que exista una formación profesional sólida que respalde a la servidora o al servidor público en cuestión, sino que, a la luz del gobierno electrónico, las y los servidores públicos, deben contar dentro de su perfil, con conocimientos sobre tecnologías de la información y la comunicación para ser capaces de orientar y encausar esfuerzos al mejoramiento de los procesos gubernamentales electrónicos o bien para comprender lo que representa y a partir de esa comprensión, brindar facilidades a las y los usuarios.

Un ejemplo de lo anterior, se ilustra mediante el siguiente supuesto: Un servidor público que recibe documentación para darle curso a un determinado trámite que aún no se encuentra sistematizado mediante las tecnologías de la información y la comunicación, siendo que dicho trámite, según la ley relativa y aplicable, exige copia certificada de determinado documento para ser procedente, pero su falta de preparación sobre la validez de los documentos electrónicos, da como resultado, que rechace la impresión de los documentos electrónicos por no ser, a su parecer, copias certificadas, llegando al grado

no solo desconocer tales documentos electrónicos, perfectamente válidos, sino que es incapaz de orientar a los usuarios a utilizarlos y tramitarlos.

De tal suerte que, en México, aún se advierten dependencias o servidoras y servidores públicos que rechazan documentos electrónicos por falta de conocimiento, lo que obligó al establecimiento de criterios que fundamenten específicamente tal situación, verbigracia el que a continuación se menciona.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2015428

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Común

Tesis: XXI.1o.P.A.11 K (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, página 2434

Tipo: Aislada

DOCUMENTO ELECTRÓNICO. SI CUENTA CON CADENA ORIGINAL, SELLO O FIRMA DIGITAL QUE GENERE CONVICCIÓN EN CUANTO A SU AUTENTICIDAD, SU EFICACIA PROBATORIA ES PLENA.

De conformidad con el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, constituye un medio de prueba que debe valorarse conforme a las reglas específicas contenidas en el propio precepto y no con base en las reglas generales aplicables a las copias simples de documentos públicos o privados impresos. Así, para establecer la fuerza probatoria de aquella información, conocida como documento electrónico, debe atenderse a la fiabilidad del método en que se generó, comunicó, recibió o archivó y, en su caso, si es posible atribuir su contenido a las personas obligadas e, igualmente, si es accesible para su ulterior consulta. En congruencia con ello, si el documento electrónico, por ejemplo, una factura, cuenta con cadena original, sello o firma digital que genere convicción en cuanto a su autenticidad, su eficacia probatoria es plena y, por ende, queda a cargo de quien lo objete aportar las pruebas necesarias o agotar los medios pertinentes para desvirtuarla.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 441/2016. Gonzalo Lataban Hernández. 12 de mayo de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Núñez Loyo. Secretario: Daniel Mejía García.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Otro ejemplo de la problemática planteada con antelación, se da cuando las y los servidores públicos, son incapaces de apoyar a los usuarios en la utilización de los procesos automatizados, la descarga de formatos precargados, el llenado de formularios digitales o el pago mediante banca móvil de servicios gubernamentales, en donde se encuentra inmersa la inteligencia artificial.

Por lo anterior, es necesario mirar hacia una evolución de las y los servidores públicos, a la luz de la implementación cada vez más creciente del gobierno electrónico en México y el mundo, con una tendencia de implementación de la inteligencia artificial. Dicha evolución, debe permitir que se responda a las necesidades actuales y a las adaptaciones de los servicios gubernamentales basados en todo lo que involucran las tecnologías de la información y la comunicación.

Antes de establecer una propuesta de perfil integral de servidoras y servidores públicos, inmersos en el contexto de la inteligencia artificial y el gobierno electrónico, se debe formular la siguiente aclaración.

Para efectos de la siguiente propuesta, atendiendo a la definición de servidor público en México, “...*Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, se debe visualizar por ende, que toda persona que forme parte del esquema de gobierno en cualquier función pública, es considerada servidor público, por tanto, es conveniente realizar una clasificación general para determinar cuándo es aplicable la propuesta a continuación descrita.

Grosso modo, el servicio público, se puede clasificar en dos grandes rubros, el primero de naturaleza profesional y el segundo de naturaleza no profesional. Dentro de la primera clasificación, se encuentra toda actividad en el servicio público que requiere conocimientos profesionales que se adquieren mediante los estudios de naturaleza superior, acorde con el esquema educativo correspondiente, mientras que, dentro de la segunda clasificación, se encuentra toda actividad en el servicio público que, por su naturaleza, no requiere conocimientos de naturaleza profesional y en la mayoría de los casos basta con tener educación básica o determinada formación, experiencia o experticia.

Ejemplos de lo antes expuesto, serían los siguientes: Servidor público profesional, el titular del departamento jurídico de una determinada dependencia gubernamental, que requiere para su ejercicio contar mínimamente con licenciatura en derecho. Servidor público no profesional, personal operativo de servicios generales, que brinda sus servicios a determinada área, a quien le es requerido contar con

educación básica, conocimientos, habilidades de carácter no profesional y en algunos casos, experiencia probada en el ramo correspondiente.

En este orden de ideas, basados en el servicio público de naturaleza profesional, inmerso en el gobierno electrónico y la incorporación de la inteligencia artificial, se propone que el perfil deseable de una servidora o un servidor público en estos contextos, contemple lo siguiente:

PERFIL DEL CIBER SERVIDOR PÚBLICO			
Requisitos generales previos para el ejercicio del cargo público.	Perfil de elegibilidad para el ejercicio del cargo público		
	Formación específica sobre el cargo público a desempeñar	Habilidades y aspectos valorativos inherentes al desempeño de la función pública.	Formación General en TIC aplicadas al servicio público y en materia de Gobierno Electrónico
<p>No inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.</p> <p>Opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales.</p> <p>Realización de la declaración patrimonial y de intereses.</p> <p>No encontrarse en el Registro de Deudores Alimentarios.</p> <p>No encontrarse en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género</p> <p>Las demás que se contemplen en la normatividad vigente, relativa y aplicable.</p>	<p>Estudios profesionales, directamente relacionados o afines sobre el cargo público a desempeñar.</p> <p>Preferentemente formación continua y/o estudios de posgrado, relacionados o afines al área, cargo o comisión a desempeñar.</p> <p>Preferentemente experiencia probada directamente relacionada o afín sobre el cargo público a desempeñar.</p> <p>Formación sobre visión inclusiva y de género.</p> <p>Perspectiva de derechos humanos.</p> <p>Habilidades computacionales básicas.</p> <p>Nivel básico de comprensión del idioma inglés.</p>	<p>Visión ética.</p> <p>Convicción de Transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Sentido de responsabilidad</p> <p>Habilidad para el trabajo en equipo.</p> <p>Capacidad de comunicación efectiva.</p> <p>Capacidad para la resolución de problemas</p> <p>Empatía</p> <p>Conocimiento normativo general sobre la función pública.</p> <p>Adaptabilidad y liderazgo.</p> <p>Capacidad de negociación.</p> <p>Conciencia ambiental</p>	<p>Conocimientos sobre TIC aplicadas a plataformas gubernamentales.</p> <p>Conocimientos generales sobre el desarrollo y gestión de sistemas.</p> <p>Capacitación sobre el uso de software básico de uso gubernamental.</p> <p>Conocimientos generales sobre el big data</p> <p>Conocimientos generales sobre ciberseguridad y protección de datos.</p> <p>Habilidad sobre el uso de redes sociales y medios digitales.</p> <p>Conocimientos generales sobre inteligencia artificial y aprendizaje automático.</p> <p>Conocimiento sobre herramientas</p>

		Habilidades de organización planificación Resiliencia Convicción de servicio	colaborativas en la nube. Conocimientos generales sobre analítica de datos para la toma de decisiones Conocimientos generales sobre la regulación jurídica de las TIC en el sector público. Conocimientos básicos sobre el uso de tecnologías móviles para mejorar la accesibilidad de servicios públicos. Conocimiento sobre la generación y validez de documentos electrónicos y digitales generados en el ámbito gubernamental.
Fuente: Elaboración propia.			

3.1. Consideraciones y aspectos críticos sobre la propuesta antes expuesta.

3.1.1. Consideraciones.

Algunas de las consideraciones que se deben tomar en cuenta con relación a la propuesta, son las siguientes:

En cuanto a los requisitos generales previos para el ejercicio del cargo público, estos son elementos que se desprenden de diversas disposiciones actuales que se han implementado en materia de servicio público para garantizar que el desempeño del cargo o comisión, estén alineados a las expectativas de la normatividad vigente en México u otras directrices internacionales.

En cuanto a la formación específica sobre el cargo público a desempeñar, en lo relativo a la formación profesional y a la formación continua y/o estudios de posgrado, relacionados o afines al área, cargo o comisión a desempeñar, esto se acredita con los documentos oficiales expedidos por las instancias

capacitadoras y/o las instituciones de educación superior que avalen los estudios profesionales, en lo relativo a la experiencia profesional esta se acredita, típicamente con las constancias que avalen dicha experiencia ya sea de naturaleza pública o privada, en cuanto a la formación en materia de derechos humanos, inclusión y demás elementos de esta naturaleza, esta se puede acreditar con formación continua en esta materia o con una capacitación que deberá cursar en estos temas la servidora o servidor público que aspire a ocupar el cargo o comisión que corresponda.

Habilidades y aspectos valorativos inherentes al desempeño de la función pública, estas se pueden acreditar de forma previa con las correspondientes constancias de formación continua en la materia que corresponde o bien mediante un instrumento de evaluación previa que se debe aplicar al aspirante y en caso de carecer de alguna de estas habilidades o formación, deberá ser capacitado en estos rubros.

Finalmente, en cuanto a la formación general en TIC aplicadas al servicio público y en materia de gobierno electrónico, si bien, no se trata únicamente de incorporar al aparato gubernamental a tecnólogos o expertos en materia tecnológica, igual de cierto es que, la tendencia actual en la humanidad, exige que las personas tengan una cultura digital intrínseca que permita el desarrollo satisfactorio en un entorno cada vez más demandante y dependiente de las TIC.

En este orden de ideas, se han considerado en el perfil, habilidades y conocimientos que permiten una mayor eficacia en el desempeño de las funciones de la servidora o el servidor público inmersos en el gobierno electrónico y la incorporación de la inteligencia artificial en el esquema gubernamental.

Los conocimientos y habilidades referidos en la propuesta de perfil, se pueden acreditar con las constancias de formación correspondiente o bien con la capacitación previa o inicial a la servidora o servidor público que aspira a determinado cargo o comisión que se encuentre ya inmerso en el contexto del gobierno electrónico y la inteligencia artificial aplicada a los servicios gubernamentales.

3.1.2. Aspectos críticos.

Sin duda, a toda propuesta recaen aspectos críticos que se deben visualizar con el fin de buscar la objetividad en cuanto a sus alcances y viabilidad para una posible implementación en un esquema normativo específico.

Al respecto, se pueden enumerar los siguientes aspectos críticos o áreas de oportunidad para una determinada mejora de la propuesta:

- Un perfil de elegibilidad más amplio, detallado y que exija más requisitos, constriñe a un círculo más reducido a las y los aspirantes a los cargos de elección popular.
- No todos los cargos o comisiones públicas, dada su naturaleza, exigen contar con un perfil amplio y con diversas especificaciones como el propuesto con antelación, aún si se trata de una función pública de carácter profesional.
- No todos los esquemas de gobierno en las diferentes esferas, actualmente se encuentran desarrollados, actualizados o inmersos en la tecnología, por tanto, diversos requisitos de los referidos, serían innecesarios.
- Ciertas habilidades y formación descrita, es subjetiva o depende de la personalidad de cada quien, al grado de no existir viabilidad para acreditar o capacitar en tales requisitos, como lo es el liderazgo, la empatía, etc.
- Constreñir a un perfil de elegibilidad tan amplio como el propuesto, podría centralizar la función pública a una cierta élite que estaría discriminando a otros perfiles que pudieran ser incluso mejores para el cargo o comisión de que se trate.

A pesar de los aspectos críticos mencionados con antelación, si se apunta a la generación y eventual incorporación de un perfil de elegibilidad como el que se propone, para el servicio público inmerso en el gobierno electrónico y los servicios gubernamentales que tengan incorporado el apoyo de la inteligencia artificial, se estaría coadyuvando con la implementación de un servicio público de calidad como el que impera en países desarrollados.

4. Conclusiones.

En México, existen perfiles de elegibilidad normados, muy abiertos y en diversos casos, poco compatibles con la ocupación de los cargos públicos o comisiones que se desempeñan en el aparato gubernamental actual en las diferentes esferas de gobierno.

En el servicio público, se siguen privilegiando la designación de encomiendas gubernamentales a servidoras y servidores públicos, más por discrecionalidad que por meritocracia.

El despunte tecnológico, la evolución del gobierno electrónico y la incursión de la inteligencia artificial para favorecer y mejorar los servicios gubernamentales, exigen más que nunca, que las y los servidores públicos, cubran un mejor perfil de elegibilidad para responder a las necesidades y exigencias actuales del servicio público.

Un perfil de elegibilidad que pueda responder a una necesidad de servicio público de forma más eficiente y eficaz, a la luz de la evolución del gobierno electrónico y la incursión de la inteligencia artificial para favorecer y mejorar los servicios gubernamentales, podría basarse en los siguientes ejes: 1.- Requisitos generales previos para el ejercicio del cargo público. 2.- Formación específica sobre el cargo público a desempeñar. 3.- Habilidades y aspectos valorativos inherentes al desempeño de la función pública. 4.- Formación General en las TIC's aplicadas al servicio público y en materia de Gobierno Electrónico.

Finalmente, un servicio público de calidad, obedece a múltiples factores, por tanto, si bien es cierto, un perfil de elegibilidad, no es la única o más viable respuesta para el mejoramiento y atención de los retos que ofrece el gobierno electrónico y la inteligencia artificial aplicada a los servicios gubernamentales, igual de cierto es que, un perfil debidamente establecido, más exigente y adecuado a las necesidades actuales, podría favorecer la eficiencia y la eficacia en el ejercicio de la función pública en México, a la luz de los multirreferidos esquemas de gobierno electrónico e inteligencia artificial aplicada a los servicios gubernamentales, que en la actualidad son cada vez más crecientes.

5. Fuentes de consulta.

Barragán-Martínez, X., & Guevara-Viejó, F. (2016). El gobierno electrónico en Ecuador. *Revista Ciencia Unemi*, 9 (19), 110-127.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Rivas, L. A., Trujillo, M., Lámbarry, F., Chávez, A. y Chávez, J. A. (2013). Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México. *Estudios Gerenciales*, 29(129), 428-438. <https://doi.org/10.1016/j.estger.2013.11.008>

Rouhiainen, Lasse (2018), *Inteligencia artificial; 101 cosas que debes saber hoy sobre nuestro futuro*.

Editorial Planeta

https://planetadelibrosec0.cdnstatics.com/libros_contenido_extra/40/39308_Inteligencia_artificial.pdf

Tesis: XXI.1o.P.A.11 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, página 2434. Tipo: Aislada. "DOCUMENTO ELECTRÓNICO. SI CUENTA CON CADENA ORIGINAL, SELLO O FIRMA DIGITAL QUE GENERE

CONVICCIÓN EN CUANTO A SU AUTENTICIDAD, SU EFICACIA PROBATORIA
ES PLENA.”

Zendejas Conde, Rosalba Ceyani (2024), Reducción de la brecha digital, equidad e inclusión digital, como factores que promueven el desarrollo de la democracia electrónica en México, tesis con la que se obtuvo el grado de doctora en derecho con distinción Magna Cum Laude, otorgado por la Universidad de Xalapa.

La difusión de fake news y su repercusión en los procesos electorales y la democracia en México.

The dissemination of fake news and its impact on electoral processes and democracy in Mexico

Dra. Rosalba Ceyani Zendejas Conde¹⁶

Sumario:

Introducción **1.** Contextualización de la desinformación electoral en México. **2.** Impacto de las *fake news* en la democracia mexicana. **3.** Factores que facilitan la difusión de *fake news*. **4.** Estrategias de combate y regulación. **5.** Conclusiones. **6.** Fuentes de Consulta.

Resumen

Este artículo aborda la problemática de la difusión de *fake news* y su impacto en los procesos electorales y la democracia en México, es decir, se contextualiza la desinformación política, a través del análisis de su evolución histórica y los actores involucrados. Además, se exploran los factores que propician la propagación de información falsa y se proponen estrategias de combate y regulación, evaluando su efectividad, se concluye con recomendaciones para abordar este desafío en el contexto electoral mexicano.

Abstract

This article addresses the problem of the spread of fake news and its impact on electoral processes and democracy in Mexico, that is, political disinformation is contextualized, through the analysis of its historical evolution and the actors involved. In addition, the factors that promote the spread of false information are explored and combat and regulation strategies are proposed, evaluating their effectiveness, concluding with recommendations to address this challenge in the Mexican electoral context.

¹⁶ Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestra en Derechos Humanos y Juicio de Amparo por la Universidad de Xalapa, Doctora en Derecho por la Universidad de Xalapa con distinción Magna Cum Laude. Cuenta con diversas publicaciones en materia jurídica y político-electoral. Actualmente se desempeña como consultora legal externa y docente en el ámbito del derecho en diversas instituciones educativas a nivel superior.

Palabras clave. - Fake News, alfabetización mediática, desinformación política, Inteligencia Artificial (IA)

Key words. - Fake News, media literacy, political misinformation, artificial intelligence (AI).

Introducción.

En el actual contexto internacional, en el cual se tiene como pauta la creciente digitalización y el acceso masivo a la información, el fenómeno de difusión conocido como *fake news* surge como un desafío de gran relevancia para la salvaguarda de los procesos electorales y el correcto funcionamiento de los regímenes democráticos.

Por otro lado, es relevante destacar la influencia de la Inteligencia Artificial (IA), al ser utilizada para crear y difundir *fake news* de manera automatizada, por medio de los algoritmos de generación de texto que se vinculan con técnicas de aprendizaje automático los cuales producen contenido que imita el estilo humano, aumentando la velocidad de la propagación de información falsa.

Desde esa óptica, la celeridad con la que la información se propaga a través de plataformas digitales y redes sociales ha maximizado el impacto de las *fake news*, generando un entorno en el cual la verdad y la desinformación se encuentran en constante competencia.

Entendida como la propagación de información falsa para fines de engaño colectivo, la desinformación, sus tácticas y sus patrocinadores han llamado la atención de numerosas agencias y naciones por su explosivo crecimiento en la era digital y su potencial nocividad respecto a la dimensión epistémica de la democracia (Habermas, 2006).

Cabe mencionar que, este fenómeno no solo cuestiona directamente la calidad de la información a la que se encuentra expuesta la ciudadanía, sino que además se plantean desafíos significativos para la construcción de una opinión pública sólida y fundamentada, así como la preservación de la integridad electoral la cual implica garantizar la transparencia, la imparcialidad y la legitimidad de los procesos electorales, así como la confianza de la ciudadanía en dichos procesos.

En este sentido, la legitimidad electoral propicia a que la ciudadanía tenga la plena confianza de que sus votos cuentan de manera justa y precisa, aunado a que un proceso electoral íntegro reduce notoriamente el riesgo de conflictos postelectorales lo cual fortalece la estabilidad política. Por otro lado, cuando los ciudadanos confían en la integridad de los procesos electorales se

incrementa la participación activa en el proceso promoviendo así una sana democracia, una credibilidad institucional y la prevención de prácticas corruptas en los procesos electorales promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Si dicho régimen, en su énfasis electoral, implica que el ciudadano equiepe responsablemente su voto con conocimiento para elegir prospectiva y retrospectivamente una opción política, la desinformación a gran escala interfiere perniciosamente en estos procesos, deteriorando la calidad del conocimiento público y exponiendo a los ciudadanos a ser sujetos de manipulación o confusión en momentos, como los electorales, en que necesitan claridad de juicio. (Dahl, 2000, citado en Stromback, 2008).

En este aspecto, la necesidad de combatir las fake news en México, se encuentra vinculada estrechamente con la protección de la integridad electoral, la confianza ciudadana y la estabilidad política los cuales son los elementos de todo sistema democrático.

1. Contextualización de la desinformación electoral en México.

La comprensión del contexto de la desinformación electoral en México, muestra una interacción compleja entre aspectos históricos, sociales y tecnológicos. Lo anterior, hace referencia a que, a lo largo de la historia política del país, se han experimentado diversos episodios donde la desinformación ha desempeñado un papel significativo desde rumores infundados hasta campañas maliciosas.

Sin embargo, las redes sociales y los medios nativos digitales nos muestran que hay formas de presentar y distribuir la información que permiten multiplicar la influencia, el acceso y la importancia de esas noticias. Nos parece que el gran desafío, para los medios tradicionales, es tratar de mantener su prestigio informativo y sus características de fuente principal de información y, al mismo tiempo, adaptarse a modelos más apropiados a las formas de consumir la información por parte de los internautas. (Parreira do Prado, 2019).

En este marco, el fenómeno de la propagación de las *fake news* se ve agravado por la falta de alfabetización mediática la cual hace referencia a la capacidad de los ciudadanos de comprender, analizar y evaluar de manera crítica los mensajes y contenidos mediáticos y a su vez a la polarización política la cual sostiene la creciente confrontación entre diferentes grupos políticos.

“...con los objetivos específicos de la desinformación, que puede buscar favorecer o perjudicar una candidatura determinada o a un partido o coalición; desacreditar el trabajo de las instituciones electorales, como el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) de las entidades federativas; polarizar a determinados sectores de la sociedad para poder movilizarlos o, bien, confundir a otros para poder desmotivarlos de participar; y, desde luego, reducir la credibilidad de los resultados... En el caso de México,

también habría que sumar el papel que tienen, de un lado actores gubernamentales de primer nivel y, del otro, comentaristas y opinadores con espacios privilegiados en medios. Esto hace que las acciones para contrarrestar la desinformación sean mucho más complejas y requieran el compromiso de grupos e intereses en distintos niveles... así como los momentos de la desinformación en el proceso electoral.” (Guerrero, 2023).

Cabe destacar que, en la era digital, no basta con que cada individuo cuente con acceso a Internet o a las Tecnologías de la Comunicación y la Información (TIC) sino que también es de suma relevancia que el Estado mexicano salvaguarde los derechos humanos digitales de los individuos y que además se promueva la alfabetización mediática. Por lo demás, la influencia de actores externos, a la par de la creciente dependencia de las redes sociales como fuentes de noticias, amplifica el impacto de la desinformación en los procesos electorales, entonces es por ello que emerge la importancia de que los ciudadanos aprendan a discernir entre noticias falsas y veraces al momento de navegar en Internet.

Mediante la promoción de la educación y el fomento de la alfabetización digital, este principio aspira a capacitar a los ciudadanos con el propósito de que puedan involucrarse de manera activa en la democracia electrónica, lo cual simultáneamente refuerza la participación democrática en la época digital. (Zendejas, 2024).

Otro punto que se debe destacar al abordar el tema de las *fake news* que las cuales traen como consecuencia la desinformación, es el tema de la Inteligencia Artificial (IA), ya que esta contribuye a la segmentación precisa de las audiencias en línea, lo cual permite a los creadores de contenido falso dirigirse específicamente a grupos con determinados mensajes diseñados para coincidir con su forma de pensar, lo cual trae como consecuencia no solo la desinformación sino el aumento de la polarización y el debilitamiento del debate democrático sano, es decir, puede influir en la percepción pública, lo cual afecta la toma de decisiones informadas de los ciudadanos lo cual propicia a que se desconfíe de las instituciones democráticas. Cabe mencionar, que la Inteligencia Artificial (IA), no solamente tiene un impacto negativo en el ámbito democrático, sino que también contribuye de manera positiva dependiendo el uso que se le adjudique, por ejemplo, puede ser empleada para la detección y mitigación de las *fake news* lo cual puede ser uno de los factores que permitan salvaguardar la integridad de los procesos democráticos.

La Inteligencia Artificial contribuye al automatizar los procesos, permitiendo la creación de manipulaciones persuasivas y posibilitando desinformaciones personalizadas con eficiencia. Después de la revisión literaria, sin conclusiones, el resultado es la impresión de que los algoritmos son cajas negras sin supervisión o regulación y es imprescindible que cuestionemos las implicaciones del giro algorítmico. (Parreira do Prado, 2019).

En este sentido, la correcta comprensión del contexto de la desinformación electoral en México resulta fundamental para el diseño de estrategias eficaces que aborden las causas subyacentes y resguarden la democracia en el país.

2. Impacto de las *fake news* en la democracia mexicana.

Dentro del marco de la democracia en México, como se mencionó en apartados anteriores, la influencia de las noticias falsas surge como un asunto de particular importancia ya que, al propagarse tanto por medios digitales como tradicionales, tienen el potencial de distorsionar la percepción del público, además de ejercer influencia en las decisiones políticas y debilitar la confianza en las instituciones.

Sin embargo, no existe libertad de elección sin información veraz, de ahí que las *fake news* trasciendan el plano filosófico para erigirse en una gran amenaza política y social. El nuevo ecosistema mediático, caracterizado por ser un contexto de desorden informativo (Wardle & Derakhshan 2017, citado en Alfonso 2019).

Bajo esta óptica, la relación entre la democracia y las *fake news* en México representa un fenómeno enrevesado y de considerable importancia en el ámbito político y social del país, por ello, se deben tener en cuenta diversos aspectos. En primer lugar, se debe destacar que, durante los periodos electorales, las *fake news* tienden a intensificarse, con la finalidad de influir en la opinión pública y afectar los resultados de las elecciones, es decir, la desinformación puede ser utilizada estratégicamente para difamar a candidatos y distorsionar plataformas políticas. Por ello, Facebook y Google han establecido medidas que no solo buscan frenar la propagación de noticias falsas, sino que también tienen el potencial de mejorar la calidad de la información disponible, fortalecer la confianza pública y promover la educación mediática, elementos cruciales para una democracia robusta y funcional en México.

Tanto Facebook como Google están tomando medidas para impedir que sitios web que diseminan noticias falsas utilicen sus plataformas. Google ya había anunciado en octubre pasado que introduciría una nueva función en su servicio *Google News* que destacaría los artículos verificados previamente de forma rigurosa. Además, a través de la *Google Digital News Initiative*, está financiando varios proyectos relacionados con la verificación de datos.

En segundo lugar, la viralización de información falsa a través de las redes sociales, puede alcanzar a un gran número de personas en poco tiempo, agudizando su impacto.

Para entender las redes sociales hoy es necesario navegar por distintas disciplinas en forma simultánea: observar la creación de encuadres mediáticos desde la comunicación política, describir la identificación y difusión de preferencias sociales desde la ciencia política y explorar la topología de las redes sociales que propaga información desde la

estadística. Es ineludible integrar estas tres disciplinas si buscamos comprender cómo se construyen las estructuras comunicacionales que distribuyen mensajes políticos en la era de los grandes datos. (Calvo, 2020).

Lo anterior no únicamente hace referencia a las plataformas digitales, sino también que la proliferación de las *fake news* también presenta desafíos para los medios de comunicación tradicionales, ya que pueden ser percibidos como menos confiables debido a la confusión entre información verídica y falsa.

En tercer lugar, el Estado mexicano ha implementado esfuerzos para abordar el problema de las *fake news* y promover la educación mediática, aunque la situación puede haber evolucionado desde entonces aún no ha sido posible mitigar en su totalidad dicha problemática. Algunas acciones que el gobierno ha tomado en consideración son, por ejemplo, el desarrollo e implementación de programas educativos específicos destinados a promover la alfabetización mediática y el pensamiento crítico en las escuelas y comunidades, también la ejecución de campañas de concientización y la colaboración con plataformas en línea para implementar medidas que limiten la propagación de *fake news* y promuevan la verificación de hechos. Desde esta perspectiva, la responsabilidad de combatir esta problemática, no recae únicamente en los ciudadanos, sino también en los actores gubernamentales y en las plataformas tecnológicas.

La multiplicación de la información y el entorno multipantalla pueden estar creando una saturación para las mentes y los sentidos, y estar conduciendo en ocasiones a una especie de embotamiento perceptivo que lejos de ayudar al aprendizaje sería una barrera para su desarrollo. Éste es un proceso que tiene que ver con lo que Scout Lasch ha denominado el crecimiento de la seudoinformación ligada a una cultura informativa. (Pérez, 2008).

Para concluir este apartado, la lucha contra las *fake news* en México es un desafío continuo que requiere la colaboración de diversos sectores para fortalecer la integridad del proceso democrático y preservar la confianza en las instituciones políticas.

3. Factores que facilitan la difusión de fake news.

Explorar los elementos que contribuyen a la difusión de *fake news*, desde la viralización en plataformas de redes sociales hasta la falta de verificación de fuentes, resulta necesario para comprender la complejidad de este fenómeno que está en constante cambio.

La libertad de expresión y de información, pilares básicos de nuestra democracia, deben encontrar un límite en el derecho a la veracidad de las informaciones que recibimos. El conocimiento de la realidad es lo que nos permite a los receptores formarnos opinión sobre el mundo que nos rodea, sin embargo, el flujo permanente de información y las

noticias falsas erosionan esa credibilidad generando desinformación, entendida ésta como “cualquier contenido informativo falso que haya sido creado y difundido de forma deliberada” (Wardle, 2018 citado en Alonso 2019).

A continuación, se muestra una tabla en la que se destacan algunos elementos que facilitan la propagación de *fake news* y la manera en la que repercuten de forma inmediata en la integridad de una democracia al influir en la calidad de la información, el proceso de toma de decisiones y la confianza en las instituciones.

Factores que Facilitan la Difusión de <i>Fake News</i> y su Relación con la Democracia	
Factor	Relación
Vulnerabilidad en redes sociales	Puede provocar el debilitamiento de la percepción informada de los ciudadanos sobre asuntos políticos.
Falta de verificación de fuentes	Dificulta la toma de decisiones informadas en un sistema democrático ya que puede debilitar la calidad de la información disponible para los ciudadanos en un sistema democrático.
Sensacionalismo y titulares engañosos	Puede tener influencia en la formación de opiniones políticas basadas en información falsa ya que pueden moldear la percepción pública, influir en la agenda mediática y contribuir a la propagación de información falsa.
Carencia de obstáculos para la generación del contenido	Facilita la difusión de desinformación, ya que, al no contar con los filtros necesarios, cualquier persona con el fin de promover <i>fake news</i> puede lograr su objetivo.
Algoritmos de personalización	Puede generar que las personas se vean expuestas principalmente a información que confirma y refuerza sus creencias existentes, fenómeno mejor conocido como "burbujas informativas".
Influencia de <i>Bots</i> y cuentas falsas	Manipula la discusión pública y afecta la autenticidad del debate.
Desconfianza en los medios tradicionales	Lo cual lleva a la fragmentación de la opinión pública, se dificulta la formación de consensos y la toma de decisiones informadas.

Polarización política	La falta de confianza en los medios puede llevar a las personas a buscar información en fuentes sesgadas o poco fiables, lo que contribuye a la propagación de desinformación. Además, la polarización puede aumentar cuando los ciudadanos confían en fuentes que refuerzan sus propias creencias preexistentes.
Rapidez en la propagación de información	Propaga desinformación rápidamente antes de que se pueda corregir.

Fuente. Elaboración propia.

En general, estos elementos destacan los obstáculos que la democracia enfrenta ante la expansión de noticias falsas, enfatizando la necesidad de enfrentar estos desafíos para proteger la integridad del sistema democrático y garantizar decisiones informadas.

4. Estrategias de combate y regulación.

Como se ha abordado en apartados anteriores, la manera tan rápida en la que se propaga la información falsa, es una de las problemáticas que debilitan un régimen democrático, por ello, en esta sección se abordan algunas de las estrategias que se pueden aplicar de manera integral para contribuir en la mitigación de sus efectos negativos.

En primer lugar, como una de las tareas de las cuales se está ocupando el Estado mexicano es con la implementación de iniciativas educativas orientadas a la alfabetización mediática la cual, tiene como consecuencia que los ciudadanos puedan distinguir entre fuentes confiables y noticias falsas, mejorando de esta manera su habilidad para tomar decisiones informadas.

La educación mediática forma parte del derecho fundamental universal a la libertad de expresión de toda persona, así como del derecho a la información y cumple con su función de construcción y conservación de la democracia. Por lo tanto, la alfabetización mediática en el mundo contemporáneo puede ser definida como el proceso de desarrollo de la personalidad influida por los medios y que se produce en base al material producido por estos, que tiene por finalidad modular la cultura de interacción con los medios, el desarrollo de habilidades creativas y comunicativas, el pensamiento crítico, la percepción, interpretación, análisis y evaluación de material mediático y la enseñanza de distintas formas de expresión personal con el uso de la tecnología mediática. La alfabetización mediática, como resultado de este proceso, permite, por tanto, que una persona pueda hacer uso activo de sus oportunidades en el campo de la información proporcionadas por la televisión, la radio, el vídeo, el cine, la prensa e internet (Fedorov, 2001).

Seguidamente, se debe exigir a las plataformas digitales una mayor responsabilidad en cuanto a la moderación y gestión del contenido, que como se mencionó anteriormente, carece de diversos filtros. En ese sentido, el implementar medidas efectivas para detectar y eliminar noticias falsas y perfiles falsos es esencial para frenar la propagación de desinformación.

Siguiendo este orden de ideas, es de suma relevancia demandar una mayor transparencia a las plataformas digitales en cuanto a sus algoritmos de recomendación y distribución de contenido, esto se refiere a que, la apertura en este contexto posibilitaría una mejor comprensión de la manera en que se selecciona y presenta la información a los usuarios, reduciendo así la exposición a las denominadas “burbujas informativas”.

Las grandes plataformas y las redes sociales utilizan algoritmos de selección para proponer a cada individuo una selección de contenidos que cuadran con sus preferencias, deducidas por el algoritmo a partir de la huella digital de la persona usuaria. Esta práctica crea auténticas burbujas informativas pobladas por personas afines ideológicamente. (Rojas, 2021).

Otra estrategia que se debe considerar es el de la información en línea en el ámbito internacional, esto quiere decir que, la colaboración entre gobiernos, instituciones y plataformas a nivel internacional se vuelve imprescindible ya que, la promoción de acuerdos que faciliten el intercambio de información y la cooperación en la lucha contra las *fake news* tiene el potencial de fortalecer las defensas democráticas a nivel mundial.

Posteriormente, se sugiere Implementar estímulos para el periodismo de excelencia, lo cual puede contrarrestar la inclinación hacia titulares sensacionalistas o como mejor se conocen “amarillistas”. Bajo esta óptica, el fomentar la creación de noticias fundamentadas en la verdad y la profundidad colabora en elevar el nivel informativo y consolidar la confianza de la audiencia.

Con la erosión de la confianza ciudadana hacia los medios de comunicación producto de las corrientes de desinformación online, han surgido en los últimos años medios de comunicación dedicados exclusivamente a la verificación de hechos, datos y discursos. El *fact checking journalism* (o periodismo de verificación de hechos factuales) surge ante la imperiosa necesidad de discernir entre lo verdadero y lo falso, entre lo que es verdad y mentira ante el abundante caudal de información que circula en internet.

Siguiendo este orden de ideas, es de suma relevancia demandar una mayor transparencia a las plataformas digitales en cuanto a sus algoritmos de recomendación y distribución de contenido es crucial. La apertura en este contexto posibilitaría una mejor comprensión de la manera en que se selecciona y presenta la información a los usuarios, reduciendo así la exposición a burbujas informativas.

Por último, pero no menos importante, la aplicación de regulaciones gubernamentales es un aspecto delicado pero esencial. Lo anterior, hace referencia a que es de suma importancia establecer marcos normativos que resguarden la libertad de expresión sin poner en peligro la integridad del sistema democrático.

5. Conclusiones.

A manera de conclusión, la propagación de noticias falsas, también conocidas como fake news, presenta un desafío significativo para la integridad de los procesos democráticos en el contexto de la creciente digitalización y acceso masivo a la información. Además, la influencia de la Inteligencia Artificial (IA) en la generación automatizada de contenido falso agrava este problema, afectando la percepción pública, el proceso de toma de decisiones y la confianza en las instituciones democráticas.

La desinformación no solo tiene repercusiones en la calidad de la información a la que se exponen los ciudadanos mexicanos, sino que también plantea desafíos para la construcción de una opinión pública sólida y bien fundamentada, así como para la preservación de la integridad electoral y la confianza en los procesos democráticos.

En el contexto mexicano, la desinformación electoral ha encontrado un terreno fértil en una situación complicada, donde la carencia de alfabetización mediática y la polarización política son elementos que alimentan la difusión de información falsa. En este sentido, combatir las *fake news* demanda la cooperación de diferentes sectores, involucrando a la ciudadanía, a los actores gubernamentales y a las plataformas tecnológicas.

En última instancia, el comprender los elementos que promueven la propagación de noticias falsas, desde la vulnerabilidad en redes sociales hasta la rapidez en la propagación de información, resalta los desafíos que la democracia tiene que superar. Para ello, es necesaria la implementación de estrategias integrales, tales como la promoción de la alfabetización mediática, la demanda de transparencia a plataformas digitales y la implementación de regulaciones gubernamentales, son de gran relevancia para atenuar los impactos negativos de la desinformación.

6. Fuentes de Consulta.

- Alfonso, I. B., Galera, C. G., y Calvo, S. T. (2019). El impacto de las fake news en la investigación en Ciencias Sociales. Revisión bibliográfica sistematizada. Historia y comunicación social, p. 24.
- Alonso, M. (2019). Fake News: desinformación en la era de la sociedad de la información. Revista Internacional de Comunicación. ISSN: 1139-1979. N° DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.12795/AMBITOS](http://dx.doi.org/10.12795/ambitos).
- Calvo, E., y Aruguete, N. (2020). Fake news, trolls y otros encantos: Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales. Siglo XXI Editores.
- Fedorov, A. (2011). Alfabetización mediática en el mundo. Recuperado de <http://www.infoamerica.org/icr>.
- Fernández-García, N. (2017). Fake news: una oportunidad para la alfabetización mediática. Nueva sociedad, p. 269.
- Guerrero, M.A. (2023, 19, 08). Las dimensiones de la desinformación electoral. El Sol de México. <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/las-dimensiones-de-la-desinformacion-electoral-10560295.html#!>
- Habermas, J. (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. Communication Theory, p. 16.
- Parreira do Prado, M. (2019). La proliferación de las “fake news” y sus algoritmos daña la cultura democrática. Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación, p. 45.
- Pérez, C. R. (2019). No diga fake news, di desinformación: una revisión sobre el fenómeno de las noticias falsas y sus implicaciones. Comunicación, p. 69.
- Pérez-Tornero, J. M. (2008). La sociedad multipantallas: retos para la alfabetización mediática. Comunicar: Revista Científica de Comunicación y Educación, pp.15-25.
- Rojas, M. G., y Núñez Benítez, A. S. (2021). Alfabetización informacional en tiempos de Fake News. Revista científica en ciencias sociales, 3(1), 75-84.

- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228-246.
<https://doi.org/doi:10.1177/1940161208319097>
- Zendejas Conde, R. C. (2024). Reducción de la brecha digital, equidad e inclusión digital, como factores que promueven el desarrollo de la democracia electrónica en México. *Universidad de Xalapa*, p. 78.

*¿Existen avances en la legislación y reglamentación en materia de residuos sólidos urbanos en México?**

Mtra. Margarita Perea Valerio *
Dr. Juan Carlos Olivo Escudero *
Mtra. Andrea Doria Ortiz Aguirre *

SUMARIO

I. Introducción II. La legislación general de residuos III. III. La legislación y reglamentación local en materia de residuos. IV Conclusiones V. Referencias

I. Introducción

En México, el problema de la basura es de una magnitud de generación de 120128 toneladas al día con una cantidad per cápita diaria de generación calculada de 0.944 kg. Entre los problemas asociados a la gestión de residuos está la inadecuada disposición final de los mismos. En el año 2017 ingresaban en los 2,203 sitios de disposición final de los que se tiene registro, un promedio de 86,352.7 t/día de residuos, estos sitios de disposición final están ubicados en 1,722 municipios de prácticamente todas las entidades federativas (SEMARNAT, 2020), a lo cual se debe precisar que existen al menos 747 municipios del total de los actuales 2469 municipios que existen en toda la República Mexicana, que no cuenta dentro de su territorio municipal con un sitio.

Por otra parte, se afirma que la gestión de la basura en México ha priorizado beneficios individuales sobre el interés público. El tema ha sido marginado en la agenda gubernamental debido al modelo económico neoliberal reciente de tal manera que los gobiernos locales no han podido manejar el aumento de residuos y varios optaron por concesionar a empresas privadas con lo cual se ha generado corrupción y encarecimiento de servicios; incluso el crimen organizado controla algunas etapas de la gestión. En el ámbito laboral, persisten problemas culturales y desprotección, convirtiendo el trabajo en algo insalubre y denigrante (García et al 2022). Además, se ha propiciado que crezca el número de trabajadores informales, sin capacitación, seguridad ni condiciones laborales dignas (Coraggio, 2018).

* El presente texto es un producto de divulgación generado en un Pronaii financiado por el CONAHCYT en el Marco del Pronaces “Agentes tóxicos y procesos contaminantes”.

*** Miembros del equipo de investigación e Incidencia del Pronaii “Estrategia transdisciplinaria de investigación y resolución en la problemática nacional de los residuos sólidos urbanos, aplicada en seis ciudades mexicanas” en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Unidad Regional Golfo.

Estudiar el estado actual de la cuestión se hace necesario desde diferentes disciplinas no solo desde un enfoque técnico e ingenieril sino desde enfoques transdisciplinarios que incluyan lo económico, social y jurídico para aportar desde la academia propuestas de soluciones efectivas. En el presente texto se analizan someramente los avances que ha habido en la generación de legislación y reglamentos sobre gestión de residuos sólidos urbanos en México.

II. La legislación general de residuos

Aunque existen antecedentes locales de legislación y reglamentos sobre el servicio de limpia pública, al menos en la capital del país, desde principios del siglo pasado, un hito importante en la gestión moderna de los desechos o residuos urbanos es la promulgación de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003), la cual denota un abordaje limitado imitando la perspectiva de países industrializados y con un fuerte componente técnico ambiental que ciertamente dejó de lado la comprensión de la complejidad del problema en sus enfoques sociales, políticos, culturales y económicos, así como la variada realidad local mexicana (Ortíz et al, 2023). Más recientemente se ha trabajado en legislar en el ámbito federal sobre la producción de envases (Cámara de Diputados, 2019) y sobre economía circular -con un enfoque más bien corporativo- (Cámara de Senadores, 2019); sin embargo, la primera fue detenida en el proceso legislativo probablemente por los intereses que tocaba y la segunda se encuentra sospechosamente en un proceso legislativo prolongado desde hace un par de años.

Tanto la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos del 2003 como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establecen un marco normativo general con una distribución de competencias a los tres órdenes de gobierno bajo el principio de concurrencia que no trasgrede el orden que estipula el artículo 115 constitucional. A saber, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 8º, determina la distribución de competencias de los municipios; otorga la competencia a los municipios respecto de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos; y conforme al artículo 137, les otorga la atribución para disponer respecto del funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reúso, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales, la cual deberán ejercer por conducto de los Ayuntamientos como sus órganos de gobierno. En lo relativo a la prevención y control de la contaminación del suelo, como uno de los criterios, la Ley establece la necesidad de prevenir y reducir la generación de residuos sólidos municipales e incorporar técnicas y procedimientos para su reúso y reciclaje, así como regular su manejo y disposición final eficiente.

Por otra parte, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos tiene como objeto garantizar el derecho de toda persona un medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable mediante la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación. Esta Ley ha tenido 14 reformas, dentro de las cuales destaca la realizada el 19 de marzo de 2014, que reformó el primer párrafo del artículo 26; para quedar de la siguiente manera:

Artículo 26.- Las Entidades Federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y en coordinación con la Federación, deberán elaborar e instrumentar los programas locales para la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, de conformidad con esta Ley, con el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos y demás disposiciones aplicables.

Por otro lado, el artículo 10º de esta Ley establece que los municipios, por conducto de sus gobiernos, es decir, de los Ayuntamientos, tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, por lo que algunas de las facultades atribuibles consisten en:

1. Formular, por sí o en coordinación con las entidades federativas, y con la participación de representantes de los distintos sectores sociales, los Programas Municipales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, los cuales deberán observar lo dispuesto en el Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos correspondiente;
2. Emitir los reglamentos y demás disposiciones jurídico-administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones respectivas, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones legales que emitan las entidades federativas correspondientes.

Como podemos ver la emisión de normas para regular el manejo de residuos sólidos urbanos es una facultad concurrente que no es exclusiva de la federación y que se encuentra en los ámbitos de las entidades federativas y los municipios. En ese sentido el marco jurídico no puede considerarse completo con la carencia de regulaciones de estos últimos órdenes de gobierno.

III. La legislación y reglamentación local en materia de residuos

A poco más de 20 años de promulgación de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos nos encontramos con que si bien veinticuatro de Las Entidades de la República ya cuentan con una Ley especial en materia de residuos, aún falta legislar sobre la materia en los

estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Estado de México, que si bien cuentan con leyes ambientales o de equilibrio ecológico, no cuentan con una Ley específica en materia de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

Algunos otros esfuerzos se han hecho en el ámbito local de promulgar leyes en la materia sin embargo los intereses corporativos se han hecho patentes de manera explícita combatiendo la vigencia de aquellas que intentan impulsar visiones progresistas o limitar de origen la generación de basura en el diseño de productos, así como aquellas que impongan la responsabilidad extendida del productor. Para tal caso se puede ejemplificar la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, en una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2022) por precedentes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver por unanimidad de cuatro votos los amparos en revisión 173/20221 y 230/20222 ante una demanda de poderosas corporaciones relacionadas con la industrialización y comercialización de alimentos y bebidas.

En el devenir histórico de la regulación moderna en materia de residuos sólidos urbanos en el Estado mexicano, primigeniamente los ayuntamientos tienen un papel fundamental dadas las atribuciones, funciones y servicios públicos municipales que constitucionalmente tienen conferidos en términos del artículo 115 de la Carta Magna de nuestra nación.

Los Municipios son el orden de gobierno respecto del cual la población acude para el planteamiento y solución de las problemáticas que en el día a día ocurren en su comunidad. Además, son por antonomasia la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la nación mexicana, ya que de conformidad con el citado artículo constitucional se mandata que los estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base al municipio libre. Este tiene como elementos que lo integran; la población, el territorio, sus normas jurídicas, y el gobierno que se denomina Ayuntamiento, y que cuando éste se reúne para deliberación y toma de decisiones de los asuntos de su competencia se erige en un cuerpo colegiado de máxima decisión y mando en sesión en Cabildo (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001, p. 63). Los gobiernos municipales están investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio y tienen además facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia

municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados; los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, así como las circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, en suma, de la normatividad que organice la política y la administración pública municipal.

Ahora bien, los municipios deben asegurar la participación ciudadana y vecinal, por lo que acorde con ello también mandata el 115 constitucional que el objeto de las leyes, reglamentos y disposiciones jurídico- administrativas que tienen facultades para promulgar los gobiernos municipales, serán precisamente para establecer por ejemplo, lo relativo a las bases generales de la administración pública municipal, los procedimientos administrativos, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, todo esto con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, lo que a su vez debiese entenderse como apego irrestricto a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de la población en su respectivo ámbito competencial; lo cual en el tema que nos ocupa y dada la adición publicada el 23 de diciembre de 1999, de la fracción III inciso c), al citado artículo 115 Constitucional, nos lleva a aseverar que es al orden de gobierno municipal al que el Constituyente por conducto de los Ayuntamientos mandata tener a su cargo entre otras, las funciones y servicios públicos relativos a “... c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos...”.

Lo anterior no obstante que, sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o en la prestación de los servicios a su cargo, los gobiernos municipales tienen el deber legal de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales en la materia ambiental y de gestión de residuos.

Sin embargo, la historia legislativa y la realidad de la geopolítica (Choquehuanca, 2022, p. 9) con enfoque en la gestión de los residuos sólidos, nos indica la omisión legislativa municipal en materia de residuos como uno de los factores que abonan sustancialmente a la problemática de la basura. Es preciso señalar que nuestra historia y realidad social en la problemática que abordamos dan cuenta de la omisión en la promulgación de Leyes respecto de una atribución concurrente como lo es la materia ambiental tanto en el ámbito estatal como municipal. No obstante que el orden de gobierno que tiene primigenia y constitucionalmente competencia para legislar dentro de sus territorios dado que son quienes tienen el deber legal de prestar el servicio de gestión integral de los residuos, incumpla dicho deber. Lo anterior ocasiona de facto la violación de los derechos humanos de la población a una vida digna, a vivir y desarrollarse en un

medio ambiente sano para su bienestar y agudizan gravemente la situación de daño ambiental que se genera por la inadecuada gestión de los residuos.

Igualmente tenemos que en el caso de los órdenes de gobierno municipal, la regulación de los RSU enfrenta mayores retos, siendo algunos de ellos la delimitación de la competencia en la cual tienen atribuciones para regular, ya que si bien la Ley General les deja la competencia para RSU, tanto la LGPGIR y como la NOM-161-SEMARNAT-2011 consideramos que son ambiguas en el abordaje y normativa referente a la distinción entre RME y RSU, por lo que en la mayoría de los casos la recolección y disposición final de los RME es asumida como servicios municipales de los Ayuntamientos, lo que llevaba de facto incluso a perder el intereses de regular la materia, al considerar que no pueden ser tomadores de decisiones en los RME y que en los hechos continuarán asumiendo dicha responsabilidad. Por otra parte, la armonización de los reglamentos municipales requiere un esfuerzo metodológico y de análisis jurídico integral tanto del marco jurídico internacional, nacional, estatal y municipal, así como de las necesidades específicas de los municipios y sus habitantes, incluyendo aspectos de carácter presupuestal y requiere que mínimamente el marco normativo del municipio, cuente con un Bando de Policía y Gobierno y Reglamento de la Administración Pública, los que muchas veces no se encuentran actualizados o simplemente no existe; lo cual dificulta los procesos legislativos para crear reglamentos sobre materias específicas, en este caso respecto de los RSU.

Sirva de ejemplo al planteamiento expuesto el que del de conformidad con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2011), del total de los 2456 municipios que existían en aquella fecha en el país, solo 486 Municipios contaban con reglamentación en materia de RSU y a pesar del tiempo y a pesar de las consecuencias que conllevan el seguir sin legislación municipal en la materia de residuos, vemos como dicha realidad no logra revertirse.

Lo anterior pone de manifiesto la apremiante necesidad de abordar dicha problemática con un eje transversal de investigación e incidencia territorial para lograr que el orden de gobierno municipal que constitucionalmente debe llevar a cabo diversas etapas de la gestión de los residuos cumpla con su deber legal, iniciando en primerísimo lugar con la regulación en la materia que se requiere en su ámbito de esfera competencial.

Con lo anterior, podemos avizorar un panorama lleno de retos, pues si bien es cierto que contamos con las bases normativas emanadas de nuestra Carta Magna y de las leyes y normas generales, también los municipios en México se encuentran en una etapa muy temprana de

adaptación, construcción y aplicación de su facultad reglamentaria en materia de RSU; por esto, resulta de vital importancia establecer en la esfera municipal los ordenamientos jurídicos armonizados, partiendo del estudio, el análisis y diseño de los programas de gestión.

IV. Conclusiones

En la construcción del andamiaje jurídico completo sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos en México existe una tarea pendiente por parte de una cuarta parte de las entidades de la república y por parte de 4/5 partes de los municipios. Además, existen deficiencias en la definición de los tipos de residuos definidos en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y las Normas oficiales Mexicanas. Todo ello contrasta con la grave situación del manejo de los residuos en México y se puede explicar tentativamente por el interés de las corporaciones y del marco neoliberal que se vería afectado por regulaciones más estrictas.

V. Referencias

- Declaratoria general de inconstitucionalidad 8/2022, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (el 14 de agosto de 2023).
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2023-10/UT-J-0948-2023-Resolucion.pdf.
- Cámara de Diputados (2019) Proyecto de Decreto que expide la Ley General de Envases, Empaques y Embalajes, Ciudad de México, 5 de septiembre.
- Cámara de Senadores (2019) proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Economía Circular. Ciudad de México, 12 de noviembre.
- Choquehuanca Céspedes, D. (2022). Geopolítica del Vivir Bien. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/geapolitica_del_vivir_bien_dch-2.pdf
- Coraggio, J. L. (2018). Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo. Otra Economía, 11(20), 4–18.
<https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14771/9360>
- García B. et al (2022). Hacia un nuevo modelo de gestión de los residuos sólidos urbanos, En La Escoba: boletín de opciones para dejar de hacer basura, Núm. 1 (agosto), CIESAS, Xalapa, p.

14. <https://golfo.ciesas.edu.mx/wp-content/uploads/2023/06/Boletin-1-La-Escoba-Agosto-2022.pdf>

INEGI. (2011). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, Módulo 6: Residuos Sólidos Urbanos*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2011/default.html#Tabulados>.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). *El Municipio Mexicano*. Senado de la República. http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1819/municipio_mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ortiz Aguirre, A.D., Perea Valerio, M. & Olivo Escudero, J.C. (2023). Algunas reflexiones sobre la evolución de la regulación moderna de los residuos sólidos urbanos en México. En *La Escoba: boletín de opciones para dejar de hacer basura*, Núm. 17 (diciembre), CIESAS, Xalapa, p. 26. <https://golfo.ciesas.edu.mx/boletin-la-escoba/>

SEMARNAT (2020). *Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos*, L.E.C.V. Ed., Ciudad de México, México, págs. 11-12. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554385/DBGIR-15-mayo-2020.pdf>

Congreso de la Unión (2003). *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, de 28 de abril del 2003. Diario Oficial de la Federación, Tomo DCI, no. 6 del miércoles 8 de octubre del 2003. Última reforma publicada el 8 de mayo del 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=688657&fecha=08/10/2003#gsc.tab=0

Congreso de la Unión (1988) *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, de 22 de diciembre de 1987. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXII, no 19 del jueves 28 de enero de 1988. Última reforma publicada el 8 de mayo del 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>

Congreso de la Unión (1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de 31 de enero de 1917. Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada el 6 de junio del 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>