



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"



BIOLEX

Revista Jurídica del Departamento de Derecho

Cuarta época, volumen 15, núm. 26, enero-diciembre de 2023

26 ¡Apuesta contra-reloj
para alcanzar la paz!



- | La participación ciudadana en los lineamientos generales de los códigos de ética en el Estado mexicano
- | La extrafiscalidad del nuevo régimen simplificado de confianza
- | Las políticas de memoria en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas
- | Balance del modelo de combate a la corrupción en México
- | Cantidades fijas de la ley del impuesto sobre la renta en México
- | Cambios en las formas de organización laboral y de protección social en el contexto neoliberal en México
- | La valuación de empresas en el derecho concursal de México y de los Estados Unidos de América



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"

DIRECTORIO

Dra. María Rita Plancarte Martínez
Rectora

Dr. Ramón Enrique Robles Zepeda
Secretario General Académico

Dr. Luis Enrique Riojas Duarte
Secretario General Administrativo

Dra. Luz María Durán Moreno
Vicerrectoría de la Unidad Regional Centro

Dra. Diana María Meza Figueroa
Directora de Apoyo a Vinculación y Difusión

Dra. Josafat Marina Ezquerria Brauer
**Directora de Apoyo a Docentes,
Investigación y Posgrado**

Dra. Rosario Leticia Domínguez Guedea
Directora de la División de Ciencias Sociales

Dr. Héctor Guillermo Campbell Araujo
Jefe de Departamento de Derecho URC

Dra. Rosela de Jesús Rendón Rendón
**Secretaria Académica del Departamento de
Derecho**

Dra. Adria Velia González Beltrones
**Presidenta de la Academia de Derecho
Administrativo**

M.C. Marianna Lyubarets
Jefa de Producción y Desarrollo Editorial

COMITÉ CIENTÍFICO

Oswaldo Sanhueza Hormazábal
Universidad de Concepción de Chile (UCCH)

María Concepción Domínguez Garrido
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Antonio Medina Rivilla
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Narciso Martínez Morán
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Enrico Boccolesi
Universita e Campus UC Italia

Catalina Alonso García
Universidad Camilo José Cela (UCJC) España

Domingo J. Gallego Gil
Universidad Camilo José Cela (UCJC) España

Geomar Francisco Vargas Téllez
Universidad Politécnica de Nicaragua

Miriam Mabel Ivanega
Universidad de Buenos Aires

Emilio Margáin Manautou (+)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

José Ovalle Favela
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Jorge Fernández Ruiz
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Guadalupe Fernández Ruiz
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Marina del Pilar Olmeda García
Universidad Autónoma de Baja California (UABC)

Jorge Vargas Morgado (UAQ)

Luis Gerardo Rodríguez Lozano
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)

Nancy Nelly González Sanmiguel
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)

Manlio Fabio Casarín León
Universidad de Veracruz (UV)

Armando Lozano Rodríguez
Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON)

Gonzalo Armienta Hernández
Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)

Rafael Ramírez Villaescusa
Universidad de Sonora (UNISON)

María del Carmen Morales Tostado
Universidad de Sonora (UNISON)

Edgar Oswaldo González Bello
Universidad de Sonora (UNISON)

Omar Rodríguez Duarte
Universidad de Sonora (UNISON)

Raúl Guillén López
Universidad de Sonora (UNISON)

Lucila Caballero Gutiérrez
Universidad de Sonora (UNISON)

Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda
Universidad de Sonora (UNISON)

María Inés Aragón Salcido
Instituto Sonorense de Administración Pública A.C.

Mauro Arturo Rivera León
Suprema Corte de Justicia de la Nación

DIRECCIÓN GENERAL

Dra. Adria Velia González Beltrones

DIRECCIÓN ACADÉMICA

Dr. Rogelio Larios Velasco

PRODUCCIÓN Y LOGÍSTICA

Dra. María Luz Cacheiro González (UNED)
Lic. María Dolores Rocha Ontiveros (ISAPAC)

CORRECCIÓN DE ESTILO

L. L. H. Misael Alejandro Barrientos Romero

FORMACIÓN Y DISEÑO

Ing. Guadalupe Aurora Montaña Fimbres

DISEÑO DE PORTADA

D. G. Leonel López Peraza

ASESORES EDITORIALES

M. I. K. Carmen Romero Télles
Dr. Héctor Rodríguez Espinoza
M. C. Marianna Lyubarets
L. L. H. Misael Alejandro Barrientos Romero

CONTENIDO

EDITORIAL

- ¡Apuesta contra-reloj para alcanzar la Paz!*.....5
Adria Velia González Beltrones

ARTÍCULOS

- La participación ciudadana en los lineamientos generales de los códigos de ética en el Estado mexicano*9
Edgar Eduardo Téllez Padrón
- La extrafiscalidad del nuevo régimen simplificado de confianza*..... 23
Fabián Ojeda Pérez
- Las políticas de memoria en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas* 41
Anelí Villa Avendaño
- Balance del modelo de combate a la corrupción en México* 63
José Guadalupe Altamirano Castro, Martha Patricia López Gaytán
- Cantidades fijas de la ley del impuesto sobre la renta en México* 87
Jesús Fernando Villarreal Gómez, Christian Norberto Hernández Aguirre,
Luis Carlos Castro Vizcarra
- Cambios en las formas de organización laboral y de protección social en el contexto neoliberal en México*103
Ernesto Sánchez Sánchez, Jesús Bojórquez Luque
- La valuación de empresas en el derecho concursal de México y de los Estados Unidos de América*123
Elio Agustín Martínez Miranda

ESTUDIOS DE CASOS

- Carrera administrativa y potestad de personal en órganos de control fiscal*.....147
Josué de los Santos Betancourt, Edwin Josué Baptista
- El sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California: un problema jurídico y financiero*163
Mónica de Fátima Gómez Llanos Juárez, Dasaev Sosa Arellano
- Motivación académica y el trabajo en aula*183
José Alberto Fraijo Figueroa, Claudia Cecilia Norzagaray Benítez,
Gabriel Bernardo López Pérez, Eneida Esmeralda Montaña Martínez
- Obligaciones de transparencia de los municipios de Sonora. Grado de cumplimiento y sanciones a los servidores públicos*206
María del Carmen Morales Tostado, Adria Velia González Beltrones,
Arelly Itzcóatl Cortes

<i>Derechos humanos y políticas sociales en migración. Apuntes nodales.....</i>	<i>219</i>
Rosa María Flores Martínez, Emma Alexandra Zamarripa Esparza, Marlene Yáñez Soto	
<i>Valores profesionales en un centro de formación policial del nororiente de México</i>	<i>237</i>
Enrique Farfán Mejía, Mayra Elizabeth Moguel Vera, María Verónica Maciel Castro	
<i>Implementación de la ley general de contabilidad gubernamental (LGCG) en los municipios de Sonora. 2019-2020</i>	<i>255</i>
Francisco Javier Santini Rodríguez	

Editorial

¡Apuesta contrarreloj para alcanzar la paz!

Dos mil veintitrés, un año más en el calendario de la humanidad, que renueva su esperanza en que acabe la absurda guerra entre Rusia y Ucrania, iniciada un año atrás con las consecuentes y lamentables pérdidas de vidas en ambos frentes. Específicamente, las ciudades de Soledar y Bajmut, en la región de Donbás, simbolizan la destrucción causada por las tropas rusas en Ucrania. De esas dos ciudades prósperas, solo quedan escombros.¹ Se reporta que 7000 civiles viven en las ruinas, escondidos en sótanos y en refugios, con la viva esperanza de que las tropas ucranianas los liberen de lo que consideran una terrible pesadilla. Con tal propósito, Ucrania acudió a las Naciones Unidas para pedir apoyo con vehículos de combate occidentales, los Leopard 2² de Alemania, o el modelo Abrams de Estados Unidos³. Paralelamente, en países de la Unión Europea, como Francia, Inglaterra e Italia, existen conflictos sindicales, debido a las duras reformas tributarias que pretenden establecer, y por la escasez de empleo, racionamiento del uso de la electricidad, aumento de precios, entre otras complicaciones. Por su parte, Latino América también ha sido afectada, la mayoría de sus países sufren una alta inflación, desempleo, inseguridad en los espacios públicos, entre otros. Nuestro México tampoco es la excepción y el INEGI⁴ nos proporciona datos que marcarán el largo y sinuoso camino a transitar durante los próxi-

- 1 “Mapa de la guerra en Ucrania: Kiev sufre en la defensa de Bajmut mientras Rusia ataca a Kiev con drones suicidas”, *ABC*, 17 octubre de 2022. <https://www.abc.es/internacional/mapa-guerraucrania-kiev-sufre-defensa-bajmut-20221017143902-nt.html>
- 2 Indyukhova, Alexandra. “Soldados en Bajmut: Esta es una guerra terrible”, *DW*. <https://www.dw.com/es/soldados-en-bajmut-esta-es-una-guerra-terrible/a-64504392>
- 3 “These are the tanks Ukraine will get from the U.S. and Europe”, *CBS News*. <https://www.cbsnews.com/news/leopard-1-m1-abrams-challenger-2-tanks-headed-to-ukraine/>
- 4 “El INPC es un indicador económico que mide la variación promedio de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares del país a lo largo del tiempo. Estas variaciones de precios repercuten de manera directa en el poder adquisitivo y en el bienestar de las y los consumidores, por lo que el INPC es un indicador trascendente y de interés general para la sociedad. La tasa de crecimiento del INPC, de un periodo a otro, permite medir la inflación... En enero de 2023, el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) presentó una variación de 0.68 % con respecto al mes anterior. Con este resultado, la inflación general anual se colocó en 7.91 por ciento. En el mismo mes de 2022, la inflación mensual fue de 0.59 % y la anual, de 7.07 por ciento.” INEGI, “Comunicado de prensa núm. 85/23”, 9 de febrero de 2023. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/inpc_2q/inpc_2q2023_02.pdf



mos 365 días, ya que los indicadores económicos no son nada alentadores y tampoco los relacionados con la violencia e inseguridad. Nuestras instituciones de educación superior (IES), en consecuencia, también son perjudicadas desde los presupuestos a ejercer, especialmente, durante los tres primeros meses. Además, los estudiantes, en su mayoría, son de tiempo parcial, por tener que atender actividades económicas que les permitan cubrir los gastos de transportación, vivienda, alimentación, equipos o herramientas tecnológicas de comunicación.

Biolex una vez más, gracias a la preferencia de docentes e investigadores, inicia este nuevo año con tres artículos: “La motivación académica y el trabajo en aula”, relevante e interesante artículo de José Alberto Fraijo Figueroa, Gabriel Bernardo López Pérez, Eneida Esmeralda Montaña Martínez y Claudia Cecilia Norzagaray Benitez, quienes, atendiendo las reformas educativas de las IES, en cuanto a la generación de condiciones de enseñanza para formar profesionistas que desarrollen habilidades y conocimientos, se dieron a la tarea de realizar una exploración de los valores que se obtienen en los indicadores que conforman la dimensión de motivación académica en estudiantes de nuevo ingreso a una universidad, para plantear posibles propuestas de trabajo docente que permitan orientar su formación profesional bajo una perspectiva de aprendizaje autónomo.

En el segundo artículo, “Balance del modelo de combate a la corrupción en México”, de José Guadalupe Altamirano Castro y Martha Patricia López Gaytán, se presenta una aproximación al problema de la corrupción en México, el modelo actual de combate a la misma y la participación ciudadana. En la misma línea de combate a la corrupción, en “Obligaciones de transparencia de los municipios de Sonora, grado de cumplimiento y sanciones a los servidores públicos”, María del Carmen Morales Tostado, Adria Velia González Beltrones y Arely Itzcoatl Cortes examinan el fenómeno de corrupción en México y sus consecuencias negativas para todos los ciudadanos desde la transparencia y el acceso a la información pública en los municipios de Sonora. En el transcurso del calendario, seguramente se sumarán otros interesantes trabajos que reflejarán el día a día en la aldea global con reflexiones, análisis y propuestas para una mejor interacción entre las naciones, y propiciar las mejores condiciones en las que administraciones y administrados logren desenvolver armónica y plenamente todas sus facultades.

Palabras clave: guerra-paz, indicadores, instituciones, educación

Keywords: War-Peace, Indicators, Institutions, Education



REFERENCIAS

“Mapa de la guerra en Ucrania: Kiev sufre en la defensa de Bajmut mientras Rusia ataca a Kiev con drones suicidas”, ABC, 17 octubre de 2022.
<https://www.abc.es/internacional/mapa-guerraucrania-kiev-sufre-defensa-bajmut-20221017143902-nt.html>

“These are the tanks Ukraine will get from the U.S. and Europe”, CBS News.
<https://www.cbsnews.com/news/leopard-1-m1-abrams-challenger-2-tanks-headed-to-ukraine/>

Indyukhova, Alexandra. “Soldados en Bajmut: Esta es una guerra terrible”, DW.
<https://www.dw.com/es/soldados-en-bajmut-esta-es-una-guerra-terrible/a-64504392>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “Comunicado de prensa índice nacional de Precios”, 9 de febrero de 2023.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/inpc_2q/inpc_2q2023_02.pdf





La participación ciudadana en los lineamientos generales de los códigos de ética en el Estado mexicano

Citizen Participation in the General Guidelines of the Codes of Ethics in the Mexican State

Edgar Eduardo Téllez Padrón¹

Sumario: I. Introducción. II. La ética como medio de afrontar la corrupción. III. Motivos de la participación Ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción. IV. Conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. V. Participación de la sociedad civil en los lineamientos para los códigos de ética. VI. Exclusión de la sociedad civil en la realización de los lineamientos generales para los códigos de ética. VII. Consecuencia de la emisión de los lineamientos en contra de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. VIII. Conclusiones. IX. Referencias.

Resumen

El presente artículo abordará cómo la ética es un instrumento para combatir la corrupción, y porqué los códigos de ética son herramientas indispensables en esta tarea. En específico, se analizará la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en México, el cual propone que la ciudadanía tenga un papel predominante. El objetivo principal es establecer si se cumple con la normatividad en cuanto a la participación de la sociedad civil en la realización de los lineamientos generales para los códigos de ética en el Estado mexicano.

Palabras clave: códigos de ética, código de conducta, sociedad civil, Sistema Nacional Anticorrupción, corrupción

Recibido: 28/08/2023

Aceptado: 12/09/2023

- 1 Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara; profesor investigador por la Universidad Autónoma de Sinaloa, ernestoss@uas.edu.mx; <https://orcid.org/0000-0001-5845-0600>
- 2 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED España, cuenta con tres maestrías y cuatro especialidades y fue el primer presidente del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. <https://orcid.org/0000-0002-2486-1476>, edgar.cpi.icc@gmail.com



Abstract

One of the main elements to combat Corruption are the Codes of Ethics, therefore one of the powers of the National Anti-Corruption System is to issue the general guidelines for these codes, this important task was left to the National System, because this System is fundamentally based on citizen participation, that is, it is an essential differentiator, so that it is not the same public entities that determine the guidelines of the Codes of Ethics, for this reason representatives of civil society from the 32 federal entities would be participating to carry out the guidelines In comment, this is the essential part of why the National Anti-Corruption System is in charge of this task, however, this did not happen and the General Law of Administrative Responsibilities was transgressed and endangers matters that have been based on Codes of Conduct that They were carried out in accordance with the General Guidelines of the Code of Ethics.

Keywords: codes of ethics, code of conduct, civil society, National Anticorruption System, corruption

I. INTRODUCCIÓN

Una de las herramientas para combatir la corrupción es la ética, la cual “aplicada a la función pública permite que la idea de servicio y bien común sea el eje central de su actuación, además, es un importante mecanismo de control contra la arbitrariedad en el uso del poder público”³. En este sentido,

La aparición de los códigos de conducta se produce en la década de los 90, debido al declive de la confianza en las instituciones públicas. A partir de entonces, empiezan a surgir códigos cuya finalidad exclusiva es regular la ética y el comportamiento de los empleados públicos⁴.

Lo anterior, porque la corrupción ha repercutido “negativamente en toda la sociedad, en la medida en que se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho”⁵.

Es por ello que se planteó la necesidad de crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en donde la ciudadanía tuviera un rol principal y participara en la realización de los lineamientos generales de los códigos de ética, con el fin de que la sociedad civil recobrara la confianza en el gobierno.

3 Montserrat Oliva Santiago Reyes, “La ética pública como herramienta de combate a la corrupción”, *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública* 15 (2017): 11. <https://www.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2013.15.58396>

4 Verónica Fernández Sobejano, “La ética en la administración pública: los códigos de conducta. El caso español” (tesis de máster, Universidad de Cádiz, 2014), 23. <http://hdl.handle.net/10498/17513f-cpys.20071949e.2013.15.58396>

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala” Fondo, Reparaciones y Costas, 2018, párrafo 241.

La pregunta es ¿la sociedad civil tuvo participación en la realización de los lineamientos generales para los códigos de ética? O en su caso, ¿fue dejada fuera?

Para dar respuesta a los planteamientos, el presente artículo abordará cómo la ética es un instrumento para combatir la corrupción, por lo cual los códigos de ética son herramientas indispensables y, en consecuencia, los lineamientos generales en los cuales se basarán los códigos respectivos también, por lo que se incluyó la ética en él. No obstante, se debe establecer, en primer lugar, como se conforma el SNA; en segundo lugar, la forma de realización de los lineamientos generales y, por último, cómo se da la participación ciudadana.

Una vez que se tenga lo anterior referido, se podrá establecer si normativamente puede participar la sociedad civil en el SNA en la elaboración de los lineamientos de los códigos de ética y, en su caso, si se les permitió participar, y las consecuencias de que la sociedad civil hubiera o no participado en la elaboración de los lineamientos. Por lo tanto, el presente artículo se divide de la siguiente forma:

- La ética como medio de afrontar la corrupción;
- motivos de la participación ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción;
- conformación del Sistema Nacional Anticorrupción;
- participación de la sociedad civil en los Lineamientos para los Códigos de Ética;
- exclusión de la sociedad civil en la realización de los lineamientos generales para los códigos de ética y
- consecuencia de la emisión de los Lineamientos en Contra de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Objetivo

Establecer si se cumple con la normatividad en la que se le otorga a la ciudadanía participación en la realización de los lineamientos generales para los códigos de ética en el Estado mexicano.

II. LA ÉTICA COMO MEDIO DE AFRONTAR LA CORRUPCIÓN

Se ha podido apreciar a lo largo del tiempo que “la corrupción es un fenómeno complejo y con diversas aristas que no se relaciona únicamente con el Estado y la función pública, sino que también afecta a otros ámbitos de la vida social de los países”⁶. Sin embargo, el presente artículo se enfocará en el Estado y, en particular, la administración pública.

⁶ Irma del Rosario Kánter Coronel, “La corrupción en México”, *Mirada Legislativa* 73 (2015): 1-<http://biobiodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2015/ML73.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



El objetivo principal del Estado es lograr “el bien común, el bienestar social, y la eficiencia del mismo se medirá en relación a las acciones que se realicen enfocadas a garantizar este fin. La administración pública es el medio y la estructura de que dispone el Estado para garantizar el cumplimiento de sus metas”⁷.

Sin embargo, se dificulta llegar a este fin cuando la corrupción hace merma de la administración pública, considerando la corrupción en este sector como el “incumplimiento en los deberes posicionales de los gobernantes o bien, por hacer aquello que no está permitido y que afecta al interés general, identificándola con los sobornos a autoridades y funcionarios públicos”⁸. El daño de la corrupción es enorme cuando llega a sus entrañas, es decir, a los servidores públicos, por lo cual se considera una característica esencial de la corrupción en la administración pública “el uso que hacen algunos funcionarios del patrimonio del Estado para beneficiarse política y económicamente”⁹.

Se puede establecer que dentro de “las formas más comunes de corrupción se identifica el soborno, nepotismo, extorsión, fraude, evasión de impuestos, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, lavado de dinero, malversación de fondos públicos, conflicto de interés, traspaso al sector privado, uso indebido de información privilegiada, enriquecimiento ilícito y los moches”¹⁰.

Inclusive se ha determinado,

que la comisión de los delitos de corrupción, como el de extorsión, tiene consecuencias para el servidor público responsable que trascienden al ámbito administrativo disciplinario, como lo es que la destitución del cargo que desempeñaba como sanción penal no requiere de un pronunciamiento formal de la administración pública para que se materialice¹¹.

Tomando en consideración que la corrupción nace del sentir del servidor público y considerando que:

la ética es la parte de la filosofía que estudia la moralidad de los actos humanos –las conductas libremente realizadas por el hombre tras un juicio racional de conciencia– orientados a su bondad. En este sentido, el obrar es moralmente bueno cuando las elecciones de la libertad están conformes con el verdadero bien del hombre y expresan así la ordenación voluntaria de la persona hacia su fin último¹².

7 Fernández Sobejano, “La ética en la administración pública”, 2.

8 Fernández Sobejano, “La ética en la administración pública”, 2.

9 Irma del Rosario Kánter Coronel, “La Corrupción en México”, 3.
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2015>

10 Kánter Coronel “La Corrupción en México”, 4.

11 Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.4o.A.203 A (10a.), 2020.

12 Eber Omar Betanzos Torres, “Notas en torno a la ética”, *Revista de Administración Pública* (2017): 16. <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap144.pdf>



Por ello, la ética juega un papel primordial, sobre todo, para las personas servidoras públicas, es decir:

La persona servidora pública debe, necesariamente, ajustar su comportamiento a una serie de reglas, normas y lineamientos de tipo ético y moral. En consecuencia, las y los servidores públicos deben ser un ejemplo comportamiento ético y moral, donde el cumplimiento del deber y el orgullo de pertenecer a la función pública se debe vivir día a día para recobrar la confianza de la ciudadanía¹³.

En consecuencia, para que se pudiera ajustar su comportamiento, se realizaron los códigos de ética, tomando en consideración “que la finalidad de estos códigos es lograr un cambio de actitud en los servidores públicos y forjar en ellos una conducta íntegra con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma”¹⁴.

Con respecto a los códigos de ética en la administración pública:

Es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores, así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento¹⁵.

Se observa que los códigos de ética son una herramienta para combatir la corrupción y recobrar la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

Por lo anterior, era necesario establecer, en el Sistema Nacional Anticorrupción en donde la ciudadanía tiene un papel esencial, la realización de los lineamientos generales para los códigos de ética; esto permitiría recobrar la confianza en el gobierno, ya que estaría participando activamente la ciudadanía en la elaboración de los lineamientos.

III. MOTIVOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción, nace por la pérdida de la confianza de la ciudadanía en el gobierno por actos de corrupción, y por compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano, siendo los dos principales instrumentos internacionales la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada el 29 de marzo de 1996, y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003. Ambas establecían la necesidad de la participación ciudadana como pilar del combate a la corrupción, el primer instrumento estableció, en su artículo III, mecanismos

13 Betanzos Torres “Notas en torno a la ética”, 20

14 Fernández Sobejano, “La ética en la administración pública”, 24.

15 Óscar Diego Bautista, “Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas: valores para un buen gobierno” *Revista De Las Cortes Generales* 65 (2005): 138. <https://doi.org/10.33426/rcg/2005/65/464>

para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, en tanto que el segundo fue más específico al mencionar:

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las

organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información.

Aunado a esto: “los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción”¹⁶.

Por lo cual, el Estado Mexicano en el año 2015 reformó el artículo 113 constitucional para dar lugar al Sistema Nacional Anticorrupción, en donde tendría una participación primordial la ciudadanía; este SNA se puede sintetizar de la siguiente manera:

Ante el deber asumido por el Estado Mexicano en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, con la participación de las principales fuerzas políticas nacionales, se reformaron disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento. En ese contexto, dentro del nuevo marco constitucional de responsabilidades, dicho sistema nacional se instituye como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, fiscalización, vigilancia, control y rendición de las cuentas públicas, bajo los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia y economía; **mecanismos en los que la sociedad está interesada en su estricta observancia y cumplimiento** (Resaltado propio)¹⁷.

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo”, Reparaciones y Costas, 2018, párr. 242.

17 Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: I.10o.A.107 A (10a.), 2019.



El artículo 113 constitucional establece tres elementos que integran el SNA que son:

- Comité de Participación Ciudadana (CPC), quien es el representante de la sociedad civil en el SNA y está conformado por expertos en materias como el combate a la corrupción, transparencia, entre otros.
- Comité Coordinador (CC), donde están los entes públicos que tienen como una de sus principales tareas el combate a la corrupción y la transparencia; está presidido por el presidente del CPC.
- Los Sistemas Locales Anticorrupción de las entidades federativas, los cuales deben de basarse en lo que establece la Constitución y las leyes reguladoras del SNA.

Para implementar la reforma constitucional se requieren leyes que permitan desarrollar el SNA, dicha normas regulatorias del Sistema fueron promulgadas el 18 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA); Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Para el objetivo del presente artículo solo se tomarán en cuenta las leyes generales, las cuales son obligatorias para las entidades federativas.

IV. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La normatividad que desarrolla gran parte del SNA es la LGSNA, y establece en su artículo 7 los cuatro elementos que conforman al SNA: el Comité Coordinador, en donde están las instancias que tiene por objetivo principal combatir la corrupción y proteger el derecho a la información, comunicación y a la transparencia; el CPC, el representante de la sociedad civil dentro del SNA, es la forma de como las organizaciones de la sociedad civil pueden tener voz dentro del Sistema con el fin de combatir la corrupción; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, donde participan las instancias de fiscalización; y una parte fundamental que son los Sistemas Locales Anticorrupción, los cuales son representados por los presidentes de los CPC locales.

Es decir, para la conformación del SNA, es necesario que estén los sistemas locales constituidos con su presidencia, resaltando que el último en iniciar su instalación fue el de la Ciudad de México (CDMX) en el año 2021. Es decir, después de casi siete años de la reforma constitucional, todavía no se ha instalado por completo el sistema en la CDMX y actualmente han renunciado los 3 integrantes que quedaban del CPC CDMX en febrero de 2023, por lo tanto, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México solo ha tenido un presidente, cuya gestión concluyó el 5 de marzo del 2022.

En este sentido, aún no se ha podido instalar el SNA al 100 % por las dificultades que tienen los sistemas locales.



V. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS LINEAMIENTOS PARA LOS CÓDIGOS DE ÉTICA

La participación de la sociedad civil en el SNA es esencial. Por consiguiente, la LGRA menciona que el CC, a propuesta del CPC, emitirá las normas y los formatos impresos de las declaraciones de situación patrimonial, asimismo, establece que los Órganos Internos de Control deberán tomar en cuenta las recomendaciones emitidas por el CC. Igualmente, se refiere al SNA en su conjunto al establecer que es el responsable de realizar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

La LGRA indica en su artículo 16:

Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. (resaltado propio)

El código de ética a que se refiere el párrafo anterior deberá hacerse del conocimiento de los Servidores Públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad.

Este artículo señala que el SNA debe establecer los lineamientos generales para que las Secretaría o los Órganos Internos de Control realicen sus respectivos códigos de conducta, de esta forma, hay una participación de la sociedad civil de cada entidad federativa, ya que el presidente del CPC Nacional y los presidentes de los CPC locales deben representar a la sociedad civil en los lineamientos generales para los códigos de ética.

Tanto los CPC locales como el CPC Nacional deben también participar en la elaboración de los lineamientos generales, que son un elemento esencial para establecer el Código de Ética de la Administración Pública Federal y de ahí derivar los códigos de conducta de cada ente público de la administración pública de la federación.

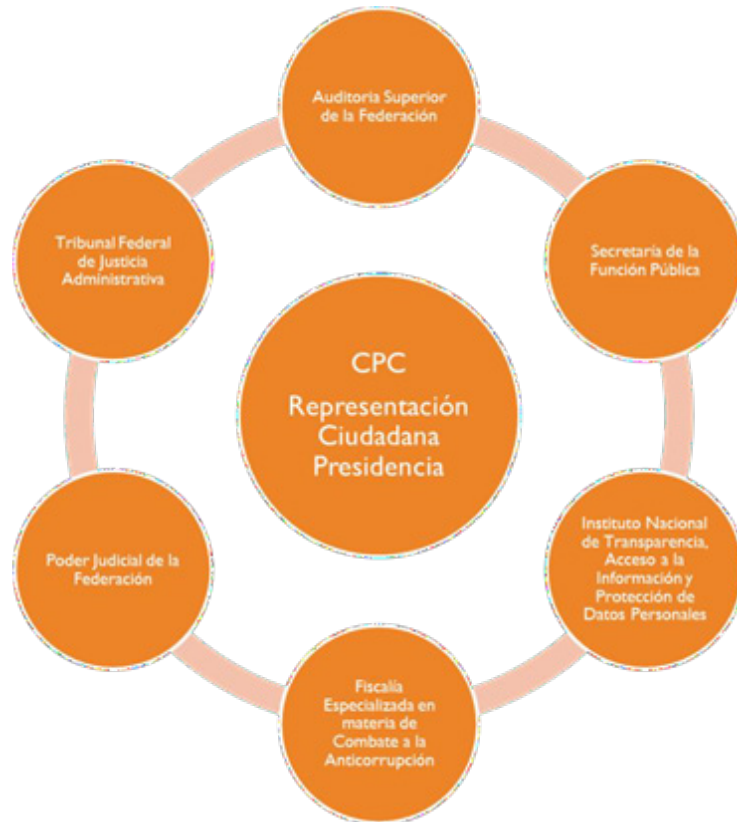
Es lógico que el SNA emitiera esos lineamientos, ya que su fin es fomentar la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción, y al estar integrado el SNA por los 32 presidentes de los Sistemas Locales Anticorrupción, supondría una verdadera participación ciudadana por arriba de los entes públicos, logrando que se recupere la confianza en el Estado; pero no fue así.

VI. EXCLUSIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REALIZACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LOS CÓDIGOS DE ÉTICA

El 13 de septiembre de 2018 se llevó a cabo la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador, donde uno de los temas fue la presentación y, en su caso, aprobación de los Lineamientos para la Emisión de Códigos de Ética en el servicio público, en dicha sesión, el CC “aprobó mediante acuerdo ACT-CCSNA/13/09/2018.10 los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de

Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2018¹⁸. No obstante, como se refirió anteriormente, el artículo 16 de la LGRA establece que deben de ser aprobados por el SNA, en donde está la representación de la sociedad civil, puesto que el CC está integrado de la siguiente manera:

Figura 1. Comité Coordinador según la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar hay un representante de la sociedad civil dentro del Comité Coordinador, y aunque preside el CC, es solo un voto de siete.

También, mandata la LGRA que los Lineamientos para la Emisión del Código de Ética deben ser emitidos por el SNA, no por el CC, como se pudo observar anteriormente. Ya que la Ley hace una diferenciación entre el CPC, el CC y el SNA, no puede haber interpretación cuando establece claramente las atribuciones de cada instancia.

Asimismo, de acuerdo con el acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del año 2018, señaló la entonces titular de la Secretaría de la Función Pública que:

18 Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, *Informe Anual 2018* (2019): 135. <https://www.sesna.gob.mx/2019/02/05/informe-anual-del-comite-coordinador-2018/>

Para su elaboración se revisaron las mejores prácticas a nivel internacional, nacional y específicamente de las entidades federativas que cuentan con este tipo de instrumentos, de tal suerte que, con los Lineamientos, los entes públicos de los tres órdenes de Gobierno podrán fomentar e implementar las acciones necesarias con el fin de orientar el criterio que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Con lo anterior, se puede observar que quien realizó los lineamientos fue directamente la Secretaría de la Función Pública, es decir, un ente público sin participación ciudadana; de esta manera, quebranta el objetivo esencial del SNA, además de fundamentar su elaboración en el artículo 16 de la LGRA, cuando dicho artículo no menciona al CC, sino al SNA, es decir, a las instancias que lo integran y en donde tiene mayor oportunidad de participar la ciudadanía.

Pese a que en la sesión estuvieron presentes las personas titulares de la Secretaría de Función Pública, que fue quien realizó y presentó los lineamientos; la Auditoría Superior de la Federación; el Consejo de la Judicatura; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la persona que presidía en ese momento el CC y quien es el representante de la Sociedad Civil, ninguno de ellos realizó algún comentario, de hecho, el acuerdo fue aprobado por unanimidad:

ACUERDO ACT-CC-SNA/13/09/2018.10

Se aprueba por unanimidad el Acuerdo por el cual se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se instruye al Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de que se realice las gestiones necesarias para la publicación del acuerdo y su anexo respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

Este acuerdo fue publicado el 23 de octubre de 2018 con la siguiente fundamentación:

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, con fundamento en los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracciones I, VII y VIII; 5, segundo párrafo; 6, 8, 9, fracciones VII y IX, 35, fracción II de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así **como 6 y 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.** (Resaltado propio)

Los lineamientos, en su numeral Segundo, mencionan que es obligatorio para los entes públicos de todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Podemos apreciar que son emitidos por el CC, no por el SNA, y que hay un error, ya que señalan a los artículos 6 y 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo, son de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que, como ya se mencionó, en el artículo 16 hace referencia al SNA, no al CC, y, además, son obligatorios los lineamientos para todos los niveles de gobierno.

Por lo cual se tiene un acuerdo aprobado por unanimidad, que contradice la LGRA y va en contra del espíritu del SNA, y que es obligatorio para todos los niveles de gobierno.

Nuevamente fue excluida la sociedad civil en la participación de los lineamientos y, más grave aún, fue excluida dentro de un sistema que se constituyó para que fuera la piedra angular la participación ciudadana, y a todo esto, el CPC nacional, hasta la fecha, no se ha pronunciado respecto a esta transgresión de la normatividad, que conlleva a la exclusión de la sociedad civil.

VII. CONSECUENCIA DE LA EMISIÓN DE LOS LINEAMIENTOS EN CONTRA DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Los lineamientos se realizaron en contra de la normatividad que se promulgó para darle vida al SNA, incluso, contradice el espíritu del Sistema Nacional Anticorrupción, dejando fuera la participación ciudadana.

En este contexto, se publicó el 8 de febrero de 2022 en el Diario Oficial de la Federación el Código de Ética de la Administración Pública Federal; dentro de sus fundamentos se encuentran los numerales primero, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno del acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos para la emisión del Código de Conducta y se refieren al artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

A pesar de estas irregularidades, se acaba de emitir el Código de Ética y, por lo mismo, actualmente están las dependencias federales en la Constitución o actualización de sus códigos de conducta, y resulta difícil establecer si se han iniciado las denuncias ante los comités de ética y ante los órganos internos de control de las dependencias federales por incumplimiento del Código de Ética.

También es cierto que el artículo sexto transitorio del mismo Código de Ética establece: “Los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Código de Ética, se sujetarán a las disposiciones vigentes al momento de haberse iniciado el procedimiento respectivo”.

Por lo tanto, los procedimientos que se hayan iniciado conforme al Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal seguirán su curso, aunque este código también se realizó con base en los lineamientos emitidos por el CC, por lo cual también están en contra de la LGRA, por lo que se deberían analizar todos los procesos en donde la causa principal sea por la violación del Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal o, en su caso, los códigos de conducta de los entes públicos que se hayan basado en dichos lineamientos, ya que se habrían fundado en lineamientos que violan la LGRA.

VIII. CONCLUSIONES

PRIMERO. La participación ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción se originó por los compromisos internacionales y por la falta de confianza de la sociedad civil en su gobierno.

SEGUNDO. El Comité Coordinador aprobó por unanimidad los lineamientos para el Código de Ética excluyendo la participación de la sociedad civil y transgrediendo la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

TERCERO. El Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, de donde se basaron varios códigos de conducta, se fundaron en los lineamientos que aprobó el Comité Coordinador que van en contra de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, teniendo que revisar los procedimientos que se fundaron en dichos ordenamientos jurídicos.

CUARTO. El Código de Ética de la Administración Pública Federal se basó y fundamentó en los lineamientos que aprobó el Comité Coordinador, los cuales contravienen a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

QUINTO. Falló el mecanismo de participación de la Sociedad Civil para que pudieran aportar elementos a los lineamientos generales que sirvieran de base para el Código de Ética de la Administración Pública Federal de donde derivarán los códigos de conducta de los entes públicos federales.

IX. REFERENCIAS

Bautista, Óscar Diego. “Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas: valores para un buen gobierno”. *Revista de las Cortes Generales* 65 (2005): 138. <https://doi.org/10.33426/rcg/2005/65/464>

Betanzos Torres, Eber Omar. “Notas en torno a la ética”. *Revista de Administración Pública* (2017). <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap144.pdf>

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Informe Anual 2018, 2019*. <https://www.sesna.gob.mx/2019/02/05/informe-anual-del-comite-coordinador-2018/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala”. Fondo, Reparaciones y Costas, 2018.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo”. *Reparaciones y Costas*, 2018.

Diario Oficial de la Federación. Código de Ética de la Administración Pública Federal, 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5642176&fecha=08/02/2022#g

- Diario Oficial De La Federación. Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Diario Oficial De La Federación. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Fernández Sobejano, Verónica. “La ética en la administración pública: los códigos de conducta. El caso español”. Tesis de máster, Universidad de Cádiz, 2014. <http://hdl.handle.net/10498/17513>
- Kánter Coronel, Irma del Rosario. “La corrupción en México”, *Mirada Legislativa* 73 (2015): 1-16. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2015/ML73.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Santiago Reyes, Montserrat Oliva. “La ética pública como herramienta de combate a la corrupción”. Encrucijada, *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública* 15 (2017): 11. <https://www.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2013.15.58396>
- Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis I.4o.A.203 A (10a.), 2020.
- Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.10o.A.107 A (10a.), 2019.





La extrafiscalidad del nuevo régimen simplificado de confianza

Extra-Taxation of the New Simplified Trust Regime

Fabián Ojeda Pérez¹

Sumario: I. Introducción. II. La fiscalidad de los impuestos y definición. III. La extrafiscalidad de los impuestos. IV. La extrafiscalidad en la Constitución Mexicana. V. El régimen simplificado de confianza. VI. ¿Quiénes pueden tributar en el RESICO? VII. ¿Quiénes no pueden tributar en el RESICO? VIII. Plazos y tratamiento fiscal del RESICO. IX. Ingresos exentos del RESICO. X. Conclusiones. XI. Referencias bibliográficas.

Resumen

El impuesto sobre la renta desempeña un papel importante dentro del sistema tributario mexicano, ya que es el tributo con mayor recaudación. No obstante, dicho tributo también ha sido empleado como instrumento para el impulso de ciertos sectores económicos del país. En el presente estudio se analiza el RESICO de personas físicas a la luz de la extrafiscalidad de los tributos, a fin de explorar las características de su tratamiento fiscal y exponer porqué es un régimen extrafiscal. Es una investigación de tipo documental de carácter jurídico, en la cual se revisa la fuente jurídica de dicho régimen y la principal literatura sobre la extrafiscalidad. Se concluye que el RESICO es un régimen extrafiscal, ya que se orienta a incentivar a las personas físicas a cumplir con sus obligaciones fiscales.

Palabras clave: régimen simplificado de confianza, extrafiscalidad, cumplimiento de las obligaciones fiscales

Fecha de recepción: 08/09/2022

Fecha de aceptación: 31/05/2023

1 Contador público y maestro en ciencias administrativas por la Universidad de Colima, doctor en estudios fiscales por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Profesor e investigador adscrito a la Facultad de Contabilidad y Administración Tecomán de la Universidad de Colima, autor de algunos artículos indexados y capítulos de libros en materia de estudios fiscales y derecho tributario. <https://orcid.org/0000-0003-3331-7744>



Abstract

The income tax plays an important role within the Mexican tax system, since it is the tax with the highest collection. However, this tax has also been used as an instrument to promote certain economic sectors of the country. In the present study, the RESICO of natural persons is analyzed considering the extrafiscality of taxes, in order to explore the characteristics of their tax treatment and expose why it is an extrafiscal regime. It is a documentary research of a legal nature, in which the legal source of said regime and the main literature on extrafiscality are reviewed. It is concluded that RESICO is an extrafiscal regime, since it is aimed at encouraging individuals to comply with their tax obligations.

Keywords: simplified confidence regime, extra-taxation, compliance with tax obligations

I. INTRODUCCIÓN

En términos generales, el impuesto sobre la renta forma parte del sistema tributario mexicano, el cual está orientado a la recaudación de los recursos financieros necesarios para cubrir el gasto público del Estado. Además, cabe señalar que es el impuesto con mayor aportación a los ingresos tributarios de México, a tal grado de ser un pilar base para la política tributaria establecida por el gobierno mexicano.²

De esta forma, el impuesto sobre la renta establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta (Ley del ISR) de México es un tributo de carácter fiscal, cuya esencia es la de recaudar aquellos recursos financieros que el Estado mexicano necesita para cubrir el gasto público de la nación. Por consiguiente, su función es que las personas cumplan con su obligación de contribuir al Estado según lo estipulado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).³

Sin embargo, la Ley del Impuesto Sobre la Renta de México presenta una estructura seccionada en varios regímenes fiscales, la cual hace de este impuesto un tributo heterogéneo con distintos tratamientos fiscales aplicables a las personas. Por ejemplo, el régimen simplificado de confianza (RESICO) establecido en la sección IV del capítulo II del título IV de la Ley del ISR, que grava a un sector de personas obligadas a contribuir al gasto público del Estado siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos.

2 Fabián Ojeda, Marco García y Rubén Miranda, "El impuesto al salario en la política tributaria de México: ¡un éxito neoliberal!", *Revista CIMEXUS XVI*, núm. 1 (2021): 76.

3 Abigail Rodríguez Nava y Carmelina Ruiz Alarcón, "Contribución efectiva al impuesto sobre la renta en personas morales del régimen general", *Revista Economía: Teoría y Práctica*, núm. 38 (2013): 10. <https://www.scielo.org.mx/pdf/etp/n38/n38a2.pdf>



Por lo tanto, en el presente estudio se analiza el régimen simplificado de confianza de personas físicas a la luz de la extrafiscalidad de los tributos, con el fin de explorar las características de su tratamiento fiscal y exponer porqué es un régimen extrafiscal. Se establece como hipótesis de investigación que el RESICO es de carácter extrafiscal debido a que sacrifica la recaudación tributaria a cambio de incentivar a las personas físicas a que cumplan con sus obligaciones fiscales bajo un esquema más amigable.

Por lo anterior, el presente trabajo es una investigación de tipo documental, en la cual se revisa la fuente jurídica de dicho régimen (leyes del sistema tributario que fundamentan al régimen simplificado de confianza) y fuentes bibliográficas sobre la extrafiscalidad de los tributos.

II. LA FISCALIDAD DE LOS IMPUESTOS Y SU DEFINICIÓN

La existencia del tributo se remonta a las sociedades antiguas, en las cuales ya existía la obligación de pagar impuestos, aunque no gozaban de una figura estable; tal fue el caso de los pagos de los vencidos a los vencedores. Posteriormente, en la Edad Media, el tributo se reflejaba en el pago de los súbditos a los señores, cuya modalidad culmina con el estallido de la Revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Tras el nacimiento de los Estados modernos y el surgimiento de normas tributarias, la figura del tributo alcanzó su propio lugar en el derecho moderno con una esencia clara y precisa para su aplicación ordenada.⁴

Resulta elemental estudiar con más precisión qué son los tributos y cuál es su clasificación. De acuerdo con Toledo *et al.*, los tributos pueden definirse como contraprestaciones económicas de carácter obligatorio (establecidas en la ley) que son destinadas al gasto público del Estado.⁵ De esta manera, el tributo es una prestación pecuniaria que una persona estará obligada a entregar al Estado, no obstante, dicha obligación deberá estar asentada en una normativa jurídica.

Del mismo modo, en el artículo segundo de la Ley General Tributaria de España se establece que los tributos son “los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos”. Es decir, son aquellas riquezas que las personas deben desprenderse y pagar al Estado, cuya obligación nace por la realización de los actos jurídicos establecidos en la normativa jurídica.

4 César García Novoa, *El concepto del tributo* (Madrid: Editorial Marcial Pons, 2012): 21.

5 Patricia Toledo, Francisco Riffo y Pablo Torres, “Impuestos extrafiscales en la reforma tributaria 2014: análisis crítico”, *Revista de Derecho (Valdivia)* XXXII, núm. 1 (2019): 140.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502019000100139>

En el caso del Código Fiscal de la Federación (CFF), si bien clasifica los tipos de contribuciones y establece la definición de cada uno, en ninguna parte de su normativa se describe qué son las contribuciones. Al respecto, García Bueno aclara que, en el caso de la normativa tributaria jurídica mexicana, se establece o se entiende el término de contribución como sinónimo del concepto de tributo, el cual es interpretado como aquella parte de riqueza que el contribuyente se despoja para entregar al Estado, a fin de que este último sea capaz de desarrollar sus actividades.⁶

De esta manera, el tributo puede entenderse como aquellas prestaciones dinerarias o riqueza que las personas deben desprenderse en favor del Estado para que este último pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, aunque dicho poder debe estar fundamentado en la norma jurídica tributaria, es decir, el Estado puede establecer las políticas públicas que considere necesarias para obtener los recursos financieros y cubrir el gasto público de sus programas sociales o inversiones.

Pero ¿qué son los impuestos? De acuerdo con Andrés Blanco, corresponden a detracciones de dinero cuya obligación se deriva al incurrir en un hecho imponible establecido en la ley, sin que exista una contraprestación por parte del Estado.⁷ El autor también explica que esta obligación debe darse bajo un esquema de principios de justicia tributaria. En este sentido, la obligación de contribuir al gasto público a través de los impuestos debe gestarse y darse en un contexto jurídico imparcial y no arbitrario, en el cual se garantice una contribución equitativa al Estado.

Por otro lado, Sonia Di Giannatale explica que los impuestos son “pagos obligatorios y sin contraprestación, recaudados principalmente por el Estado”, los cuales deben darse bajo un contexto de equidad horizontal y vertical.⁸ Esto significa que el impuesto es un tributo de carácter obligatorio para aquellas personas que han incurrido en la realización de un hecho imponible, lo cual implica una obligación pecuniaria o la detracción de una parte de su riqueza una vez que surge la obligación de contribuir al Estado. Aun así, dicha obligación de contribuir al gasto público debe gestarse bajo un marco de justicia tributaria que garantice el pago de un tributo equitativo, pues debe fijarse un límite a partir del cual el Estado ya no podrá exigir el pago del impuesto.⁹

6 Marco César García Bueno, “Los tributos y sus elementos esenciales”. En *Manual de derecho fiscal*, coord. por Gabriela Ríos Granados (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020): 93.

7 Andrés Blanco, “¿Qué grava realmente un impuesto?”, *Revista de la Facultad de Derecho de México* LXX, núm. 277 (2020): 979. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.277-2.75848>

8 Sonia Di Giannatale, “Tipos de impuestos. Definiciones, alcances y efectos”, *Revista Temas de Coyuntura*, núm. 27 (1992): 90. <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/temasdecoyuntura/article/view/2072>

9 Gabriela Ríos Granados y Rubén Sánchez Gil, “Principios constitucionales en materia tributaria: derechos humanos de los contribuyentes”. En *Manual de derecho fiscal*, coord. por Gabriela Ríos Granados (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020): 21.

Con respecto a la normativa jurídica tributaria de México, en la fracción I del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, se establece que los impuestos “son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo”, cuyas fracciones se refieren a las aportaciones de seguridad social (fracción II), contribuciones de mejora (fracción III) y a los derechos (fracción IV).

En cuanto a la definición anterior, más allá de que sea ortodoxa, clara y precisa, puede observarse como el legislador trata de exponer un concepto con al menos los elementos expuestos en la doctrina: la obligación de pagar un impuesto nace por la realización de un hecho imponible establecido en una ley. Así, en la legislación mexicana también se establecen los impuestos como un mecanismo tributario a través de los cuales el Estado puede exigir a los ciudadanos a contribuir al gasto público.

Por otra parte, falta analizar qué es la fiscalidad de los impuestos. Sin embargo, cabe aclarar que no se tiene como objetivo determinar su alcance en el campo práctico; ya que, como lo expuso Lejeune Valcárcel, existe una línea muy delgada para determinar la fiscalidad y extrafiscalidad de los impuestos en la práctica.¹⁰ Aunque, en el contexto teórico, si resulta práctico alcanzar una idea delimitada sobre cuándo se puede decir que los impuestos son fiscales.

En este sentido, Herrera Molina explica que los impuestos son fiscales cuando están orientados a captar los recursos tributarios necesarios para cubrir los gastos ordinarios de la Hacienda Pública del Estado.¹¹ Esto es, cuando el espíritu de los impuestos se enfoca en alcanzar aquellos recursos financieros que el Estado necesita para cubrir el gasto de sus políticas públicas. Por ejemplo, la educación, salud, justicia, cultura y la seguridad nacional, las cuales representan un gasto para la nación y deben ser cubiertas a través de las contribuciones.

En otra de las definiciones, González García argumenta que los impuestos son fiscales cuando están estructurados con base en el principio de capacidad económica, a fin de que las personas sean gravadas según su capacidad económica contributiva y aporten equitativamente al gasto público.¹² Pues, cuando las personas están obligadas a pagar impuestos al Estado, les implica desprenderse de una parte de su riqueza, pero deben existir criterios imparciales para determinar la cuantía que habrán de aportar.¹³

10 Ernesto Lejeune Valcárcel, “Aproximación al principio constitucional de igualdad tributaria”. En *Seis estudios sobre derecho constitucional e internacional tributario* (España: EDERSA, 1980).

11 Pedro Herrera Molina, *La exención tributaria* (Madrid: Editorial COLEX, 1990).

12 Eusebio González García, “Reflexiones en torno a los principios de capacidad contributiva e igualdad”, *Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, núm. 3 (1990): 55-85. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/3/cnt/cnt4.pdf>

13 Gabriela Ríos Granados, “La función del tributo en el Estado moderno de derecho”. En *Doctrina y casuística de derecho tributario: homenaje al catedrático Francisco Escribano*, coord. por Daniel Yacolca Estares (Lima, Editorial Grijley, 2010): 169.

Por tanto, los impuestos son de carácter fiscal cuando su único objetivo es recaudar los recursos financieros que necesita el Estado para llevar a cabo sus gestiones públicas ordinarias y poder cumplir con lo establecido en la Constitución correspondiente. Por lo cual, todo impuesto con fines fiscales estará enfocado en que las personas que han incurrido en el hecho jurídico establecido en la ley tengan que aportar una determinada cantidad de su riqueza a la Hacienda Pública, con base en criterios imparciales que garanticen una aportación equitativa a su capacidad económica contributiva.

III. LA EXTRAFISCALIDAD DE LOS IMPUESTOS

Con respecto a la extrafiscalidad de los impuestos, Checa González señala que se han desarrollado una serie de fundamentos encaminados a justificar el establecimiento de impuestos con fines meramente no fiscales o extrafiscales, al grado de legitimarlos dentro del derecho tributario, tal es el caso de la rama del derecho económico.¹⁴ Por lo que algunos tributos han pasado de ser herramientas para la recaudación de ingresos financieros a ser instrumentos de carácter económico que sirven de apalancamiento para ciertos sectores económicos, o simplemente para alcanzar otros fines no fiscales.¹⁵

En la presente investigación no se tiene la intención de debatir sobre la legalidad de los impuestos extrafiscales dentro del derecho tributario, sino revisar la literatura doctrinal que explica qué son y cuáles son sus características particulares, a fin de poder analizar si el régimen simplificado de confianza establecido en la Ley del ISR es de carácter extrafiscal.

Dentro de las explicaciones convencionales, Lázaro Orihuela señala que la función extrafiscal de los impuestos se revela cuando estos no tienen como prioridad la recaudación de recursos financieros para cubrir el gasto público del Estado, sino que simplemente están enfocados en alcanzar cuestiones económicas o de otra índole.¹⁶ Es decir, los impuestos de carácter extrafiscal sacrifican su fin recaudador para dar paso a otros objetivos que benefician a ciertos sectores económicos o incluso sectores sociales específicos. También, Lázaro Orihuela describe dos tipos de impuestos extrafiscales presentes en los sistemas tributarios: de carácter propio e impropio. Para Toledo *et al.*, los impuestos extrafiscales son impropios cuando se acercan al fin recaudador aun cuando contemplan mecanismos o beneficios fiscales para incentivar algunas conductas de las personas, las cuales no logran ser desplazadas con los beneficios que generan su recaudación.¹⁷

14 Clemente Checa González, *Hecho imponible y sujetos pasivos (análisis jurisprudencial)* (Valladolid, Lex Nova, 1999).

15 Diego Ferraz Lemos Tavares, "La tributación extrafiscal en el mercado financiero: posibilidades y límites jurídicos" (tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, 2015).

16 Ángelo Lázaro Orihuela, "La función extrafiscal del tributo y el análisis económico del derecho" (ponencia, Conferencia Anual ALACDE, 10 y 11 de julio de 2017): 5.

17 Patricia Toledo Zúñiga et al., "Impuestos extrafiscales en la reforma tributaria 2014: análisis crítico", 141.

Por lo cual, los impuestos extrafiscales impropios son tributos establecidos en los sistemas tributarios con el fin de apoyar fines diferentes al de recaudar recursos financieros para el gasto público del Estado.¹⁸ Empero, su diseño estructural permite que sean percibidos como una mera imposición a la realización de ciertas conductas o actividades no deseables que, aunque están permitidas legamente, no son bien vistas por la sociedad debido a los daños que ocasionan para el medioambiente, a la economía y a la propia sociedad.

En relación con los impuestos extrafiscales propios, Toledo *et al.* explican que son aquellos establecidos con una estructura suficientemente sólida, capaz de alcanzar los fines extrafiscales para lo cual fueron diseñados, cuyos fines recaudatorios pasan a un segundo término y logran neutralizar aquellas conductas o actos no deseados de las personas. Por lo que los impuestos extrafiscales propios se caracterizan por presentar un hecho imponible tan eficiente que su cualidad puede radicar en gravar actos de naturaleza distinta a la económica, a fin de incentivar a las personas a cambiar sus conductas y evitar el impuesto establecido.

Según lo anterior, los impuestos extrafiscales propios se caracterizan por estar diseñados bajo una estrategia que incentiva o motiva a las personas a dejar de hacer aquellos actos señalados dentro del hecho imponible del impuesto. Además, el gravamen que se genera por la realización del hecho imponible establecido en la normativa jurídica puede también implicar una carga fiscal pesada para las personas. Así, estos impuestos resultan muy eficientes para impulsar el desarrollo de ciertos sectores económicos, proteger el medioambiente y garantizar la conservación de los recursos naturales, ya que alientan a las personas a no realizar ciertos actos o conductas.¹⁹

IV. LA EXTRAFISCALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la fundamentación legal de la extrafiscalidad de la potestad tributaria del Estado se encuentra en varios artículos, en donde se establecen diversos fines de interés nacional;²⁰ por lo que la Hacienda Pública está dotada jurídicamente para establecer tributos con fines distintos al de recaudar los ingresos financieros necesarios para el gasto público.

Si bien en el presente estudio no corresponde analizar las áreas contempladas en la CPEUM para establecer impuestos extrafiscales, si resulta relevante revisar cuáles son

18 María de los Ángeles Guervós Maíllo, *El impuesto Balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente* (Madrid: Editorial Marcial Pons, 2000) 101.

19 Santos Miguel Ruesga Benito, "La larga marcha de la economía informal en Latinoamérica", *Economía UNAM* 18, núm. 53 (2021): 95. <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/632>

20 Luis Enrique Torres Asomoza, "La justicia tributaria en los impuestos con fines extrafiscales" (tesis de licenciatura, Universidad de las Américas Puebla, 2006): 2.

los campos de acción en donde se pueden establecer impuestos con fines meramente no fiscales. Este análisis será fundamental para validar si el régimen simplificado de confianza cumple con lo establecido en la carta magna.

Con respecto a la extrafiscalidad para la protección del medioambiente, en el párrafo quinto del artículo 4 de la CPEUM, se establece que “Toda persona tiene derecho a un medioambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. Por tal razón, el Estado mexicano puede valerse de su política tributaria para garantizar el derecho de las personas a un medioambiente limpio.

En cuanto a la extrafiscalidad para el impulso del sector económico, en el párrafo primero del artículo 25 de la CPEUM, se establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable..., mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza...”. También, señala que “La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.

Por lo tanto, es responsabilidad del Estado garantizar el crecimiento económico y la generación de empleos para los ciudadanos. Dicho precepto constitucional dota de potestad tributaria al Estado para establecer tributos que funcionen como palanca y protección para garantizar el desarrollo de aquellos sectores económicos o sociales que considere necesarios. Con lo cual el Estado mexicano puede apoyarse de aquellos instrumentos económicos y jurídicos que estén a su disposición para alcanzar dicho mandato constitucional.

En la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM, se determina que el Congreso de la Unión tiene la facultad para establecer contribuciones especiales sobre los siguientes bienes y servicios: a) energía eléctrica, b) producción y consumo de tabacos labrados, c) gasolina y otros productos derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos, e) aguamiel y productos de su fermentación, f) explotación forestal y g) producción y consumo de cerveza. Por lo que es posible apreciar que dichos impuestos extrafiscales abordan las cuestiones ambientales y de salud.

De esta forma, en la normativa de la Constitución se encuentran varios textos que dotan de responsabilidad social, ambiental y económica al Estado mexicano, las cuales complementan su potestad tributaria para el establecimiento de contribuciones de carácter extrafiscal. Es decir, el Estado está facultado legalmente para apoyarse en su política tributaria y establecer impuestos extrafiscales a fin de garantizar los derechos de los mexicanos.



V. EL RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE CONFIANZA

El régimen simplificado de confianza (RESICO) es una de las novedades más relevantes de la reforma fiscal del 2022 en México, cuyo régimen fiscal sustituye al ya derogado régimen de incorporación fiscal, aunque aún existen contribuyentes a los cuales se les aplica.²¹ Aunque es un régimen con ciertas características específicas, hay varias cualidades rescatables que generan ventajas tanto para el Estado como para el contribuyente, las que finalmente benefician a la sociedad en general y se logra dar un paso importante hacia la formalidad de las empresas micro y pequeñas.

VI. ¿QUIÉNES PUEDEN TRIBUTAR EN EL RESICO?

El RESICO se encuentra establecido en la sección IV del capítulo II del título IV de la Ley del ISR, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2022 para su aplicación en territorio mexicano, y su apartado está destinado a gravar a las personas físicas con actividades empresariales y profesionales. Es decir, dicho régimen se enfoca a un sector económico y social específico, cuyas situaciones deben darse simultáneamente.

El primer párrafo del artículo 113-E de la Ley del ISR señala que “Los contribuyentes personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, profesionales u otorguen el uso o goce temporal de bienes, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en esta Sección...”. De esta forma, aquellas personas físicas que obtengan ingresos por la realización de actividades distintas a las señaladas en el presente artículo no podrán tributar bajo dicho tratamiento fiscal y tendrán que tributar de forma normal de acuerdo con la sección II del capítulo II del título IV de la Ley de ISR.

Aunado a esto, en el párrafo sexto del artículo 113-E de la Ley del ISR, se indica que “Los contribuyentes a que se refiere este artículo también podrán aplicar lo dispuesto en esta Sección cuando además obtengan ingresos de los señalados en los Capítulos I (ingresos por salarios) y VI (intereses) del Título IV de esta Ley”. Es decir, aquellas personas que además obtengan ingresos por salarios y por intereses también podrán tributar bajo el esquema del RESICO por sus actividades empresariales y profesionales, o por goce temporal de bienes. En consecuencia, aquellas personas con ingresos salariales tienen la oportunidad de emprender alguna actividad económica o profesional y poder tributar en RESICO para cumplir con sus obligaciones fiscales.

En cuanto al tope de ingresos, el primer párrafo del artículo 113-E de la Ley del ISR señala: “siempre que la totalidad de sus ingresos propios de la actividad o las actividades señaladas que realicen, obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, no hubieran excedi-

21 Emilio Margáin Manautou, “Régimen de incorporación fiscal”, *Revista Biolex* 8, núm. 15 (2016): 2. <https://doi.org/10.36796/biolex.v15i0.47>

do de la cantidad de tres millones quinientos mil pesos”. Por consiguiente, un requisito para poder tributar en RESICO es que las personas físicas no hayan obtenido ingresos superiores a los tres millones y medios en el ejercicio que antecede al 2022.

Además, en el párrafo segundo del artículo 113-E de la Ley del ISR, se establece que “Los contribuyentes a que se refiere el párrafo anterior que inicien actividades, podrán optar por pagar el impuesto conforme a lo establecido en esta Sección, cuando estimen que sus ingresos del ejercicio no excederán del límite establecido en el párrafo anterior”. Esto es, aquellas personas que se den alta por primera vez y estimen que sus ingresos por la realización de actividades no rebasarán el tope límite de ingresos, podrán también optar por tributar en el RESICO.

A pesar de esto, es muy importante que las personas físicas estén seguras de que no van a superar el límite máximo de ingresos; ya que el párrafo tercero del artículo 113-E de la Ley del ISR estipula que “en caso de que los ingresos a que se refiere este artículo excedan de tres millones quinientos mil pesos en cualquier momento del año de tributación... no les serán aplicables a los contribuyentes las disposiciones de esta Sección, debiendo pagar el impuesto respectivo de conformidad con las disposiciones del Título IV, Capítulo II, Sección I o Capítulo III de esta Ley...”. Esto significa que las personas físicas pueden perder la opción de tributar en el RESICO y tendrán que pagar sus impuestos de forma normal desde el inicio del ejercicio.

De este modo, se puede apreciar como el RESICO está diseñado para un sector social en específico, cuyas personas físicas deben cumplir con un par de condiciones: desarrollar ciertas actividades económicas específicas y ser micro o pequeño empresario. En el caso de los ingresos, estos deben provenir de la realización de actividades comerciales, por el ejercicio profesional o por uso temporal de bienes. Y en el caso del tamaño del sector, dicho régimen se enfoca a facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a aquellas personas que apenas comienzan un negocio.

En resumen, el RESICO se estructuró para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de aquellas personas que apenas inician un negocio, prestan algún servicio profesional u otorguen el uso de un bien, en cuyo proceso, en ocasiones, están ante una situación económica difícil para cumplir cabalmente con la obligación de contribuir al gasto público. De esta forma, el gobierno trata de incentivar a las personas a que cumplan con sus obligaciones fiscales y a que desempeñen actividades comerciales dentro de la formalidad.

VII. ¿QUIÉNES NO PUEDEN TRIBUTAR EN EL RESICO?

Con respecto a las personas que no pueden tributar en el RESICO, en el párrafo séptimo del artículo 113-E de la Ley del ISR se señala que “Cuando los contribuyentes dejen de tributar conforme a esta Sección, por el incumplimiento de sus obligaciones fiscales, en ningún caso podrán volver a tributar en los términos de la misma”. No obstante, aclara que “Tratándose de aquellos contribuyentes que hayan excedido el monto de tres millo-

nes quinientos mil pesos... podrán volver a tributar conforme a esta Sección, siempre que los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior a aquel de que se trate no excedan de tres millones quinientos mil pesos y hayan estado al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales”.

Del párrafo anterior, es posible hacer varios análisis del RESICO, ya que no solamente se enfoca en la cuestión material del tributo, sino que también alcanza la parte administrativa del mismo, pues condiciona a las personas a cumplir en estricto sentido con sus obligaciones fiscales, que van desde la presentación de las declaraciones hasta el pago del impuesto; pero es precisamente esa precisión fiscal que se ejerce sobre las personas que quieren tributar en RESICO lo que incide en sus conductas para alcanzar una mejor cultura tributaria.

De esta manera, la estructura jurídica del RESICO puede ejercer una fuerte presión sobre las personas físicas que desean cumplir con los requisitos para optar por dicho régimen, cuya característica es propia de los tributos de carácter extrafiscal: incentivar a las personas a que cambien sus hábitos o conductas personales. Aunque, en este caso, el objetivo en el RESICO es que las personas sean más responsables con sus obligaciones fiscales y no se vean incentivadas a llevar a cabo sus actividades comerciales y profesionales en el mercado informal.

También puede observarse que el RESICO es flexible, ya que permite a las personas físicas volver a tributar bajo dicho esquema aun cuando lo hayan abandonado por exceder el tope máximo de ingresos una vez que han vuelto a tener ingresos por debajo del límite. Aun así, no es la misma suerte para aquellas personas físicas que han dejado de tributar en RESICO por incumplimiento de sus obligaciones fiscales, pues ya no tienen una segunda oportunidad. En otras palabras, el RESICO ofrece una recompensa a las personas con una buena cultura tributaria.

En cuanto a las personas físicas que no podrán tributar bajo este esquema, en el párrafo octavo del artículo 113-E de la Ley del ISR, se agrupan en cuatro grupos. Con respecto al primero, la fracción I del párrafo citado, establece que no podrán tributar cuando “Sean socios, accionistas o integrantes de personas morales o cuando sean partes relacionadas en los términos del artículo 90 de esta Ley”. Es decir, aquellas personas físicas que son parte de alguna sociedad o mantienen alguna relación comercial quedan excluidos automáticamente.

Un razonamiento para explicar su exclusión del RESICO es que el objetivo de dicho esquema es facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a aquellas personas que comienzan una actividad empresarial por primera vez. De esta forma, dicha filosofía no es apreciable en aquellas personas que ya realizan alguna actividad económica a través de una sociedad, pues hablamos de negocios con capacidad económica para soportar los costos legales y fiscales de la formalidad.

En relación con las personas físicas que son partes relacionadas de alguna empresa, un fundamento para explicar su exclusión del RESICO podrían ser los riesgos que conlleva

dicha relación comercial, ya que podrían usar el RESICO para la elusión fiscal. Es decir, al contemplar el RESICO un tratamiento fiscal más favorable para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, las empresas podrían trasladar las ganancias a las personas físicas para pagar un menor impuesto al que les debería corresponder.

Con respecto al segundo de grupo de personas, en la fracción II del párrafo octavo del artículo 113-E de la Ley del ISR, se indica que no podrán tributar en el RESICO quienes sean “sean residentes en el extranjero que tengan uno o varios establecimientos permanentes en el país”. Solamente podrán optar por tributar en el RESICO aquellos que tengan su residencia en México, sin importar si son mexicanos o extranjeros.

Si la residencia no fuera un factor para la determinación de las personas físicas que pueden tributar en el RESICO, dicha figura tributaria se alejaría de su objetivo primordial, pues no se enfocaría en incentivar a los ciudadanos mexicanos a mejorar su cultura tributaria y a promover el mercado formal. También, dicho esquema tributario podría convertirse en un pequeño paraíso fiscal para residentes en el extranjero al tratar de aprovechar sus facilidades fiscales.

Para el tercer grupo de personas, la fracción III del párrafo octavo del artículo 113-E de la Ley del ISR establece que tampoco podrán tributar en RESICO quienes “Cuenten con ingresos sujetos a regímenes fiscales preferentes”. Esto es, aquellas personas que por sus ingresos con fuente en otras jurisdicciones tributarias y por el tipo de tasa a que son gravados en esos países alcanzan dicho estatus fiscal. El contexto jurídico del RESICO no permite que personas con ingresos generados en el extranjero aprovechen su esquema tributario para cumplir sus obligaciones fiscales en México.

En cuanto al último grupo de personas, la fracción IV del párrafo octavo del artículo 113-E de la Ley del ISR indica que tampoco podrán tributar en el RESICO quienes “Perciban los ingresos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI del artículo 94 de esta Ley”; se refiere a los honorarios pagados a los miembros de los órganos de las sociedades, a los honorarios que perciben las personas por servicios otorgados preponderantes a prestatarios, por los honorarios que perciban por la prestación de servicios profesionales a personas morales, pero que optan por pagar el impuesto como si se tratara de salarios asimilados, respectivamente.

Con lo anterior, se evidencia que el RESICO está diseñado exclusivamente para aquellas personas con ingresos por actividades empresariales, profesionales o por uso o goce temporal de bienes, siempre que no cuenten con otro tipo de ingresos y que se trate de personas que van incursionando en el sector económico. Se podría considerar que el objetivo del RESICO es apoyar a las personas que apenas emprenden un negocio y que nunca antes han estado tributando en los regímenes generales de la Ley del ISR, lo cual es una característica de los impuestos extrafiscales propios.

VIII. PLAZOS Y TRATAMIENTO FISCAL DEL RESICO

De acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 113-E de la Ley del ISR, “Los contribuyentes a que se refiere este artículo calcularán y pagarán el impuesto en forma mensual a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago y deberán presentar la declaración anual a que se refiere el artículo 113-F de esta Ley”. Por tanto, las personas físicas que tributan en RESICO deben presentar declaraciones provisionales de forma mensual y presentar declaración anual al término del ejercicio fiscal, cuyas obligaciones también las tienen aquellas personas que tributan en el régimen de actividades empresariales y profesionales.

Con respecto a la fecha de presentación de la declaración anual, en el primer párrafo del artículo 113-F de la Ley de ISR se establece que “Los contribuyentes a que se refiere esta Sección están obligados a presentar su declaración anual en el mes de abril del año siguiente al que corresponda la declaración...”. Es decir, las personas físicas que tributen en RESICO tienen que presentar a más tardar la declaración anual durante el mes de abril del año siguiente. Esta fecha también aplica a las personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales y profesionales.

Así que ¿cuál es el atractivo para las personas físicas que opten por tributar en RESICO? De acuerdo con el párrafo quinto del artículo 113-E de la Ley del ISR, “Los contribuyentes determinarán los pagos mensuales considerando el total de los ingresos que perciban por las actividades a que se refiere el primer párrafo de este artículo y estén amparados por los comprobantes fiscales digitales por Internet efectivamente cobrados, sin incluir el impuesto al valor agregado, y sin aplicar deducción alguna”. Esto significa que las personas físicas determinarán sus pagos provisionales considerando el total de sus ingresos efectivamente cobrados y que estén amparados con sus respectivos comprobantes fiscales digitales.

En el RESICO se consideran los ingresos efectivamente cobrados como la base gravable sobre la cual se habrá de determinar el impuesto a pagar en la declaración provisional mensual sin considerar los gastos, compras o inversiones incurridas en la generación de dichos ingresos acumulados. No obstante, en el párrafo quinto del artículo 113-E de la Ley del ISR, se señala que las personas físicas que tributan en el RESICO deberán aplicar sobre su base gravable las tasas de la tabla 1.

Por lo cual a las personas físicas que tributan en RESICO les corresponde una tarifa progresiva sobre su base gravable para la determinación del impuesto, cuyas tasas van del 1 % hasta un 2.5 %, según corresponda el monto de sus ingresos acumulables. De esta forma, en la medida que las personas físicas mejoran sus ingresos por la realización de actividades empresariales, profesionales o por uso o goce temporal de bienes, deberán pagar una tasa impositiva mayor.

Tabla 1*Tarifa mensual aplicable a las personas físicas en RESICO*

Monto de los ingresos amparados por comprobantes fiscales efectivamente cobrados, sin IVA		Tasa aplicable
Hasta	25 000.00	1.00 %
Hasta	50 000.00	1.10 %
Hasta	83 333.33	1.50 %
Hasta	208 333.33	2.00 %
Hasta	3 500 000.00	2.50 %

Fuente: elaboración propia con información de la LISR.

Cabe señalar que las tasas de la tarifa progresiva establecida en la tabla 1 no se comparan con las tasas de la tarifa progresiva establecida en el artículo 96 de la Ley de ISR, aplicable a las personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales y profesionales, las cuales van desde un 1.92 % a un 35 %. Si bien en el régimen de actividades empresariales y profesionales les permiten deducir los gastos e inversiones incurridas en la generación de los ingresos, si la persona no lleva un buen manejo de sus deducciones o en caso de haber obtenido buenas utilidades, seguro que le corresponderá una carga tributaria mucho mayor que si tributaran en RESICO.

Por otro lado, en el artículo 113-F de la Ley del ISR, se señala que las personas físicas que tributen en RESICO deberán presentar declaración anual en la cual considerarán el total de los ingresos que perciban por la realización de las actividades a que refiere el primer párrafo del artículo 113-E de la Ley de ISR (actividades empresariales, profesionales o uso o goce temporal de bienes) sin aplicar ninguna deducción sobre dichos ingresos, a los cuales se les habrán de aplicar las tasas de la tarifa establecida en la tabla 2.

Las personas físicas que tributan en RESICO deben considerar los ingresos efectivamente cobrados como su base gravable, sin poder descontar los gastos o inversiones erogadas en la generación de los ingresos, sobre la cual deberán aplicar directamente la tasa que les corresponda según el monto de los mismos (las tasas van del 1 % hasta el 2.5 %).

Tabla 2*Tarifa anual aplicable a las personas físicas en RESICO*

Monto de los ingresos amparados por comprobantes fiscales efectivamente cobrados, sin IVA		Tasa aplicable
Hasta	300 000.00	1.00 %
Hasta	600 000.00	1.10 %
Hasta	1 000 000.00	1.50 %
Hasta	2 500 000.00	2.00 %
Hasta	3 500 000.00	2.50 %

Fuente: elaboración propia con información de la LISR.

A pesar de que no son considerados los gastos e inversiones como deducciones de la base gravable, y que las tasas se aplican directamente sobre los ingresos de las personas físicas, el RESICO presenta un tratamiento fiscal mucho más favorable que el establecido para las personas que tributan en el régimen de actividades empresariales y profesionales, pues la tarifa que aplica para las personas del régimen de actividades empresariales y profesionales puede llegar hasta un 35 %, lo cual genera un gravamen mucho mayor.

Debido a lo anterior, el RESICO presenta un esquema tributario mucho más accesible que el establecido de forma general para las personas que realizan actividades empresariales y profesionales, cuyas facilidades implican desde la parte material hasta la parte formal del tributo. El RESICO es un régimen tributario que sacrifica la recaudación del impuesto sobre la renta a fin de hacerlo más atractivo para las personas físicas que cumplen con los requisitos establecidos en dicho régimen. Se puede afirmar que el objetivo del RESICO no es la recaudación del impuesto sobre la renta, sino mejorar la base de contribuyentes al incentivar a aquellas personas contribuyentes potenciales.

IX. INGRESOS EXENTOS DEL RESICO

De acuerdo con el párrafo noveno del artículo 113-E de la Ley del ISR, “Las personas físicas que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, cuyos ingresos en el ejercicio no excedan de novecientos mil pesos efectivamente cobrados, no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de dichas actividades”. Por tanto, las personas físicas que obtengan ingresos exclusivos por la realización de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, y que no excedan del monto establecido, estarán exentas de pagar el impuesto sobre la renta.

En ese sentido, el párrafo décimo del artículo 113-E de la Ley del ISR señala que “se considera que los contribuyentes se dedican exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras cuando el total de sus ingresos representan el 100% por estas actividades”. Por lo cual, aquellas personas que obtengan ingresos por actividades profesionales, uso o goce temporal de bienes y por la prestación de servicios personales subordinados no podrán beneficiarse de dicho precepto, aun cuando cumplan con los requisitos para tributar en RESICO.

Ahora bien, veamos qué se debe entender por dichas actividades. Según la fracción III del artículo 16 del Código Fiscal de la Federación, las actividades agrícolas comprenden “las actividades de siembra, cultivo, cosecha y la primera enajenación de los productos obtenidos, que no hayan sido objeto de transformación industrial”. Dichos ingresos deben derivarse de la realización de actividades efectivamente agrícolas, cuyo proceso productivo inicia con la siembra del producto y termina con la cosecha del mismo para su futura comercialización.

Con respecto a las actividades ganaderas, en la fracción IV del artículo 16 del Código Fiscal de la Federación se señala que consisten “en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, así como la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial”. Estos ingresos se derivan de la realización de actividades meramente ganaderas, cuyo proceso productivo va desde la cría de los animales hasta su engorda, para su posterior comercialización.

En relación con las actividades pesqueras, en la fracción IV del artículo 16 del Código Fiscal de la Federación se establece que incluyen “la cría, cultivo, fomento y cuidado de la reproducción de toda clase de especies marinas y de agua dulce, incluida la acuicultura, así como la captura y extracción de las mismas y la primera enajenación de esos productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial”. Es decir, dichos ingresos se generan por la realización de actividades pesqueras, las cuales contemplan los procesos de producción.

En lo referente a las actividades silvícolas, en la fracción IV del artículo 16 del Código Fiscal de la Federación, se señala que son “las de cultivo de los bosques o montes, así como la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos y la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial”. Estos ingresos se generan por la realización de actividades meramente silvícolas, las cuales deben incluir aquellos procesos de cultivo.

Según lo establecido, en el RESICO también quedan protegidas las actividades agropecuarias del sector primario de México, pues las personas que se dediquen exclusivamente a dichas actividades y no rebasen de los novecientos mil pesos al año quedan exentas del pago del impuesto sobre la renta, lo cual es una característica propia de los impuestos extrafiscales propios: sacrificar la recaudación tributaria a fin de incidir en las conductas de las personas, y en este caso, RESICO no es la excepción.

X. CONCLUSIONES

Para finalizar, podemos afirmar que el régimen simplificado de confianza es un tratamiento fiscal a través del cual las personas físicas pueden cumplir la obligación de pagar el impuesto sobre la renta. No obstante, dicho régimen fiscal presenta una estructura especial que no permite que todas las personas físicas puedan optar por tributar bajo dicho régimen, ya que establece una serie de requisitos que deben cumplir: realizar exclusivamente actividades empresariales y profesionales u otorgar el uso de bienes, y no obtener ingresos por arriba de los tres millones y medio al año.

Se privilegia a un sector social específico que realizan determinadas actividades económicas, con el fin de incentivar a aquellas personas físicas que cumplen con los requisitos antes mencionados a cumplir con sus obligaciones fiscales. Aunque dicha estrategia fiscal sacrifica la recaudación del impuesto sobre la renta a cambio de mejorar la cultura tributaria y aumentar la base de contribuyentes. Por tanto, se concluye que el RESICO

es un régimen de carácter extrafiscal, ya que contiene una serie de cualidades que son propias de los impuestos con fines no fiscales.

Sería interesante estudiar en un futuro si el RESICO alcanzó su objetivo a largo plazo: mejorar la base de contribuyentes y si hubo una mejora efectiva en la cultura contributiva de las personas que ejercen alguna actividad económica en la informalidad. De lo contrario, el RESICO no habrá alcanzado sus objetivos extrafiscales en materia económica: impulsar el crecimiento del sector económico formal que tanto afecta la recaudación del impuesto sobre la renta.

XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanco, Andrés. “¿Qué grava realmente un impuesto?”. *Revista de la Facultad de Derecho de México* LXX, núm. 277 (2020): 979-1006.
- Checa González, Clemente, *Hecho imponible y sujetos pasivos (análisis jurisprudencial)*. Valladolid: Lex Nova, 1999.
- Di Giannatale, Sonia. “Tipos de impuestos. Definiciones, alcances y efectos”. *Revista Temas de Coyuntura*, núm. 27 (1992): 89-112. <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/temasdecoyuntura/article/view/2072>
- García Bueno, Marco César. “Los tributos y sus elementos esenciales”. En *Manual de derecho fiscal*, coord. por Gabriela Ríos Granados (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020): 93.
- García Novoa, César. *El concepto del tributo*. Madrid: Editorial Marcial Pons, 2012.
- González García, Eusebio. “Reflexiones en torno a los principios de capacidad contributiva e igualdad”. *Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, núm. 3 (1990): 55-85. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/3/cnt/cnt4.pdf>
- Guervós Maíllo, María de los Ángeles. *El impuesto Balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente*. Madrid: Editorial Marcial Pons, 2000.
- Herrera Molina, Pedro. *La exención tributaria*. Madrid: Editorial COLEX, 1990.
- Lázaro Orihuela, Ángelo. “La función extrafiscal del tributo y el análisis económico del derecho”. Ponencia, Conferencia Anual ALACDE, 10 y 11 de julio de 2017.
- Lejeune Valcárcel, Ernesto. “Aproximación al principio constitucional de igualdad tributaria”. En *Seis estudios sobre derecho constitucional e internacional tributario*. España: EDERSA, 1980.
- Lemos Tavares, Diego Ferraz. “La tributación extrafiscal en el mercado financiero: posibilidades y límites jurídicos”. Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, 2015.

- Margáin Manautou, Emilio. "Régimen de incorporación fiscal". *Revista Biolex* 8, núm. 15 (2016): 2. <https://doi.org/10.36796/biolex.v15i0.47>
- Ojeda, Fabián, Marco García y Rubén Miranda. "El impuesto al salario en la política tributaria de México: ¿un éxito neoliberal!". *Revista CIMEXUS XVI*, núm. 1 (2021): 76-93. <https://cimexus.umich.mx/index.php/cim1/article/view/362/303>
- Ríos Granados, Gabriela y Rubén Sánchez Gil. "Principios constitucionales en materia tributaria: derechos humanos de los contribuyentes". En *Manual de derecho fiscal*, coord. por Gabriela Ríos Granados. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020.
- Ríos Granados, Gabriela. "La función del tributo en el Estado moderno de derecho". En *Doctrina y casuística de derecho tributario: homenaje al catedrático Francisco Escribano*, coord. por Daniel Yacolca Estares. Lima: Editorial Grijley, 2010.
- Rodríguez Nava, Abigail y Carmelina Ruiz Alarcón. "Contribución efectiva al impuesto sobre la renta en personas morales del régimen general". *Revista Economía: Teoría y Práctica*, núm. 38 (2013): 9-49. <https://www.scielo.org.mx/pdf/etp/n38/n38a2.pdf>
- Ruesga Benito, Santos Miguel, "La larga marcha de la economía informal en Latinoamérica", *EconomíaUNAM* 18, núm. 53 (2021): 95-125. <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/632>
- Toledo, Patricia, Francisco Riffo y Pablo Torres. "Impuestos extrafiscales en la reforma tributaria 2014: análisis crítico". *Revista de Derecho (Valdivia) XXXII*, núm. 1 (2019): 139-156. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502019000100139>
- Torres Asomoza, Luis Enrique. "La justicia tributaria en los impuestos con fines extrafiscales". Tesis de licenciatura, Universidad de las Américas Puebla, 2006.





Las políticas de memoria en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas

The Politics of Memory in Argentina During the Kirchner Governments

Anelí Villa Avendaño¹

Sumario: I. Introducción. II. Los tiempos de las memorias (*Jelin dixit*). III. El gobierno de Menem y las políticas de la desmemoria. IV. El movimiento de derechos humanos. V. El proceso de institucionalización de la memoria durante el kirchnerismo. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

Resumen

Los gobiernos kirchneristas (2003-2015) marcaron un parteaguas en las políticas de la memoria de la última dictadura militar en Argentina, permitiendo que se establecieran sitios de memorias y se iniciaran numerosos juicios que son hoy un referente a nivel internacional en materia de derechos humanos. Sin embargo, esto generó un proceso de institucionalización de la memoria que ha tenido consecuencias políticas para el movimiento social. El objetivo de este artículo es indagar en algunos factores sociohistóricos que posibilitaron llegar a este proceso de estatización, revisando el papel central que tuvo el movimiento de derechos humanos en el diseño de estas políticas y las tensiones que se generaron en su seno. Se analizan críticamente las políticas emprendidas, resaltando la importancia de mantener el carácter dinámico de las memorias para evitar su estancamiento.

Palabras clave: institucionalización, memoria, estatización, derechos humanos

Recibido: 21/08/2023

Aceptado: 14/09/2023

1 Investigadora asociada tipo C, tiempo completo del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Historiadora feminista y doctora en estudios latinoamericanos por la UNAM. Cooordinadora del grupo de investigación Memorias y Corporeidad Rumbo a Procesos Emancipatorios, adscrito a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. anelivilla@filos.unam.mx. <https://orcid.org/0000-0003-4795-8518>



Abstract

The Kirchnerist governments (2003-2015) marked a watershed in the memory policies of the last military dictatorship in Argentina, allowing memory sites to be established and numerous trials to be initiated that are today an international reference in matters of human rights. However, this generated a process of institutionalization of memory that has had political consequences for the social movement. The objective of this article is to investigate some sociohistorical factors that made it possible to reach this process of nationalization, reviewing the central role that the human rights movement had in the design of these policies and the tensions that were generated within them. The policies undertaken are critically analyzed, highlighting the importance of maintaining the dynamic nature of the memories to avoid their stagnation.

Keywords: institutionalization, memory, nationalization, human rights

I. INTRODUCCIÓN

Durante la última dictadura militar argentina (1976-1983) se puso en marcha un dispositivo de violencia política de gran envergadura, cuyo objetivo era el aniquilamiento de las guerrillas y de las personas consideradas subversivas. Como parte del aparato represivo que se desplegó en estos años, se dio la detención ilegal de miles de personas, quienes fueron trasladadas a centros clandestinos de detención y sometidas a torturas, vejaciones, abusos sexuales, entre otros crímenes de lesa humanidad. Si bien algunas personas lograron sobrevivir a este infierno, la mayoría fue aniquilada, fingiendo falsos enfrentamientos u ocultando los rastros de sus cuerpos. Se estima que al menos 30 000 personas fueron desaparecidas en estos años.

Este período ha dejado huellas imborrables en la sociedad argentina, por lo que desde el comienzo de la transición a la democracia se abrió un importante debate en torno a qué hacer con estas memorias: si denunciarlas, acallarlas o mantenerlas subrepticias. Al respecto, cada uno de los gobiernos posteriores diseñaron políticas de memoria más o menos abiertas, que se acomodaban en función de sus propios proyectos políticos. En el 2003, con la llegada al poder de Néstor Kirchner, hubo un parteaguas en este sentido, pues se establecieron directrices que dejaron consolidado el proceso mnemónico en las instituciones estatales, más allá de los cambios de gobierno.

Sin lugar a duda, este paso a la institucionalización marcó un cambio en materia de derechos humanos, ya que permitió la reapertura de importantes juicios por los delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. Hasta el momento se han llevado a cabo 324 juicios con sentencia dictada y 17 continúan abiertos; además, existen alrededor de 300 causas aún en proceso de instrucción. El resultado en términos legales ha

sido la condena a 1181 personas, implicando tanto a civiles como a representantes de las fuerzas de seguridad y armadas de distintos rangos².

A partir de 2003 también se impulsó el establecimiento de sitios de memoria en muchos de los lugares donde estuvieron los Centros Clandestinos de Detención, Tortura y Exterminio (CCDTyE), e instalaron una serie de señalizaciones en los sitios donde se cometieron crímenes de lesa humanidad. Estos lugares han permitido visibilizar lo ocurrido y trasmitirlo a las nuevas generaciones, pues en muchos de ellos se realizan visitas guiadas, poniendo un especial énfasis en la transmisión de la memoria histórica transgeneracional a través de las visitas con grupos escolares. Las recorridas varias veces son llevadas a cabo por sobrevivientes o familiares, lo que genera un fuerte impacto en los y las visitantes. En estos espacios se organizan, además, otras actividades culturales, artísticas y académicas que buscan difundir lo ocurrido. Para 2021 existían en toda la Argentina 46 espacios de memoria y 200 señalizaciones³. Aun así, la creación de sitios de memoria es un proceso que continúa abierto, pues se han logrado identificar 800 lugares que fueron utilizados como centros clandestinos.

Si bien estas dos políticas de la memoria, los juicios y los sitios han permitido que se dé a conocer el horror cometido durante la dictadura y en muchos casos ha posibilitado que los sobrevivientes puedan hablar de lo vivido y comenzar con ello a sanar; también han generado una tensión entre quienes se acercaron a colaborar con las instituciones estatales y quienes se han mantenido al margen, desde una postura más autonómica. Derivado de ello, está el debate de quién o quiénes están autorizados para hablar de lo ocurrido y cuál es el discurso legítimo al respecto.

Sobre este tema encontramos interesantes trabajos académicos que se han dedicado al análisis historiográfico de las narrativas sobre la dictadura. Entre ellos, vale la pena mencionar el de Lucía Brienza⁴, quien hace un recorrido desde 1983 hasta el 2003 a través del análisis del discurso, las notas periodísticas, el proceso de los primeros juicios e, incluso, de los productos culturales. En su trabajo se revelan con claridad las disputas de la memoria, así como los consensos a los que se llegan desde las distintas vertientes, como la reivindicación de la democracia y la condena a la violencia, generando lo que ella nombra imágenes hegemónicas del pasado.

2 Se puede dar seguimiento a estas cifras y acceder a los datos específicos en el sitio de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación a través de la página: <http://www.juiciosdelesahumanidad.ar/>

3 La Secretaría de Derechos Humanos de Argentina proporciona estos datos en la página: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/sitiosdememoria>

4 Lucía Brienza, *El pasado en discusión: La construcción de relatos e imágenes sobre el pasado reciente en la Argentina (1983-2003)* (Buenos Aires: Prometeo libros, 2023).



Ludmila da Silva⁵ revela que estas narrativas hegemónicas forman parte de una memoria dominante que ha atravesado un proceso de estatización. En este sentido, plantea que, en el caso argentino, existen al menos tres tipos de memorias: dominantes y cortas, subterráneas y largas, y memorias denegadas. Las primeras son memorias institucionalizadas que, si bien estuvieron durante muchos años subrepticias, han sido reivindicadas e institucionalizadas por los gobiernos kirchneristas; su contenido se centra en el rechazo a la violencia de Estado que se ubica específicamente en el tiempo de la dictadura, sin extenderse más allá. Estas se han convertido en las oficiales y se les fija en placas, rituales y conmemoraciones.

Las memorias subterráneas y largas atienden a las continuidades de la violencia que antecedieron y sucedieron a la dictadura, se anidan, por un lado, en los colectivos de familiares y sobrevivientes a ella y, por el otro, en los procesos de lucha y resistencia que se mantienen vigentes. Estas tienen vehículo de expresión en la oralidad y algunas se han entremezclado con las memorias institucionalizadas, convirtiéndose gradualmente en memorias dominantes, en la medida en que solo enuncian la violencia política del tiempo de la dictadura.

Finalmente, están las memorias denegadas, marginalizadas, externas al ámbito oficial, porque no sirven al relato hegemónico del pasado. En este rubro se sitúan las que quedan fuera de la figura consensuada de la víctima. Quien ha reflexionado ampliamente sobre esto es Emilio Crenzel⁶, en su trabajo sobre la representación de los y las desaparecidos, donde argumenta que desde la elaboración del “Nunca más”, existe una construcción de un tipo de víctima inocente, que se va estableciendo como un canon con el paso del tiempo.

Por otro lado, autores como Hugo Vezzetti, Cinthia Balé y Ana Guglielmucci se han dedicado con sumo cuidado a indagar en los debates existentes en torno a las políticas de la memoria surgidas en el marco de los gobiernos kirchneristas. Estas discusiones están muy presentes y suelen estar condicionadas por filiaciones políticas.

Con este texto no pretendo llegar a concluir estas discusiones, sino contribuir al debate en cuanto a las implicaciones de los procesos de institucionalización de la memoria, tomando el caso argentino como un ejemplo que puede ayudar a pensar en otros procesos similares. Para ello, me he valido del análisis de los autores citados, de la revisión de los decretos y discursos de gobierno, y del diálogo establecido con actores involucrados en el proceso de institucionalización y con quienes han decidido mantener su militancia por fuera de los marcos estatales.

5 Ludmila da Silva Catela, “Lo que merece ser recordado. Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria”, *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, Nº 2 (2014): 28-47.

6 Emilio Crenzel, *La historia política del Nunca Más*, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2008); Emilio Crenzel (coord.), *Los desaparecidos en la Argentina. Memorias, representaciones e ideas (1983-2008)* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010).

II. LOS TIEMPOS DE LAS MEMORIAS (JELIN DIXIT)

Hay tres conceptualizaciones de las memorias que resulta pertinente traer a la luz para los fines de esta exposición y para comprender la experiencia argentina: su multiplicidad, uso político y dinamismo.

La memoria no es singular, sino plural, porque son múltiples, diversas y no rara vez contrapuestas; son tantas como los individuos o las colectividades, pues cada uno se remonta a su pasado en función de las necesidades presentes. Y esta diversidad se intensifica sobre todo cuando se refieren a un proceso de conflicto o violencia política, como en este caso.

En este sentido, es posible decir que las memorias son un territorio en disputa, pues no se juega en ellas, no son solo una narrativa del pasado, sino una afirmación del presente y, en particular, una perspectiva del futuro. Las distintas vertientes políticas escogen la forma de relacionarse con su pasado, poniéndolo al servicio de su proyecto de país, de ahí que podamos hablar de los usos políticos de las memorias.

En consecuencia, las memorias están en movimiento constante, son dinámicas, pues son memorias vivas. Están inmersas en un continuo y natural proceso de construcción y reconstrucción; pero ¿qué ocurre cuando se pretende institucionalizarlas? ¿Qué sucede cuando pasan a la categoría de política de Estado y se las subsume en un discurso oficial?

Se ha señalado que los distintos proyectos de país marcan la disputa por las memorias, por tanto, es fundamental determinar cómo inciden en la vida política, qué memorias se vuelven dominantes, cuáles son las voces autorizadas para hablar de lo sucedido y, en contrapartida, cuáles son acalladas, borradas, olvidadas.

Los procesos mnemónicos de la dictadura comenzaron a gestarse en el mismo momento en que las fuerzas armadas desplegaron el aparato represivo en contra de las organizaciones revolucionarias, cuando la violencia arreció los familiares y, sobre todo, las madres de los y las desaparecidos salieron a las calles para buscar a sus seres queridos, a nombrarles y a exigir su presentación.

Sin embargo, debido a la represión, los familiares comenzaron a recordarles, construyendo un relato parcial de ellos que, como bien señala Emilio Crenzel⁷, ocultaba o dejaba en un segundo plano su participación política para concentrarse en el crimen que se había cometido en su contra. Este tipo de relatos se plasmó con mayor énfasis en el informe Nunca más, elaborado una vez que terminó la dictadura en 1983, gracias al esfuerzo de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de las Personas (CONADEP), impulsada por el presidente Raúl Ricardo Alfonsín. Este informe implicó una enorme recopilación de testimonios que estuvieron centrados en los crímenes sucedidos durante

⁷ *Ibidem*, 69.



la dictadura, dejando en un silencio vedado la participación política y la agencia de los y las detenidas y desaparecidas.

Si bien este documento no tenía por objetivo la realización de los juicios contra militares, sí se constituyó en una prueba fehaciente de la violencia política, lo que causó una fuerte condena social y permitió que se iniciara el juicio de las Juntas Militares (1985), que culminó con varias condenas, como las de Jorge Rafael Videla y Emilio Eduardo Massera, quienes fueron destituidos de sus cargos y sentenciados a reclusión perpetua⁸.

Tanto en el proceso de los juicios como en la elaboración del informe se configuró un discurso en el que se ponía a los militares y perpetradores como los únicos responsables de lo acontecido, como una especie de demonios, en palabras de Vezzetti “una proyección de todo el mal sobre los responsables criminales que devolvía un halo de inocencia a la propia sociedad”⁹.

El dejar toda la responsabilidad en ellos, de alguna manera, exculpa al común de la sociedad del horror vivido: “Se relegaba de ese modo las preguntas dirigidas a explorar la relación de la dictadura con la sociedad, incluyendo lo que esa etapa límite y desquiciada podía revelar de sus instituciones y sus dirigencias”¹⁰. Simplificaba lo ocurrido durante la dictadura, dejando todo en manos de los responsables de la violencia, por lo que se asumía que su condena podría permitir pasar la página, abrir el marco de posibilidad para una búsqueda reconciliación, dejar atrás el horror y mirar de cara al futuro.

Pese a ello, con el gobierno de Alfonsín parecía haberse abierto un proceso de verdadera transición a la democracia, donde se generaron expectativas importantes y, sobre todo, en los familiares y sobrevivientes de la dictadura, quienes vivieron el inicio de este gobierno con una profunda esperanza en el ejercicio de la justicia y esclarecimiento de los hechos. Les duró poco, pues, apenas un año después del juicio, fueron emitidas las llamadas “Leyes de impunidad” —la Ley de Punto Final, en diciembre de 1986 y la de Obediencia Debida, junio 1987— que dictaron que cualquier miembro de las Fuerzas Armadas que hubiera cometido un delito y cuyo rango fuera inferior al de coronel no podía ser imputado, toda vez que había actuado por la “obediencia debida” que les señalaba su adscripción institucional. Esto le causó duras críticas al gobierno de Alfonsín, ya que se evidenció que, si bien existía una política de transición, había estructuras anquilosadas intocables, por lo que no sería sencillo llevar a cabo el proceso de justicia. Con estas leyes se abrió el marco de posibilidad para las políticas de olvido promovidas durante el largo gobierno de Carlos Menem (1989–1999).

8 Fueron condenados también Viola a 17 años, Lambruschini a 8 y Agosti a 4 años y 6 meses. Graffigna, Galtieri, Lami Dozo y Anaya fueron absueltos.

9 Hugo Vezzetti, “Conflictos de la memoria en la Argentina. Un estudio histórico de la memoria social” en *Historizar el pasado vivo en América Latina*, coord. por Anne Pérotin Dumon (Argentina: Universidad Alberto Hurtado, 2007), p.35. <https://historizarelpasadovivo.org/files/downloads/vezzetti.pdf>

10 Hugo Vezzetti, “Conflictos de la memoria en la Argentina. Un estudio histórico de la memoria social”, 35-36.

III. EL GOBIERNO DE MENEM Y LAS POLÍTICAS DE LA DESMEMORIA

La bandera que guió el discurso de Carlos Menem frente a la dictadura fue la figura de la reconciliación, entendiéndola como una manera de dejar atrás lo vivido, no remover más los recuerdos del horror, cerrar con esa parte de la historia y apuntar el desarrollo de Argentina. El centro de su gobierno fue el impulso de las políticas neoliberales de privatización del sector público, respondiendo al contexto global. Estas medidas estuvieron dirigidas durante los primeros años por su ministro de economía, Domingo Cavallo, quien llevó a cabo el famoso “uno a uno”.

Además de darle continuidad a las políticas económicas que habían comenzado en los años de la dictadura, el gobierno de Menem abrió la puerta de su gobierno a las fuerzas armadas, destacando su importante papel para mantener la estabilidad y la democracia, impulsando una política de negacionismo sobre el horror cometido por los militares, minimizando la responsabilidad y cubriéndola con el manto del progreso; en palabras de Calveiro: “El desconocimiento de esa responsabilidad fue un signo particularmente visible durante todo el periodo menemista que, por lo mismo, replicó y consumió, a su manera, algunos rasgos del proceso”¹¹.

Menem promovió que se indultara a los militares que habían sido procesados en los juicios a través de una serie de decretos de 1989 en los que contempló desde los altos jefes militares (Decreto 1002/89)¹², así como a todo el personal militar, miembros de la marina y personal de inteligencia e, incluso, a algunos guerrilleros procesados (Decreto 1003/89)¹³. Tras las presiones de los militares, en diciembre de 1990, se firmaron otras disposiciones que beneficiarían a un mayor número de gente, entre ellos el decreto 2741/90¹⁴, que concede el indulto a los miembros de la junta militar y el decreto 2742/90¹⁵ en favor de Mario Firmenich, alto dirigente de la agrupación Montoneros, quien actualmente colabora de manera estrecha con el gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua.

Esta legislación estaba amparada en la premisa de la reconciliación, afirmando que solo superando lo que habían vivido y apostando por la unión podrían lograr un mejor desa-

11 Pilar Calveiro, “Argentina, las suturas de la memoria” en *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes, dictadura, exilio 1973-2006*, ed. por Eduardo Rey Tristán (Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2003), 304.

12 Presidencia de la Nación Argentina. Indultos a personas comprendidas en determinadas causas, 6 de octubre de 1989. Decreto nacional 1.002/1989. Boletín Oficial. DO: SAIJ DN19890001002. <http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1002-1989-indultos>

13 Presidencia de la Nación Argentina. Indultos, 6 de octubre de 1989. Decreto nacional 1.003/1989. Boletín Oficial. DO: SAIJ DN19890001003. <http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1003-1989-indultos>

14 Presidencia de la Nación Argentina. Indultos, 30 de diciembre de 1990. Decreto nacional 12741/90. Boletín Oficial. https://backend.educ.ar/refactor_resource/get-attachment/24355

15 Presidencia de la Nación Argentina. Indultos, 20 de febrero de 1991. Decreto Nacional 2742/90. Boletín Oficial. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-285-1991-5593>



rollo como país: “Jamás la obtendremos si nos aferramos a los hechos trágicos del ayer cuyo sólo recuerdo nos desgasta y nos enfrenta”¹⁶. Incluso nombra a las víctimas y la sangre derramada como un aliciente para alcanzar la pretendida paz.

Esta política de reconciliación implicó también un despliegue de recursos: se llevaron a cabo 14 medidas de reparación material a las víctimas; la cifra más alta desde el inicio de la democracia, según asevera Juan Mario Solís¹⁷.

Según este autor: “la propensión hacia las políticas de reparación se explicaría como una forma de clausura del pasado, para dar vuelta a la página (...) Otorgó indultos a diestra y siniestra, aun incluso a quienes jurídicamente no podían beneficiar con esta medida, y compensó a las víctimas a través de indemnizaciones cuantiosas, que en buena medida habían sido una recomendación insistente de los organismos internacionales”¹⁸. Menem buscaba que, con esta política reparatoria, el tema quedara zanjando. Decretó la Ley 24.043, donde estableció la reparación económica para los damnificados de la dictadura, contemplando como tales a:

Las personas que durante la vigencia del estado de sitio hubieran sido puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, por decisión de éste, o que siendo civiles hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares, hayan o no iniciado juicio por daños y perjuicios, podrán acogerse a los beneficios de esta ley, siempre que no hubiesen percibido indemnización alguna en virtud de sentencia judicial, con motivo de los hechos contemplados en la presente¹⁹

A finales de 1994, esta medida se vio complementada con la Ley 24.411²⁰, en la que se hablaba de manera expresa sobre las personas desaparecidas o “en situación de desaparición forzada”, estableciendo una compensación económica para sus familiares o causahabientes. Pese al halo de impunidad, esta medida implicó la visibilización y definición del crimen de la desaparición forzada, pues antes de ella, se hablaba de ausencia prolongada y presunción de muerte.

Esta serie de medidas reparatorias generaron importantes quiebres en el movimiento de derechos humanos, se comenzaron a agrietar las divisiones entre quienes estuvieron dispuestos a recibir el apoyo y quienes no. Mientras un sector consideraba que sin justicia no había reparación posible y que por tanto no se debía establecer ninguna

16 Presidencia de la Nación Argentina. Indultos, 6 de octubre de 1989. Decreto nacional 1.003/1989. Boletín Oficial. DO: SAIJ DN19890001003.

<http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1003-1989-indultos>

17 Juan Mario Solís Delgadillo, “¿Memoria sin partidos o partidos sin memoria?”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 37 (2011):100.

18 *Ibidem*, 103.

19 Presidencia de la Nación Argentina, Ley N° 24.043, 23 de diciembre de 1991.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/442/texact.htm>

20 El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Ley núm. 24.411, 7 de diciembre de 1993.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/3056.pdf>

relación con un Estado que estaba indultando a los represores, otro concebía que se debía utilizar este marco para visibilizar la causa y que aceptar el apoyo no implicaba de ningún modo renunciar a la búsqueda de justicia. Como señala Mirta Israel, hermana de una detenida desaparecida que continúa en la lucha: “el tema es como eso no rompía las posibilidades de seguir luchando, como decir acéptalo pero eso no te tiene porque hacer cerrar la boca, el tema es hasta donde hay red que nos permita seguir”²¹.

Incluso, la propia Hebe de Bonafini, quien años más tarde se volvería la principal aliada del gobierno kirchnerista, lanzó una proclama frente a estas políticas diciendo:

No queremos monumentos póstumos de la mano de los mismos de aquellos que sometieron al pueblo al hambre y la desocupación. No queremos gusanos de la muerte, queremos vida y la vida sólo viene con la revolución. La solidaridad es revolución, la alegría es revolución, el amor y la solidaridad es el camino combativo que no hemos dejado nunca. Nadie nos va a poder comprar. Nadie nos va a poder convencer, porque este es el único camino de los pueblos²²

Aun así, hubo una importante cantidad de gente que optó por beneficiarse de estas medidas reparatorias, sin que esto significara que pararan en la búsqueda de justicia.

Además de promover los indultos y lanzar las medidas de compensación económica, Menem expidió el decreto 8/1998 que buscaba convertir el Centro de Mecánica de la Armada (ESMA) en un parque y “erigir en dicho aspecto libre un símbolo de la unión nacional como único propósito, representa un compromiso ético de convivencia democrática y respeto a la ley”²³. Con el argumento de reconciliar, se pretendió construir un monumento que fuera un llamado a la “nueva sociedad argentina”. Esta propuesta resulta una buena analogía de su política de gobierno que no implicó un total negacionismo de lo ocurrido durante la dictadura, pero sí un borramiento encubierto en la idea de un futuro de progreso basado en la superación del pasado. Es decir, que bajo la idea de construir “un monumento como símbolo de la convivencia democrática y la voluntad de la conciliación de los argentinos”²⁴, buscaba destruir toda la evidencia del horror que estaba presente en el predio, otorgando una medida más de protección a los militares responsables.

Los familiares de las víctimas se opusieron drásticamente a la demolición de la ESMA, ya que implicaba perder todas las huellas que llevarían a encontrar a los desaparecidos. Afirmando que esta destrucción sería un atentado contra la sociedad y una limitación

21 Entrevista personal a Mirta Israel, realizada el 9 de noviembre de 2022, Buenos Aires, Argentina.

22 María Virginia Morales, *De la cocina a la plaza. La categoría “madre” en el discurso de las Madres de Plaza de Mayo y su repercusión en la esfera de lo político* (Argentina: Libro universitario argentino, 2010), 110.

23 Poder Ejecutivo Nacional, *Decreto 8/1998*, 1 de septiembre de 1998.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-8-1998-48329/texto>

24 Ludmila da Silva Catela, “Lo que merece ser recordado. Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria”, *Clepsidra* 1, núm. 2 (2014): 30.

para esclarecer lo sucedido, lograron generar un amparo en 1998 y mantener el predio, lanzando una contrapropuesta para convertirlo en un centro de memoria, lo cual no sucedería sino años más tarde y tras una larga batalla de las organizaciones de derechos humanos.

IV. EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS

Al término de la dictadura, el movimiento de derechos humanos²⁵, formado por organizaciones sociales, agrupaciones autónomas, colectivos e individuos, se fue consolidando como un sector fundamental en el desarrollo político de Argentina, siendo la memoria uno de sus principales ejes, enfrentándose a las distintas políticas de gobierno, buscando, por un lado, generar incidencia y, por otra parte, estar vigilantes de las determinaciones tomadas, siendo críticos y confrontativos frente a las políticas negacionistas y a la apuesta por la desmemoria de algunos gobiernos.

Ante las numerosas trabas impuestas en el sistema de justicia, las organizaciones de familiares y colectivos continuaron buscando la verdad y en muchos casos alcanzaron a esclarecer casi por completo lo sucedido. Por poner un ejemplo, el caso de los Surgentes, la masacre sucedida contra siete militantes de Montoneros que fue reconstruida en su totalidad gracias al trabajo de investigación y búsqueda de los familiares y, en específico, de las Madres de Plaza de Mayo de Rosario, quienes no pararon en ningún momento de preguntarse por sus hijos e hijas: “ellas fueron visitando, averiguando, preguntando, investigando hasta que llegaron a saber lo que les pasó y llegaron a saber todo”²⁶. Pese a la ausencia de un sistema jurídico capaz de esclarecer lo sucedido, juntaron pruebas, indicios, visitaron lugares, entrevistaron gente, hasta alcanzar a vislumbrar lo que había ocurrido. Gracias a la información obtenida, pudieron emprender un proceso jurídico cuando las condiciones sociopolíticas fueron más favorables, en lo que se conoció como la causa Feced II, aunque, como bien señala Marcelo, hermano de uno de los militantes asesinados en este caso, esto no fue suficiente para alcanzar a cubrir la necesidad de justicia:

Memoria, verdad y justicia es una de las consignas que usan las madres y bueno la memoria está, la verdad no se sabe todavía y justicia se hizo a medias porque la justicia es cuando se repara un hecho y acá no se reparó nada porque no se sabe nada, nadie, los culpables nunca admitieron que fueron culpables, ni dieron una pista de nada²⁷

25 El primer organismo de derechos humanos en Argentina fue la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH), fundada en 1937, pero fue en la década de los setenta que tienen un crecimiento a mayor escala, con la creación del Servicio Paz y Justicia en 1974, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH); el Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), los Familiares de Detenidos y Desparecidos por Razones Políticas y Gremiales, las Abuelas de Plaza de Mayo y la Asociación Madres de Plaza de Mayo, que al paso del tiempo se dividirá, conformándose la Asociación de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora.

26 Entrevista personal a Marcelo Jalil, realizada el 7 de noviembre 2022, Rosario, Argentina.

27 *Idem*.

Como este caso podemos encontrar muchos en lo que fueron las organizaciones de derechos humanos y los familiares quienes se sobrepusieron al entorno de impunidad, buscando por sus propios medios esclarecer lo que había sucedido y establecer incluso las cadenas de responsabilidad, llevando los juicios en el terreno internacional a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otras instancias, o bien, manteniendo estas investigaciones en una especie de memoria subterránea²⁸, en espera de un tiempo propicio para su emergencia, que va a surgir con la reapertura de los juicios, aunque varios de los perpetradores habrían muerto ya para ese momento.

Además de abocarse al terreno judicial, las organizaciones y colectivos emprendieron otras formas de hacer memoria, como tomando las calles. Desde el colectivo Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (HIJOS), fundado en 1995, se realizaron los famosos escraches en las casas de los militares, acompañados de marchas y otras acciones de denuncia pública que tuvieron una importante repercusión en la sociedad civil. Estas acciones estaban más enfocadas en la reivindicación identitaria y en el derecho a la memoria, como señala Raúl Zibechi: “la recuperación de la identidad juega aquí el papel de iluminar la realidad política y social y los lleva a plantear la memoria como arma política”²⁹.

Frente a las políticas de olvido que caracterizaron los años 90, el movimiento de los derechos humanos había logrado mantener en el terreno público el tema de los y las desaparecidas de la dictadura a través de acciones, debates públicos, teatro, programas educativos, documentales, investigaciones y distintos proyectos.

Aunque la salida de la presidencia de Carlos Menem y la llegada de Fernando de la Rúa no trajeron grandes cambios en las políticas de impunidad, su indiferencia frente a los temas de la memoria permitió que por los intersticios de las instituciones comenzaran a articularse algunos proyectos, provenientes de la sociedad civil organizada.

Un importante ejemplo de los resultados obtenidos por el movimiento de derechos humanos fue la creación en 1999 de la Comisión Provincial de la Memoria que, pese a obedecer a un decreto estatal, logró mantener la autonomía y autarquía, lo que les ha permitido estar en constante reconstrucción, haciendo una interesante articulación entre la institucionalidad y los proyectos de la sociedad civil.

Otro ejemplo de los grandes alcances del movimiento de derechos humanos fue la creación del Archivo Oral Memoria Abierta, iniciativa surgida en el año 2000, que buscó generar un acervo tanto documental como testimonial en torno a la última dictadura militar. Este respaldo archivístico les permitió fungir como peritos en los procesos judiciales

28 Michael Pollak, *Memoria, olvido, silencio. La producción social de identidades frente a situaciones límite* (Argentina: Ediciones al Margen, 2006), 24.

http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/catedras/ancizar/2020-I/public/documentos/MICHAEL_PollakMemoria.olvidosilencio.pdf

29 Raúl Zibechi, *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento* (México: Ediciones FZLN, 2004), 45.



que se iniciaron años después. En este acervo es posible acercarse a distintos sectores participantes del proceso, los testimonios permiten, además, ubicar las historias de los militantes en un contexto ampliado, más allá del momento de la represión, entendiendo todo el proceso que le antecedió y lo que siguió después.

En 2001, Argentina atravesó una fuerte crisis política derivada de una de las más graves crisis económicas del país, producida por las continuidades de las condiciones de desigualdad, corrupción, empobrecimiento e injusticia que hacía 30 años habían llevado a la conformación de las organizaciones revolucionarias; y por el mal manejo económico. El incremento del déficit fiscal llevó a De la Rúa y a sus ministros de Economía –José Luis Machinea y Domingo Cavallo- a tomar una serie de medidas emergentes que afectaron directamente la economía cotidiana de las personas y causaron un gran descontento social, generando un nuevo ciclo de movilizaciones sociales.

Este período también puso en evidencia la continuidad de las fuerzas represivas, volviendo a aplicar medidas como el toque de queda y el estado de sitio, que sin duda activaron la memoria colectiva de la dictadura. También, se desató una fuerte criminalización hacia los manifestantes, lo que incluyó el asesinato de al menos 39 personas, la mayoría jóvenes, y miles de heridos, provocando, como nos dice Ludmila da Silva³⁰, una nueva generación de madres de plaza de mayo.

Durante el cacerolazo del 2001, la represión policial regresó al terreno de la discusión política y social el tema de la memoria, pues se evidenció que había problemas estructurales en los cuerpos de seguridad del Estado que aún estaban envueltos en una lógica de profunda impunidad, por lo que llevaron a cabo la práctica del gatillo fácil, sin temer ninguna repercusión.

En estas movilizaciones se hizo expresa la desconfianza existente hacia los gobernantes, bajo el lema “¡Que se vayan todos!”. Por lo que una de las principales preocupaciones de Néstor Kirchner fue recobrar esta confianza y mostrarse como un gobierno aliado al pueblo, haciendo gala de la bandera peronista y utilizando el discurso del deber de la memoria y la condena a los crímenes de la dictadura como una estrategia para reivindicar su posicionamiento como gobierno progresista.

V. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA MEMORIA DURANTE EL KIRCHNERISMO

La llegada al poder de Néstor Kirchner estuvo desde el inicio acompañada de un discurso basado en el deber de memoria, como puede verse en su proclama del 25 de mayo de 2003 al asumir la presidencia:

30 Da Silva Catela, Ludmila “Lo que merece ser recordado. Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria” en *Dossier Espacios de memoria: controversias en torno a los usos y las estrategias de representación*. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, N° 2 (2014): 28-47.

Formo parte de una generación diezmada, castigada con dolorosas ausencias; me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a las que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada. No creo en el axioma de que cuando se gobierna se cambia convicción por pragmatismo. Eso constituye en verdad un ejercicio de hipocresía y cinismo. Soñé toda mi vida que éste, nuestro país, se podía cambiar para bien. Llegamos sin rencores, pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro, sino también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones. Memoria sin rencor que es aprendizaje político, balance histórico y desafío actual de gestión³¹.

Con estas palabras hizo un llamado a la reflexión y a la unión de la sociedad, a trabajar juntos y juntas en construir una Argentina distinta y, por otra parte, lanzó un guiño a las organizaciones de derechos humanos, haciéndose parte de su lucha e instándoles a sumar esfuerzos. Se asumió como miembro de la generación perseguida, lo que a nivel simbólico le permitía situarse del lado de las víctimas y argumentar que su gestión sería una transición hacia la justicia.

Recién comenzando su gobierno, Néstor Kirchner lanzó una serie de cambios que no habían tenido precedentes, hizo una llamada pública y con participación ciudadana para renovar la Corte Suprema y, derivado de ello, comenzó un proceso de reformas que llevaron a la derogación definitiva de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, que impedían enjuiciar a los represores. La Corte Suprema de Justicia había declarado ya en 2002 la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, pero fue en 2003 que se le otorgó rango constitucional a la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad de las Naciones Unidas. Además, a través del Decreto 420/2003³² se terminó con el impedimento de extradición de los militares.

Con la reapertura de los juicios, se dio curso a las causas judiciales que se encontraban detenidas y se visibilizó la existencia de un plan sistemático. Se comenzó a juzgar a los represores de las distintas fuerzas por los delitos cometidos en el marco de la dictadura. En agosto de 2006, se dictó la primera sentencia por delitos de lesa humanidad en contra del expolicía federal Julio Simón, seguido por el exdirector de Investigaciones de la Policía Bonaerense Miguel Etchecolatz.

La implementación de las políticas de memoria dio un impulso a objetos culturales sobre la dictadura: películas, exposiciones, obras de teatro y se instauró como feriado el 24 de marzo como el Día Nacional por la Memoria, por la Verdad y la Justicia. En el aniversario 30 se presentó una nueva edición del informe Nunca Más, actualizando el Registro Unificado de Víctimas de Terrorismo de Estado y se realizó un prólogo en el que se reivindica la cifra de 30 000 desaparecidos, contraponiéndolos a las 8 960 personas que señalaba el informe original.

31 Néstor Kirchner, "Discurso de la toma de posesión presidencial" (Buenos Aires, Argentina, 25 de mayo de 2003). <https://democraciasur.com/2003/08/02/nelstor-kirchner-discurso-de-toma-de-posesion-de-la-presidencia/>

32 Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 420/2003, 28 de Julio de 2003. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-420-2003-87062/texto>



Por otro lado, se dio un impulso a los espacios para la memoria apoyando los proyectos que estaban en manos de organismos de derechos humanos, familiares y sobrevivientes. Se crearon centros culturales, memoriales, archivos, placas y comenzó a trabajarse en la transformación de los ex Centros Clandestinos de Detención, Tortura y Exterminio, como el Club Atlético y Mansión Serré, para convertirlos en espacios de memoria, donde se pudiera dar cuenta del terrorismo de Estado. En 2004, se expropiaron la casa del Virrey Ceballos y el Olimpo, donde habían funcionado otros centros.

El predio de la ESMA, que había atravesado todo un litigio durante el gobierno de Menem, comenzó un proceso de transformación. En marzo de 2004 se firmó un convenio entre el Estado nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en donde se decretó el predio como espacio de memoria, y fue en este contexto que Néstor Kirchner hizo un pedido de perdón por los crímenes cometidos: “Como presidente de Argentina, vengo a pedir perdón en nombre del Estado nacional por la vergüenza de haber callado durante 20 años de democracia tantas atrocidades”³³. Además, ordenó al entonces jefe del ejército, Roberto Bendini, que retirara los cuadros del Colegio Militar de los expresidentes Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone, dos de los principales responsables. Con esta acción, Kirchner afirmó simbólicamente su compromiso por desterrar el terrorismo de Estado.

Estos procesos se vieron fortalecidos años después, durante los gobiernos de Cristina Kirchner (2007-2015), a través de la ley 26.691³⁴, que fue sancionada en 2011, donde se establecía que la entonces Dirección Nacional de Sitios de Memoria —creada por el Decreto Reglamentario 1986/2014— se convertiría en la Dirección Nacional de Sitios y Espacios de Memoria (DNSEM), que se ocupa de la preservación, señalización y difusión de los sitios de memoria del terrorismo de Estado. La DNSEM define estos lugares de la memoria acorde con la Resolución N°3/2019, que establece:

Se entiende por sitios de memoria a todos aquellos lugares donde se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, o donde se padecieron o resistieron esas violaciones, o que por algún motivo las víctimas o las comunidades locales consideran que el lugar puede rendir memoria a esos acontecimientos, y que son utilizados para repensar, recuperar y transmitir sobre procesos traumáticos, y/o para homenajear y reparar a las víctimas³⁵

Como resultado de este decreto, otros inmuebles fueron desafectados de su uso y se reconvirtieron en espacios para la memoria. Hasta el momento, existen en todo el país 46 de estos espacios que, si bien tienen sus particularidades, comparten un discurso

33 Kirchner, Néstor, “Acto por la Memoria a 31 años del golpe”, 2007. <http://www.caserosada.gov.ar>

34 Congreso de la Nación Argentina, Ley 26.691, 29 de junio 2011. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184962/norma.htm>

35 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución núm. 3/2019, 9 de noviembre de 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-3-19-es.pdf>

común. El núcleo narrativo es la violencia ejercida en contra de las personas detenidas-desaparecidas, llegando incluso a presentar una extenuante repetición, lo que nos lleva a preguntarnos si no se está cometiendo lo que Tzvetan Todorov³⁶ advierte como un abuso de la memoria, en tanto que se puede volver una acumulación del horror que pierde el sentido con el tiempo presente.

Sobre este debate, vale detenerse en las discusiones planteadas por Ana Guglielmucci, quien en su texto *La consagración de la memoria* (2013) hace un análisis etnográfico sobre este proceso de institucionalización, comparando las experiencias y los procesos de construcción de dos sitios de memoria: la CCDTyE Ex ESMA y el Olimpo, reflexionando sobre los dilemas que han implicado para el movimiento de derechos humanos, y haciendo un análisis crítico sobre el papel de los gobiernos nacionales y estatales que han ido “configurando una red institucional que procura integrarlos y homogenizar ciertas representaciones en torno a cómo dar cuenta de los profundos enfrentamientos que atravesaron a la sociedad argentina entre las décadas del sesenta y ochenta”³⁷. La autora advierte que con el proceso de institucionalización se corre el riesgo de llegar a una homogenización del discurso. Sin lugar a duda, estos espacios permiten visibilizar lo ocurrido, pero consideró que en la forma de narrar esta uno de los retos principales para hacer una memoria activa que interpele a la sociedad.

La reivindicación del compromiso con la memoria fue utilizada estratégicamente por los gobiernos kirchneristas para enfatizar su postura progresista, según señalan varios críticos y académicos, como Perochena, quien plantea que la “actualización fue un instrumento para trazar la distinción entre un «nosotros» y un «ellos» en el proceso de construcción identitaria del kirchnerismo y para polarizar el campo político con los actores que se oponían a las políticas gubernamentales”³⁸. Se remueven los ecos del pasado trazando una línea invisible, pero evidente entre la derecha actual argentina y los perpetradores de la violencia de Estado.

Al respecto, reflexiona Guglielmucci: “Paralelamente a la apropiación e institucionalización de la categoría memoria a través de agencias gubernamentales, la noción pasó a ser sobreentendida y publicitada en los principales medios de comunicación como un recurso de poder e instrumento de manipulación política del pasado para legitimarse en el presente”³⁹. En contraposición con el tiempo de la dictadura, se enarboló un discurso democrático en el que se respetaban los derechos humanos, guiado por los principios del peronismo, haciendo un continuum entre los que lucharon en los años 70 y los gobiernos kirchneristas como representantes del pueblo.

36 Tzvetan Todorov, *Los abusos de la memoria* (España: Paidós, 2008).

37 Ana Guglielmucci, *La consagración de la memoria* (Argentina: Antropofagia, 2013), 34.

38 Camila Perochena, “Entre el «deber de memoria» y el uso político del olvido: México y Argentina frente al pasado reciente”, *Revista Historia y Memoria*, núm. 20 (2020).
<https://doi.org/10.19053/20275137.n20.2020.9560>

39 Ana Guglielmucci, *La consagración de la memoria* (Argentina: Antropofagia, 2013), 18.



En ese marco es que podemos decir que el kirchnerismo construyó una imagen de la víctima ideal, donde se enfatizaba la figura casi heroica de los y las desaparecidos, depositando en ellos los ideales que ahora formaban parte de su gobierno, como señala Andriotti: “Kirchner se presenta como la voz de los silenciados: él es la voz del pueblo”⁴⁰.

Tzvetan Todorov señala acertadamente como esta reivindicación de las víctimas genera una justificación del actuar político del presente: “Si se consigue establecer convincentemente que un grupo fue víctima de la injusticia del pasado, esto le abre en el presente una línea de crédito inagotable (...) cuanto mayor fuese el daño en el pasado, mayores serán los derechos en el presente”⁴¹. Y el kirchnerismo supo capitalizar este crédito en su beneficio, posicionando su gobierno como el paladín de la justicia, presentando la lucha de los desaparecidos como su propia lucha: “No estamos predicando venganza, sino estamos demandando esa justicia que nuestros hermanos, nuestros compañeros, no tuvieron”⁴².

Sobre este punto hay una gran discusión en Argentina, entre quienes afirman que el kirchnerismo hizo una apropiación del discurso del movimiento de derechos humanos que vulneró su autonomía y mermó su capacidad organizativa, poniéndolo al servicio de los intereses del Estado. Mientras que otros autores y actores consideran que fue al revés, que el discurso de los Kirchner interpeló a las organizaciones, porque se compartían luchas comunes, como la búsqueda de justicia respecto a los crímenes cometidos por la dictadura, generando una ventana de oportunidad para posicionar los intereses del movimiento.

Coincido con Enrique Andriotti⁴³ en que el hecho de plantear que el kirchnerismo cooptó al movimiento de derechos humanos puede resultar excesivo e implicaría dudar de la subjetividad política de las organizaciones. Sin embargo, considero que esta alianza limitó, en cierta medida, el proceso plural de construcción de las memorias, pues comenzaron a situarse solo en los marcos políticos que dictaba el discurso hegemónico, lo que restó fuerza a los relatos que no entraban dentro de esta lógica.

Ludmila da Silva habla del proceso desatado durante el kirchnerismo como estatización de la memoria, entendiendo por este “al papel central que ocupa el Estado como agente de memoria y su pretensión de generar una política centralizada de memoria, negando implícitamente la pluralidad de memorias que circulan y son defendidas por distintos grupos e instituciones”⁴⁴; pues el acto mismo de institucionalizar y ponderar el papel del

40 Enrique Andriotti Romanin, “¿Cooptación, oportunidades políticas y sentimientos? Las Madres de plaza de mayo y el gobierno de Néstor Kirchner”, *Polis* 39 (2014): 4. <http://journals.openedition.org/polis/10484>

41 Tzvetan Todorov, *Los abusos de la memoria*: 96.

42 Néstor Kirchner, “Acto por la Memoria a 31 años del golpe”, 2007. <https://www.casarosada.gov.ar>

43 Enrique Andriotti Romanin, “¿Cooptación, oportunidades políticas y sentimientos? Las Madres de Plaza de Mayo y el gobierno de Néstor Kirchner”, *Polis* 13, núm. 39 (2014): 1-13.

44 Ludmila da Silva Catela, “Lo que merece ser recordado”, *Clepsidra*, núm. 2 (2014): 28-47.

Estado en las decisiones sobre las políticas de memoria que van a llevarse a cabo implica sin duda el ejercicio de un control del tipo de contenidos.

Se priorizaron unas voces sobre otras, es decir, que se otorgó el micrófono pleno y los altavoces a unos cuantos y se proyectó la voz con tanta fuerza que el resto se convirtieron en murmullos. Como señala Da Silva: “una posible cristalización de ciertas formas de memorias, que legitimadas por el Estado y autorizadas por los familiares de las víctimas, puedan opacar otros relatos débiles, menos visibles, periféricos, subterráneos y críticos”⁴⁵; generando así una especie de memoria hegemónica que coloca en la subalternidad a todo lo que escapa del relato oficial.

Ludmila da Silva nos hablaba también de las memorias denegadas, aquellas que no solo son ausentes, sino que son negadas, porque rompen de manera frontal con el discurso que se quiere, como “las víctimas de acciones subversivas”, ante ellas se preguntan: “¿hay lugar allí para los asesinados? ¿Los ajusticiados dentro de las filas guerrilleras también pueden tener su espacio?”⁴⁶.

Es en este sentido que hablamos de la construcción de una memoria hegemónica, en tanto se genera un discurso enmarcado en lo jurídico, que centra su vista en la violencia vivida por las personas detenidas y desaparecidas. Desdibujando, o cuando menos dejando en un segundo plano, la agencia política de estas personas, su subjetividad, sus complejidades y sus contradicciones. Considero que para llegar a entender el proceso histórico de la dictadura es preciso mantener la pluralidad de las voces, aun cuando existan memorias que resulten incómodas.

Para cerrar este artículo me interesa dejar constancia de otro de los riesgos encontrados en torno al proceso de institucionalización de la memoria: la ruptura y tensión existente al interior del movimiento de derechos humanos en la Argentina.

Un ejemplo palpable es lo que ocurre al interior del grupo Madres de Plaza de Mayo, la ruptura se remonta a 1986 cuando por diferencias políticas se fraccionaron en dos grupos: Las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora y la Asociación de Madres de Plaza de Mayo (AMDPM), hasta cierto punto coincidían en su crítica con los gobiernos y las instituciones.

No obstante, tras los primeros años del gobierno kirchnerista y la implementación de las políticas antes señaladas, la AMDPM, no solo se pronunció a favor del presidente, sino que tomó la decisión de terminar con la marcha de la resistencia⁴⁷, es decir, la movilización realizada por las madres desde 1981, pues según afirmó Hebe de Bonafini “a este

45 *Ibidem*, 28-47.

46 *Ibidem*, 36.

47 En el año 2015, frente al gobierno de Mauricio Macri, la AMDPM decide reanudar las marchas.



gobierno ya no hay que resistirle sino acompañarlo”⁴⁸. Bajo esa premisa se decidieron a formar parte de las iniciativas estatales y caminar de la mano con los gobiernos kirchneristas.

Por su parte, las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora se mantuvieron siempre al margen de la participación partidaria y no cesaron en la realización de la ronda de cada jueves para exigir justicia por sus desaparecidos. Esa tensión sigue siendo evidente hasta el momento actual, en la disputa simbólica de la plaza que ocurre cada jueves, donde se dan cita las madres de ambas agrupaciones: en la carpa de la AMPDM hondean las banderas de la coalición política Frente de Todos, las imágenes Cristina Fernández de Kirchner y se pronuncian discursos partidistas. Las madres de plaza de mayo línea fundadora, junto con otros familiares, hermanos, hijos y ahora Nietes⁴⁹, siguen dando la ronda mientras nombran a los y las desaparecidos y finalizan el acto dando lectura a noticias, denuncias y comunicados de distintas luchas de Argentina y del mundo.

Este ejemplo nos pone en evidencia que la disputa por la memoria es de fondo una disputa política, pues implica una manera de posicionarse frente al momento presente, como señala Nora Cortinas, integrante de las Madres de Plaza de Mayo Línea fundadora: “Los derechos humanos los violan los Estados y la razón de ser de un organismo es justamente poder controlar que el Estado no los viole. Si pierde esa capacidad, pierde su esencia. (...) Entonces un organismo no debe ser nunca oficialista y aplaudir todo”⁵⁰. Su papel, considera ella, es estar vigilantes y críticos frente a los políticos de cualquier gobierno y no perder de vista que el compromiso es con la justicia y con los sectores oprimidos, no con los gobiernos.

Así como las madres, otros sectores del movimiento de derechos humanos se vieron en la encrucijada de si sumarse a la construcción de las políticas de estado o a los organismos institucionales, o mantenerse denunciando y actuando desde los bordes, señalando la continuidad de las violencias, más allá de los límites impuestos por la política institucional. Esto trajo como consecuencia una fragmentación que dejó al movimiento social debilitado, permitiendo que la derecha argentina cobrara fuerza en los últimos años.

VI. CONCLUSIONES

Tras un largo período de impunidad, las políticas de la memoria implementadas por los gobiernos kirchneristas permitieron a algunos colectivos, familiares y sobrevivientes fortalecer sus procesos de búsqueda de justicia y visibilizar a nivel nacional e internacio-

48 “La Asociación de Madres comienza su última Marcha de la Resistencia”, *Página 12*, miércoles 25 de enero de 2006. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-62101-2006-01-25.html>

49 Nietes es una organización política de nietos y nietas de exdetenidos, desaparecidos y exiliados, fundada en 2019 para promover la justicia, la memoria y la verdad.

50 Gerardo Szalkowicz, *Norita. La madre de todas las batallas* (Argentina: Editorial Sudestada, 2022), 114.



nal lo sucedido en Argentina a través de los juicios de las mega causas y de la declaración de sitios de memoria en los lugares donde estuvieron los centros clandestinos de detención.

Sin embargo, como se señaló a lo largo del artículo, este proceso de institucionalización trajo consigo algunos riesgos para el proceso de construcción de la memoria de la dictadura; por un lado, la tendencia a una homogenización del discurso, centrado en la violencia política, que desdibuja la agencia de los y las sujetas y limita la pluralidad de experiencias de vida. Esta memoria hegemónica tiene como consecuencia la marginalización de algunas voces que también merecen ser escuchadas. Por otra parte, implica la utilización del discurso de memoria para legitimar al gobierno y justificar las acciones estatales. Y derivado de ello, genera una ruptura en el movimiento social argentino, cuyas consecuencias pueden aún sentirse en el país.

La memoria es, como dijimos, un territorio de disputa. Este artículo es una invitación para dar la batalla en pos de construir una memoria ampliada, donde tengan cabida todas las pluralidades y apunten a la construcción de una sociedad más justa.

VII. REFERENCIAS

- Andriotti Romanin, Enrique. “¿Cooptación, oportunidades políticas y sentimientos? Las Madres de plaza de mayo y el gobierno de Néstor Kirchner”. *Polis* 39 (2014): 4. <http://journals.openedition.org/polis/10484>
- Brienza, Lucía. *El pasado en discusión: La construcción de relatos e imágenes sobre el pasado reciente en la Argentina (1983-2003)*. Buenos Aires: Prometeo libros, 2023.
- Calveiro, Pilar. “Argentina, las suturas de la memoria”. En *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes, dictadura, exilio 1973-2006*, ed. por Eduardo Rey Tristán. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2003.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución núm. 3/2019, 9 de noviembre de 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-3-19-es.pdf>
- Congreso de la Nación Argentina. Ley 26.691, 29 de junio 2011. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184962/norma.htm>
- Crenzel, Emilio (coord.). *Los desaparecidos en la Argentina. Memorias, representaciones e ideas (1983-2008)*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010.
- Crenzel, Emilio. *La historia política del Nunca Más*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- Entrevista personal a Marcelo Jalil, realizada el 7 de noviembre 2022, Rosario, Argentina.
- Entrevista personal a Mirta Israel, realizada el 9 de noviembre de 2022, Buenos Aires, Argentina.
- Guglemucci, Ana. *La consagración de la memoria*. Argentina: Antropofagia, 2013.



Kirchner, Néstor. "Acto por la Memoria a 31 años del golpe", 2007.

<http://www.casarosada.gov.ar>

Kirchner, Néstor. "Discurso de la toma de posesión presidencial". Buenos Aires, Argentina, 25 de mayo de 2003.

<https://democraciasur.com/2003/08/02/nestor-kirchner-discurso-de-toma-de-posesion-de-la-presidencia/>

Morales, María Virginia. *De la cocina a la plaza. La categoría "madre" en el discurso de las Madres de Plaza de Mayo y su repercusión en la esfera de lo político*. Argentina: Libro Universitario Argentino, 2010.

Página 12, "La Asociación de Madres comienza su última Marcha de la Resistencia", miércoles 25 de enero de 2006.

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-62101-2006-01-25.html>

Perochena, Camila. "Entre el «deber de memoria» y el uso político del olvido: México y Argentina frente al pasado reciente", *Revista Historia y Memoria*, núm. 20 (2020).

<https://doi.org/10.19053/20275137.n20.2020.9560>

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 8/1998, 1 de septiembre de 1998.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-8-1998-48329/texto>

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 420/2003, 28 de Julio de 2003.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-420-2003-87062/texto>

Pollak, Michael. *Memoria, olvido, silencio. La producción social de identidades frente a situaciones límite*. Argentina: Ediciones al Margen, 2006.

<https://diplomadoeducacionmemoriayddhh.files.wordpress.com/2014/05/41971336-pollak-memoria-olvido-silencio.pdf>

Presidencia de la Nación Argentina. Indultos, 20 de febrero de 1991. Decreto Nacional 2742/90. Boletín Oficial. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-285-1991-5593>

Presidencia de la Nación Argentina, Ley N° 24.043, 23 de diciembre de 1991.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/442/texact.htm>

Presidencia de la Nación Argentina. Indultos a personas comprendidas en determinadas causas, 6 de octubre de 1989. Decreto nacional 1.002/1989. Boletín Oficial. DO: SAIJ DN19890001002.

<http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1002-1989-indultos>

Presidencia de la Nación Argentina. Indultos, 30 de diciembre de 1990. Decreto nacional 12741/90. Boletín Oficial.

https://backend.educ.ar/refactor_resource/get-attachment/24355

Presidencia de la Nación Argentina. Indultos, 6 de octubre de 1989. Decreto nacional 1.003/1989. Boletín Oficial. DO: SAJJ DN19890001003.

<http://www.saij.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-1003-1989-indultos>

Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Ley núm. 24.411, 7 de diciembre de 1993. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/3056.pdf>

da Silva Catela, Ludmila “Lo que merece ser recordado. Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria”, *Clepsidra* 1, núm. 2 (2014): 30.

da Silva Catela, Ludmila. “Lo que merece ser recordado. Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria”. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, núm. 2 (2014): 28-47.

Solís Delgadillo, Juan Mario. “¿Memoria sin partidos o partidos sin memoria?”. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 37 (2011). <https://doi.org/10.18504/pl1937-073-2011>

Szalkowicz, Gerardo. *Norita. La madre de todas las batallas*. Argentina: Editorial Sudestada, 2022.

Todorov, Tzvetan. *Los abusos de la memoria*. España: Paidós, 2008.

Vezzetti, Hugo. “Conflictos de la memoria en la Argentina. Un estudio histórico de la memoria social”. En *Historizar el pasado vivo en América Latina*, coord. por Anne Pérotin Dumon, Argentina: Universidad Alberto Hurtado, 2007. <https://historizarelpasadovivo.org/files/downloads/vezzetti.pdf>

Zibechi, Raúl. *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*. México: Ediciones FZLN, 2004.





Balance del modelo de combate a la corrupción en México¹

Balance of the Model to Combat Corruption in Mexico

José Guadalupe Altamirano Castro*
Martha Patricia López Gaytán**

Sumario: I. Introducción. II. Metodología. III. Diagnóstico del fenómeno de la corrupción en México. IV. Antecedentes del combate a la corrupción en México. V. Identificación del modelo de combate a la corrupción en México. VI. Resultados y discusión. VII. Referencias.

Resumen

Este artículo busca mostrar un acercamiento al problema de la corrupción en México, así como a la comprensión e incidencia que el modelo actual de combate a la corrupción ha tenido a partir de la reforma constitucional de 2015, donde se agrega el involucramiento ciudadano. Se concluye que muchos esfuerzos se han instrumentado solo como formas de justificar el poder y han carecido de participación ciudadana y voluntad política. En cambio, se ha avanzado en el trabajo desde organizaciones sociales y académicas, que proponen y analizan, lo que obliga a la autoridad a actuar y rendir cuentas.

Palabras clave: corrupción, política anticorrupción, Estado de derecho, Sistema Nacional Anticorrupción

Fecha de recepción: 07/12/2022

Fecha de aceptación: 17/01/2023

¹ Este trabajo forma parte del Programa de CONACYT Estancias Posdoctorales por México en la modalidad de Estancia Académica realizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, noviembre 2021-octubre 2022.

* Doctor en derecho y maestro en administración pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT nivel 1, miembro del Padrón de Investigadores del Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (COVEYCIDET). Líneas de investigación: función pública, anticorrupción, participación ciudadana y derechos humanos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8529-316>, correo-e: pepes736@outlook.com

** Maestrante en Administración Pública por El Colegio de Veracruz. Egresada de la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.



ABSTRACT

This article seeks to show an approach to the problem of corruption in Mexico, as well as the understanding and incidence that the current model of combating corruption has had since the constitutional reform of 2015, where citizen involvement is added. It is concluded that many efforts have been implemented only as ways to justify power and have lacked citizen participation and political will. On the other hand, progress has been made in social and academic organizations that propose and analyze, which forces the authority to act and be accountable.

Keywords: corruption, anticorruption policy, rule of law, National Anticorruption System

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia de México, el cual no es privativo del país y puede presentarse en todos los ámbitos de la sociedad (económico, político, social, público y privado). Ello no significa, como suele decirse, que el fenómeno sea inherente o forme parte del ADN del mexicano —o de cualquier otra sociedad— y menos que sea una manifestación de nuestra cultura.¹

En la medida que las sociedades establecen relaciones más complejas, surgen espacios que se desvían hacia conductas no “virtuosas”.² Partamos de la reflexión socrática en el sentido de que solo se puede llegar a la verdad mediante el conocimiento, y quien conoce solo puede practicar el bien, porque quien actúa mal es por ignorancia.

La ética socrática se interesa en el conocimiento de la virtud para practicarla en beneficio de la polis... La virtud se identifica con la sabiduría en cuanto a capacidad de autodominio... debemos sumarle a esto la templanza... para no dejarse arrastrar por el poder.³

Tenemos que el fenómeno de la corrupción está presente en la naturaleza humana, pero que esa propensión puede ser retirada, como un cáncer, mediante la acción civilizatoria que busca el conocimiento y la verdad para alcanzar un bien superior, un bien común. Parafraseando a Sócrates, podríamos definir la corrupción como toda aquella acción que, para conseguir un fin, se aparta o realiza al margen o en contra de la norma; es decir, una acción ilícita. Como tema de interés público, el combate a la corrupción

1 Véase Enrique Krauze, “Breve historia de la corrupción”, *Letras Libres* (2019). <https://letraslibres.com/revista/brevehistoria-de-la-corrupcion/>. En donde se refiere a las declaraciones de Enrique Peña Nieto en el sentido de que la corrupción era parte de la cultura mexicana.

2 Véase Manuel Ruiz Morales, “La corrupción como delito en el pensamiento del siglo XIX. Un esbozo de su conformación”, *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época* 21, núm. 1 (2018). <https://doi.org/10.5209/FORO.61807>. Trabajos que hacen un recuento de las prácticas de corrupción en la antigüedad; se hace referencia a que ya en el Código de Hammurabi se tipificaban las “conductas corruptas”.

3 Guillermo Gómez Santibáñez, *Sócrates y la actitud filosófica* (Managua: Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños, 2017), 6.

empezó a tener mayor relevancia en los discursos de los Estados democráticos que señalan a la corrupción como un freno de la modernización.⁴ Sin duda, porque no hay ni podría haber avance democratizador sin legalidad o con un Estado de derecho débil o disfuncional.

Por eso, hoy en día, no pueden asociarse los problemas de corrupción a un tipo de Estado, ya sea autoritario, democrático, monárquico, republicano, desarrollado o en vías de desarrollo, ni tampoco a una época determinada, porque la corrupción no es consustancial al Estado, sino a la debilidad o ausencia de legalidad.

II. METODOLOGÍA

El presente escrito atiende los aspectos metodológicos desde dos perspectivas: una de carácter normativista, en la que se analiza la legislación que rige el funcionamiento del modelo de combate a la corrupción actual desde su diseño (órganos y sus atribuciones); y otra de carácter realista en la que se identifican los aspectos sociales, jurídicos y culturales que repercuten en la implementación del modelo actual de combate a la corrupción y los resultados que se pueden identificar.

III. DIAGNÓSTICO DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La corrupción en México está presente desde la formación del Estado mexicano, esto es, desde la época colonial; hay muchos trabajos que así lo sustentan.⁵ Sin embargo, su combate, como una política de estado, se da a partir de la década de los ochenta, en concordancia con la preocupación que surge en el mundo de que el fenómeno es un freno del desarrollo económico y social.

En el ámbito internacional, en 1977⁶ se aprueba en Estados Unidos la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). En México podemos identificar que es a partir de la propuesta del presidente de la república, Miguel de la Madrid, que se inicia una política propiamente enfocada en el combate a la corrupción denominada “renovación moral de la sociedad”.

Como una iniciativa de la sociedad civil surge en 1993⁷ Transparencia Internacional, organización internacional dirigida a lucha contra la corrupción, y que publica anualmente informes como el Índice de Percepción de la Corrupción, el Barómetro Global

4 Claudio Orrego Larraín, *Corrupción y modernización del Estado* (NY: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2000), 2.

5 Véase Juan Cepeda, *Gatopardismo mexicano* (México: Debate, 2022) y Krauze, “Breve historia de la corrupción” (2019).

6 Javier Miranzo Díaz, «Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas», *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 14 (2018): 4.

7 *Ibid.*

de la Corrupción, el Índice de Fuentes del Soborno, o el Informe Global sobre la Corrupción. Asimismo, como un esfuerzo de la comunidad internacional, en 2003 se firma la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) por 95 países, también conocida como la Convención de Mérida, misma que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005; actualmente ha sido suscrita por 184 naciones. Existe una conciencia colectiva global por trabajar hacia la erradicación del problema, lo que ha llevado a la comunidad internacional a plantear estrategias que han tenido diferentes grados de éxito alrededor del mundo. En especial, la corrupción en Latinoamérica se ha identificado como uno de los problemas que más han frenado la democratización y el desarrollo de la región.

En México, a pesar de las políticas gubernamentales para frenar el fenómeno, los resultados que se alcanzaron fueron escasos y, en la percepción social, con avances nulos. No fue sino hasta mediados de la década de los 90, con el inicio de la gestación de la transición a la democracia —con la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (1996) y la alternancia en el Gobierno, primero en el Distrito Federal (1997) y después en la Presidencia de la República (2000)— que surgieron nuevos organismos autónomos fuera del control del Ejecutivo, con lo que se pudieron constatar ciertos avances.⁸

a) La corrupción como problema sistémico y estructural

La corrupción y la impunidad, según una definición propuesta por Transparencia Internacional y reproducida por Manuel Merino, son “el abuso de una posición de poder diseñada para servir a los demás, en busca del provecho propio”.⁹ Para ampliar la comprensión del fenómeno, Cárdenas especifica aún más sus implicaciones.

La corrupción tiene su origen, desde nuestro punto de vista, en lo siguiente:

1. en el poder formal e informal ejercido sin límites democráticos ni jurídicos,
2. en la debilidad o ausencia de instituciones que controlen y sancionen los desvíos de ese poder y
3. en la ausencia o insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana que le permitan a la sociedad vigilar, controlar y sancionar el poder.¹⁰

Partiendo de estas definiciones, se infiere que el abuso del poder está en el centro del problema. La autoridad, actuando desde la administración pública, se ha colocado en una posición de privilegio frente a la población, dejando de lado la esencia del servicio público, que es servir con probidad, diligencia, eficacia, transparencia, y, sobre todo, velando por el interés general. En cambio, encontramos de forma evidente que se actúa de

8 A partir de sus aportes se abrió paso a las investigaciones que dieron origen, por ejemplo, a los casos del “PEMEXGATE”, “los amigos de Fox” o la “estafa maestra”, por mencionar algunos de los más relevantes.

9 Mauricio Merino, *México: La batalla contra la corrupción* (México: Wilson Center, 2015), 3.

10 Jaime Cárdenas Gracia, “Causas de la corrupción y soluciones para enfrentarla”, en *¿Cómo combatir la corrupción?* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017), 227.

forma arbitraria cayendo en distintos casos de corrupción. Por tanto, el abuso del poder deriva de la falta de controles efectivos.

En un estado autoritario, como el mexicano, la costumbre de rendir cuentas a la sociedad y el respeto a las normas es casi inexistente. Podría decirse que, bajo el modelo presidencialista comprendido como una especie de monarquía con un poder ejecutivo con facultades metaconstitucionales, la corrupción crónica era inextirpable, prácticamente fue el modo fundamental de operar del régimen político; sin ella (sin pagos a trasmano o por debajo de la mesa, influyentismo, nepotismo, sobornos, cohecho, entre otros) muchos negocios, fortunas y carreras políticas habrían sido irrealizables. Por mucho tiempo se creyó que desapareciendo el régimen hegemónico de partido casi único, esa realidad se iría con él. Pero no fue así, la falta de controles efectivos ha permitido que el ejecutivo continúe imponiendo sus decisiones sobre los otros poderes del estado.

A pesar de la alternancia, bajo los dos gobiernos del PAN el regreso del PRI al poder, la corrupción del aparato gubernamental ha llegado a expresiones escandalosas y va desde las altas esferas política hasta los niveles operativos.

De hecho, como explicación al resultado electoral de 2018, se dice que el triunfo de Andrés Manuel López Obrador se dio como respuesta al hartazgo de la sociedad, como rechazo a los elevados índices de corrupción del gobierno de Enrique Peña Nieto.¹¹ Lo que ha ocurrido es aquello que el especialista Robert Klitgaard denomina corrupción sistémico y estructural. Este tipo de corrupción se da en países donde las instituciones están enfermas o socavadas. Enumera las siguientes condiciones para que el fenómeno prospere:

- Los ciudadanos no están de acuerdo sobre el valor
- Los ciudadanos no demandan o quizás ni siquiera entienden el “buen gobierno”
- El papel del gobierno se expande y los ciudadanos no están de acuerdo
- Se presentan emergencias desde guerra hasta desorden público, o desde un colapso financiero hasta un desastre natural, donde en cada caso parece requerirse acciones rápidas y dramáticas que las protecciones que ofrecen la democracia y el servicio civil son incapaces de proveer o no quieren hacerlo
- A menudo los funcionarios públicos están mal pagados y usualmente no tienen las calificaciones necesarias
- El sector privado es pequeño y poco competitivo, con reglas del juego confusas y políticas que frenan la competencia extranjera¹²

11 “El triunfo de López Obrador se nutrió de su larga campaña de doce años, aunada a la decepción con los gobiernos panistas y la corrupción rampante del PRI, en particular de su último gobierno. Eso se vislumbraba desde 2016, cuando las muchas alternancias se debieron esencialmente al hartazgo con la corrupción”. José Antonio Crespo, “2018: balance político”, *eXPRESO*, 31 de diciembre de 2018.

12 Robert Klitgaard, *Corrupción normal y corrupción sistémica* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009), 5.

La tipología de Klitgaard asume que la lucha contra la corrupción, efectivamente, tiene mucho que ver con la calidad de la democracia con la que cuenta un país. Esto no significa que un gobierno con un alto índice democrático sea garantía de que se ha eliminado la corrupción, pero si garantiza que un gobierno con instituciones fuertes, respeto del Estado de derecho, con una sociedad participativa y con un amplio nivel de transparencia es mucho más probable que obtenga buenos resultados a partir de las acciones y medidas adoptadas por su agencia anticorrupción.

b) Indicadores de percepción de la corrupción

Uno de los principales obstáculos que se enfrentan a la hora de combatir la corrupción es magnificar e identificar el tamaño del problema al que se está enfrentando. Por su propia naturaleza, el fenómeno de la corrupción está envuelto en ilicitud y secretismo. Mucho de lo que trasciende y se deja ver en la opinión pública es a través de la percepción social. En ese sentido, han contribuido mucho en visibilizar la magnitud y el alcance del fenómeno los intentos por medir la percepción de la corrupción que ha realizado la organización Transparencia Internacional y múltiples esfuerzos de organismos multinacionales con la finalidad de comparar las diversas realidades nacionales y establecer un marco de referencia.

Con esta perspectiva se ha logrado identificar, por un lado, los elementos que hacen posible su proliferación y, por otro, los costos y consecuencias a los que se está expuesto por la inacción o la complicidad, principalmente del sector gubernamental.

Aunado a lo anterior, es posible identificar dos dimensiones del problema. La dimensión económica, que afecta el desarrollo económico y el bienestar social, principalmente de los grupos sociales más vulnerables. Y, la dimensión política, que tiene que ver con la gobernabilidad y la legitimidad política. Además de los índices de percepción, se puede contar con indicadores más específicos “basados en reglas institucionales más específicas e incluyen, por ejemplo, datos sobre costes y tiempos necesarios para crear un nuevo negocio y datos muy concretos sobre el funcionamiento de instituciones políticas y administrativas”.¹³

c) México en las mediciones de corrupción

Como ya se dijo, el principal indicador para medir la corrupción es el definido por Transparencia Internacional desde 1995, y no solo por ser el primer intento en medirla, sino por su metodología y alcance global que lo convierte en un referente válido en el mundo. Actualmente, el índice incluye a 180 países o territorios. El reporte de los resultados de 2021 destaca que “La corrupción facilita la violación de los derechos humanos, desencadenando una espiral viciosa ascendente: la erosión de derechos y libertades debilita la democracia, abre paso al autoritarismo, y este habilita niveles más altos de corrupción”.¹⁴

13 Koldo Echebarría, *Corrupción: Un análisis a través de indicadores de gobernabilidad* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007), 6.

14 Transparencia Internacional, *Índice de percepción de la corrupción* (Berlín: Transparency International, 2021), 4.

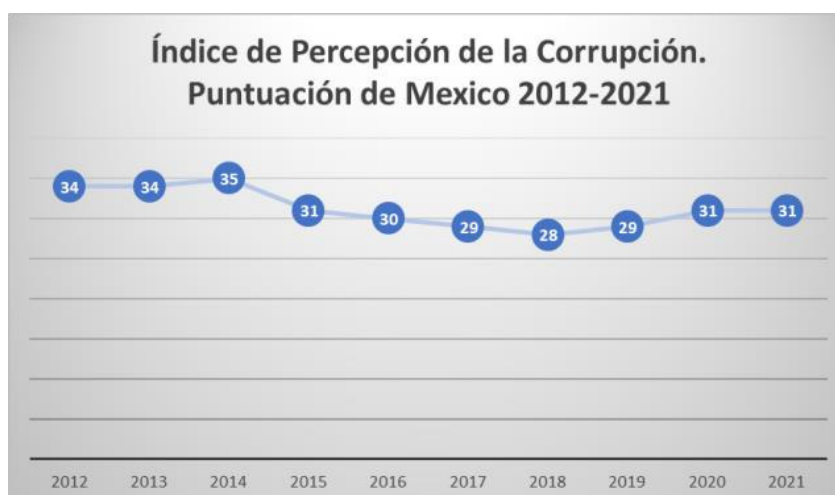
Asimismo, en su análisis regional señala que “en 2021 América presencié fuertes golpes a la libertad de expresión, prensa y de asociación, derechos civiles y políticos fundamentales para construir democracias saludables y libres de corrupción”.

Refiriéndose al caso específico de México dice:

A pesar de la fuerte retórica anticorrupción del presidente, los grandes casos de corrupción en el país siguen sin ser sancionados. La ausencia de activos recuperados y el creciente número de escándalos que involucra a colaboradores cercanos del presidente explican parte del resultado. Además, recientemente, han surgido críticas sobre el uso político-electoral de la Fiscalía General que, pese a su autonomía formal, no es percibida como independiente.¹⁵

En el gráfico 1 podemos apreciar que la corrupción durante los últimos 10 años prácticamente no ha variado. Esto representa que el impacto de las políticas públicas en la materia ha sido nulo o poco significativo, por lo que resulta pertinente señalar que México permanece entre los países con más altos índices de corrupción, en el lugar 124 entre 180 países.

Gráfico 1
IPC México 2012-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes anuales de Transparencia Internacional.

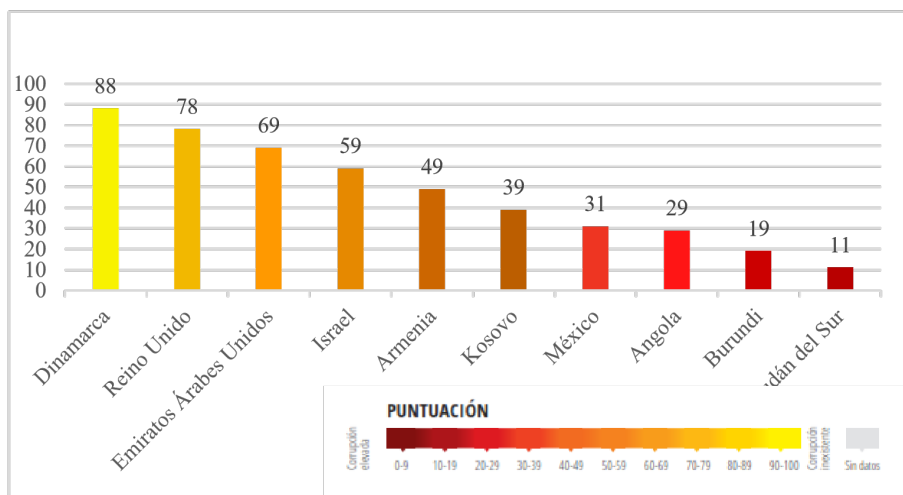
Nota: La tabla incluye datos de 2012 a la fecha, porque, a partir de ese año, Transparencia Internacional revisó su metodología para permitir la comparación de las puntuaciones. La clasificación se da en relación con los niveles percibidos de corrupción en el sector público en una escala que va del 0 al 100, en donde 0 equivale a muy corrupto.

En la gráfica 2, se presenta un comparativo con los países que encabezan los grupos con las distintas escalas de corrupción, en donde México se ubica en el grupo con los grados más elevados.

¹⁵ Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción (Berlín: Transparency International, 2022).

Gráfico 2

IPC 2021: selección de países que encabezan las diferentes escalas de corrupción de acuerdo con su puntuación



Fuente: "Corruption perceptions index", Transparency International, acceso en enero de 2021. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

d) Indicadores

Barómetro Global.¹⁶ La encuesta en su edición 2019 realizada para América Latina y el Caribe reporta que:

- Más de la mitad de los ciudadanos de la región cree que la corrupción ha aumentado en sus países
- No se está haciendo lo suficiente para combatirla
- La mayoría de los políticos y funcionarios son corruptos.
- Uno de cada cinco se enfrentó a la necesidad de dar sobornos o ser extorsionado para recibir un servicio público o ejercer un derecho como el de votar.
- En contraste, el 77 % expresó su seguridad de que la participación ciudadana haría la diferencia para combatir la corrupción.

En el caso de México sobresale que el 50% manifestó que recibió soborno a cambio de su voto. En cuanto a las instituciones que se consideran más corruptas, están:

- el presidente 63 %
- diputados 65 %
- empleados públicos 58 %

¹⁶ Coralie Pring y Jon Vrushi, *Barómetro global de la corrupción. América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción* (Berlín: Transparency International, 2019).

- policías 69 %
- jueces y magistrados 58

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022 (INEGI). De acuerdo con el INEGI, la corrupción es percibida por el 22.5 % de la población como un tema de mayor preocupación, por encima de la impunidad, la educación, el narcotráfico y los desastres naturales; este porcentaje aumentó ligeramente respecto al año pasado, que se situaba en 22.1 %.

En cuanto al nivel de confianza en las autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, todos los porcentajes descendieron respecto al año pasado; se sigue percibiendo a las corporaciones policiacas con una tasa de confiabilidad que va del 56.2 % (policía estatal) al 45 % (policía de tránsito); además, solo el 58.3 % considera que los jueces son confiables, así como la Fiscalía General de la República con 63.3 %. A pesar de que la Guardia Nacional, Ejército y Marina mantienen tasas de confiabilidad arriba de 80 %, ese porcentaje es menor respecto al del año pasado.

A la inversa, la percepción de la corrupción respecto a las autoridades, el 74.9% de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de los jueces con 67.3 por ciento.

Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales Resultados¹⁷ (INEGI, 2021). Reporta que para el 54.6 % de la población de 15 años y más, el principal problema que enfrenta el país es la corrupción. A partir de la comparación entre la anterior administración y la actual, el 61.6 % considera que la corrupción ha aumentado o se ha mantenido igual de alta.

A pesar de que el 65.2 % prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, el 46.8 % no se siente satisfecho con la democracia que se vive en el país.

En cuanto a la confianza en los servidores públicos o empleados de gobierno, el 39.2 % de la población manifestó que no confía nada (grado de 0-3) y el 27.6 % confía algo (grado 4-5). En cuanto a los representantes políticos, la población que manifestó tener mucha confianza en el presidente de la república únicamente alcanzó el 17.2 %; para los gobiernos locales y estatales este mismo indicador fue de 7.6 %, para jueces 6.2%, policía 4.1 % y diputados y senadores apenas un 2.7 %

Avanzando en el tema de la legalidad, el 16.8 % de la población cree que no se respeta en nada. Cuando se trata del respeto a las leyes por parte de los gobernantes, el indicador queda en 21.8 %.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020* (INEGI, 2021).

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021.¹⁸ Reporta que el costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de trámites y solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 9500 millones de pesos; lo que equivale a 3044 pesos promedio por persona afectada. El costo a consecuencia de la corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de 3186 millones de pesos, lo que representó 1767 pesos promedio por persona afectada. Por otro lado, el costo por corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de 402 millones de pesos, lo que equivale a 839 pesos promedio por persona afectada.

Es de destacar que, en este rubro, el costo actual de la corrupción bajó en 32.9 % respecto a 2019 que llegaba a 14 141 millones de pesos.

Índice de Riesgos de Corrupción. Compras públicas en México 2018-2021.¹⁹ El índice está constituido por tres subíndices: transparencia, competencia y cumplimiento de la ley. El documento de resultados destaca que, en 2021, el 41 % del monto total de las compras públicas fue adjudicado directamente y 4 % a través de invitaciones restringidas. Además de que más de 9 mil millones de pesos en compras fueron adjudicadas a proveedores riesgosos como empresas fantasmas, sancionadas y de reciente creación. En cuanto a la transparencia, se tiene que una de cada tres licitaciones públicas incumplió con la publicación de uno o más documentos en los portales de transparencia.

Índice del Estado de derecho en México.²⁰ En su más reciente edición, alerta sobre el deterioro que se vive en México de los indicadores para alcanzar una plena adhesión al Estado de derecho. Esta situación la atribuye a “un debilitamiento de los contrapesos institucionales a los gobiernos estatales y un cierre del espacio cívico; el deterioro en los sistemas de justicia penal; y la falta de avances en materia de anticorrupción”. En su versión internacional, México ocupa el sitio 113 entre 139 países con una caída constante desde el 2015.²¹

Lo primero a destacar del anterior recuento de índices de medición de la corrupción en México es que el problema ocupa una preocupación principal en la agenda nacional. En segundo lugar, de acuerdo con los resultados reportados, la actuación gubernamental para combatirlo ha sido en muchos sentidos infructuosa. A pesar de la amplia regulación en la materia y la retórica de los gobernantes, el país no ha logrado avances significativos. Al contrario, los bajos índices de confianza hacia las autoridades y las instituciones, el bajo nivel de satisfacción hacia la democracia que se vive y el deterioro de legalidad reflejan un déficit en el Estado de derecho y en el nivel de democracia.

18 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (INEGI, 2022).

19 Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), *Índice de Riesgos de Corrupción* (IMCO, 2022).

20 World Justice Project, *Rule of Law Index* (WJP, 2022).

21 World Justice Project, *Rule of Law Index* (WJP, 2021).

IV. ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

A inicios de los años 80 del siglo pasado, el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid, definió de manera explícita al combate a la corrupción como la “renovación moral de la sociedad”. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional que con ese propósito enviara al Congreso, decía:

...el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, de los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social...²²

La propuesta de reforma, presentada el 10 de diciembre de 1982 ante el Congreso de la Unión, incluía reformas a los Artículos 108 a 114; 22, 73, 74, 78, 94, 97, 127 y 134 constitucionales. De esta propuesta se lograron avances para definir con más claridad y rigor las responsabilidades de los servidores públicos; a la vez que, por lo menos en la letra, dotaron de mayores atribuciones y obligaciones al Congreso de la Unión y al Poder Judicial. De dicha reforma, derivaron dos instrumentos:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982)
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1982)

Desde entonces, para prevenir y combatir la corrupción, particularmente en el sector público, se han promulgado muchas otras reformas constitucionales y legislativas; creado instituciones al más alto nivel y establecido políticas, en y para los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno: secretarías de despacho, contralorías generales e internas en cada dependencia; fiscalías especializadas en el poder ejecutivo; órganos de auditoría superior, dependientes del poder legislativo; tribunales, en el judicial y entes constitucionales autónomos, para tutelar el derecho a la información, con la misión expresa, cada institución en el ámbito de su competencia, de vigilar, dar seguimiento, controlar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de normas y responsabilidades, tanto a título personal como a escala institucional.

Los diferentes gobiernos, sin importar las afiliaciones políticas, han puesto en el centro de sus programas de gobierno políticas enfocadas a disminuir y erradicar este fenómeno. Por si fuera poco, México ha suscrito los convenios internacionales que se han impulsado para promover la erradicación de la corrupción.

22 Miguel de la Madrid Hurtado, *Fundamentos de la renovación moral. Exposición de motivos que fundamentan la Reforma a los Artículos 108 al 114; 22, 73, 74, 78, 94, 97, 127 Y 134 Constitucionales* (Congreso de la Unión, 1982), 1.

Tabla 1

Evolución del marco institucional del combate a la corrupción en México

Año	Institución anticorrupción
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
1999	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP)
2008	Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción
2012	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes, Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
2015	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) Carta Internacional de Datos Abiertos
2016	7 leyes anticorrupción* ²³
2017	Sistemas Locales Anticorrupción Estatuto orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
2018	Ley orgánica de la Fiscalía General de la República
2019	Acuerdo por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Fuente: México: *Anatomía de la corrupción* (Casar, 2020) ²⁴

²³ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y Reformas al Código Penal Federal.

²⁴ Maria Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción* (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2020), 94-95.

Tabla 2*Convenciones internacionales en las que México ha participado*

Convención Interamericana contra la corrupción (OEA 1996)	Fortalecer el desarrollo de los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Promover la cooperación entre Estados para erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.
Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE 1997)	Cada país tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003)	Instauración de medidas preventivas contra la corrupción, la creación de un órgano encargado de combatir estas prácticas y la implementación de códigos de conducta. Medidas contra la corrupción corporativa, <i>espacios para la participación de la sociedad civil y tipificación de delitos.</i>
Anti-Corruption Action Plan (G20, 2009)	Preparación de recomendaciones para los líderes sobre como el G20 podría continuar a hacer contribuciones prácticas y valiosas a los esfuerzos internacionales en la lucha anticorrupción.
Declaración de la Reunión especializada de ministros y altas autoridades de prevención y lucha contra la corrupción (CELAC, 2013) (CE)	Fortalecer la implementación efectiva de los instrumentos internacionales y regionales de prevención y lucha contra la corrupción, en resguardo de la legitimidad y estabilidad de las instituciones de los Estados. Incluye: prevención y lucha, cooperación internacional, penalización y recuperación de activos.
Transparency Standards on Government Procurement (APEC, 2004)	Compromiso político con la transparencia e integridad en las contrataciones públicas. Promueve la publicación de los reglamentos que rigen los procedimientos de licitación pública, acceso a las invitaciones de licitaciones, igualdad de condiciones para postores.
EITI Standard (Global, 2017)	Estándar global que promueve la buena gobernanza de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. Busca garantizar la transparencia y rendición de cuentas con respecto al modo en que se gobiernan los recursos naturales de un país. Incluye el modo en que se otorgan los derechos, cómo se monetizan los recursos y cómo se traducen en beneficios para los ciudadanos y la economía.
Anti-corruption framework in the UMSCA agreement (UMSCA, 2019)	Prevención y combate a los sobornos y a la corrupción en la inversión y el comercio internacional. Fortalecer el cumplimiento de las responsabilidades de legislaciones nacionales e internacionales. Involucra explícitamente al sector privado y la sociedad civil en el combate a la corrupción.

Fuente: *México: Anatomía de la corrupción* (Casar, 2020) ²⁵²⁵ *Ibidem*, 24.

De hecho, en el reporte de Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021-2022, que realiza un diagnóstico de la legislación, autoridades e implementación para prevenir, sancionar y combatir la corrupción en 17 países de la región, México alcanza una calificación alta para legislación con 9.3 de 10.

No obstante, después de cuarenta años de modificaciones legislativas, creación de nuevas instituciones y esfuerzos políticos, en los otros dos indicadores solo llega a 3.50 para autoridades y 4.83 para implementación. Una de las explicaciones que da el propio reporte a esta realidad es:

...la insuficiente voluntad política para su ejecución, recursos económicos y humanos inadecuados para las agencias anticorrupción, insuficiente independencia judicial y/o de los órganos de procuración de justicia y capacitación inadecuada de los funcionarios públicos. Las consecuencias de algunos de estos desafíos son que la comunidad jurídica consultada detecta una justicia selectiva e impunidad.²⁶

Ello significa que las políticas que se han diseñado y ejecutado desde hace 40 años se han centrado más en atender el descontento social y buscar la legitimación del gobierno que en la limpieza del aparato gubernamental. Ello lo probaría el hecho de que, a pesar de que uno de los avances más significativos se ha dado en materia de transparencia —a partir de la que fue posible detectar, documentar e, incluso, sancionar casos de corrupción tan relevantes como el “Pemexgate”, los “amigos de Fox” o la “estafa maestra”— aún existe una gran resistencia por parte de los actores políticos para abrir la información al escrutinio de la sociedad y rendir cuentas. Ese es el caso, por ejemplo, de la reciente decisión del presidente Andrés Manuel López Obrador de mantener bajo reserva y no dar a conocer la información de las obras emblemáticas de su gobierno (Tren Maya; la refinería de Dos Bocas, Tabasco; Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec). Con ese fin, emitió un acuerdo en el que declara a tales proyectos como prioritarios, estratégicos y de seguridad nacional. Dado de que dicho acuerdo fue impugnado, mediante controversia constitucional promovida por el INAI, se haya aún *sub júdice*, en el gráfico 5 se hace una relatoría de los momentos para la validación legal del acuerdo y el momento en el que se encuentra.

De prosperar la voluntad del Ejecutivo, la información acerca de la ejecución y el financiamiento de tales obras quedará bajo reserva y la sociedad no sólo ignorará sus costos en términos reales, las asignaciones directas y sin concurso de licitación y la identidad de los responsables de ejecutarlas y su apego a lo planeado y presupuestado; sino las irregularidades ocurridas, en términos de desfase en tiempo, forma y volumen del gasto y, aún más, si hubo o no actos de corrupción por parte de autoridades y empresas involucradas.

26 Jaime Chávez Alor, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021* (Nueva York: Lawyers Council for Civil and Economic Rights - Vance Center for International Justice, 2022), 52.

Tabla 3

Relatoría de hechos sobre el acuerdo del ejecutivo para reservar información por considerar obras de seguridad nacional a sus proyectos de gobierno

Fecha	Recurso	Autoridad promovente
21-09-2021	Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional	Ejecutivo
10-12-2021	Demanda de Controversia Constitucional promovida por el INAI ante la SCJN	INAI
13-12-2021	Admisión de la demanda y suspensión del Acuerdo, que SCJN estará vigente hasta que se resuelva si el decreto presidencial es o no constitucional	
11-07-2022	Sesión del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), declarando que la construcción y mantenimiento del proyecto Tren Maya, es infraestructura estratégica de seguridad nacional y de interés público ordenando que toda la documentación relativa a esta obra se reservara.	Ejecutivo
Agosto 2022	El INAI consideró que la decisión del CSN viola la suspensión otorgada por la SCJN e interpuso el recurso de queja 8/2022-CC	INAI
Septiembre 2022	El ministro González Alcántara Carrancá requirió al Ejecutivo federal, al CNS, a la Fiscalía General de la República, a las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública y Protección Ciudadana, Hacienda y a otras más, que entregaran copia del acuerdo que clasificó al Tren Maya como proyecto estratégico.	SCJN
Septiembre 2022	El gobierno respondió que las actas y documentos de las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considera causa de responsabilidad.	Ejecutivo
03-10-2022	El ministro González Alcántara Carrancá consideró insuficiente dicha explicación y ordenó que se “dejen sin efectos los actos que dieron lugar al presente recurso, o bien, rindan un informe y ofrezcan pruebas en relación con lo determinado en el acuerdo de suspensión, precisando los actos que han llevado a cabo para cumplir con la medida cautelar decretada, y, en particular, indiquen la fundamentación y motivación para declarar infraestructura estratégica de seguridad nacional y de interés público, la construcción y mantenimiento del proyecto Tren Maya; apercibidos de que, de no hacerlo, se presumirán ciertos los hechos que se le atribuyen y se les impondrá una multa de 10 a 180 días de salario mínimo o su equivalente”.	SCJN

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Gobernación.

V. IDENTIFICACIÓN DEL MODELO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

a) Diseño institucional corrupción-anticorrupción

La enorme presión que ejerció la opinión pública y los escándalos de corrupción durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto crearon las condiciones para incorporar las propuestas de la sociedad civil respecto al combate a la corrupción y derivaron en la aprobación de la reforma anticorrupción de 2015. Esta incluía la creación de los sistemas nacional y estatales anticorrupción.

La reforma anticorrupción partió de asumir que el combate a la corrupción va más allá de perseguir individuos, que había que deliberar a partir de la experiencia y el trabajo de todas aquellas instancias involucradas en el control y combate a la corrupción y la impunidad para realizar un trabajo de “inteligencia institucional” y crear un sistema de pesos y contrapesos para que no solo una institución todo poderosa ejerza su autoridad, sino que un conjunto de instituciones actúen en conjunto.²⁷ Con esta visión se decidió ampliar y fortalecer a las dos instancias administrativas encargadas del control y la vigilancia de las funciones administrativas: la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

Se creó la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción como parte de la nueva Fiscalía General de la República, con la idea de que pueda actuar con independencia y autonomía del poder ejecutivo. También se previó la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, especializado en investigar y enjuiciar casos de corrupción. Estos son los cuatro pilares sobre los que descansa el núcleo del Sistema Nacional Anticorrupción.

Aunado a este diseño institucional, se incorporó al sistema la participación de la Judicatura del Poder Judicial, del INAI y un Comité de Participación Ciudadana, integrado por ciudadanos elegidos por el poder legislativo con base en una convocatoria abierta. Este sistema cuenta con el Sistema Nacional de Fiscalización, los sistemas locales que reproducen a nivel estatal el mismo diseño y los sistemas municipales.

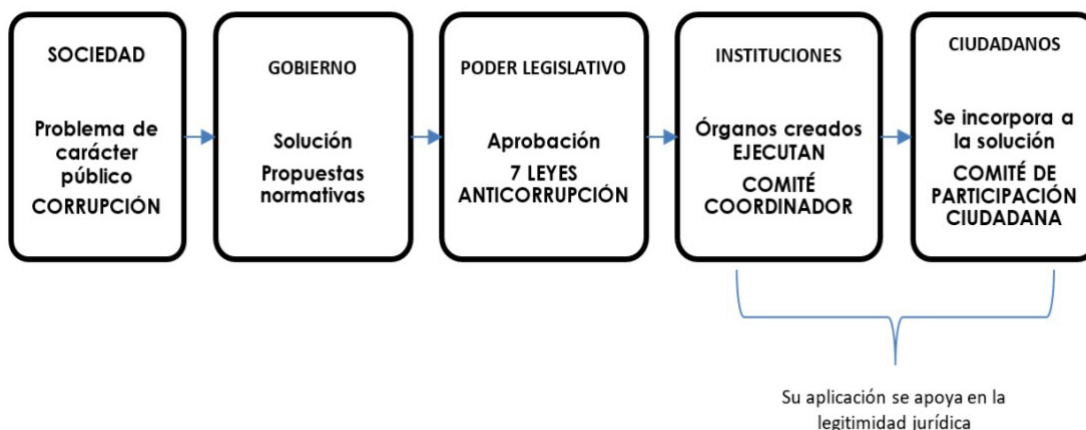
El esquema de actuación del sistema es la coordinación y la colaboración. Los entes que la conforman interactúan a través del Comité de Coordinación, presidido por el ciudadano que encabeza el Comité de Participación Ciudadana, siendo su objetivo la formulación de la política pública anticorrupción, establecer la Plataforma Digital Nacional en la cual deberán incluirse los diversos sistemas electrónicos que faciliten el flujo de información que cada dependencia genera y procesa, y un sistema de denuncia pública.

²⁷ Mauricio Merino, *México: La batalla contra la corrupción* (México: Wilson Center, 2015), 18-19.

Altamirano²⁸ señala que, por las características teóricas y metodológicas en la implementación del Sistema Anticorrupción en México, se puede asegurar que este ha seguido el modelo jurídico weberiano con matices especiales, donde cobra especial importancia la participación de los ciudadanos, y que puede esquematizarse en la siguiente gráfica, basada en la cátedra de Jaime Binder de la Universidad de Chile.

Figura 1

Modelo Jurídico de combate a la corrupción



Fuente: Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción.²⁹

b) Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción

A 7 años de la promulgación del SNA, sin duda, el mayor avance que se puede constatar es en cuanto a su marco normativo. En 2016, se promulgaron las siete leyes secundarias que le dieron forma y operatividad al diseño del Sistema.³⁰ De acuerdo con el informe de conformación de la estructura operativa y armonización legislativa de los sistemas locales anticorrupción (Secretaría Ejecutiva del SNA, 2021), la armonización legislativa en los estados de la República ha sido completada, por lo que no existe ningún impedimento legal que a la fecha impida el establecimiento de los sistemas estatales antio-

28 José Guadalupe Altamirano Castro, *Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción*, en *La implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas*, coordinador por Altamirano y Vázquez (Xalapa: Universidad de Xalapa, 2019), 146.

29 Altamirano Castro, *Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción* (Xalapa: Universidad de Xalapa, 2019), 146.

30 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas (3 de 3); Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Reformas al Código Penal; y Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de una Fiscalía Anticorrupción).

rrupción. En el informe, de igual forma, se da por concluida la integración de los sistemas estatales; únicamente queda pendiente la designación de los fiscales anticorrupción. En los estados de Baja California y Baja California Sur. A pesar de los datos que aporta la Secretaría Ejecutiva del SNA, de acuerdo con las noticias que trascienden en los medios de comunicación, hay datos que dejan ver problemas en lo relativo a la integración de los comités ciudadanos y de la operatividad de las secretarías ejecutivas. Es ilustrativo el caso del Comité de Participación Ciudadana Nacional, el cual permaneció durante un largo periodo con un solo integrante,³¹ y este mismo problema se repite en muchos de los Comités estatales.

Otro problema constante es la falta de recursos.³² En el proyecto de presupuesto 2022 se propuso disminuir 40 % el programa “Inhibición y sanción de las prácticas de corrupción”; 23.1 % para “Fiscalización a la gestión pública” y un 4.4 % al presupuesto del programa “Integración de las estructuras profesionales del gobierno”, que tiene por objeto fortalecer el servicio profesional de carrera. Para la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, este año se contemplaba una disminución de 3.4%. En el periodo 2018 a 2022 el SNA lleva una reducción de 4.86%. La metodología Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) diseñada para identificar los recursos destinados al combate a la corrupción, señala que en el periodo 2018-2022 los recursos destinados para combatir la corrupción bajaron 13%.

En el ATA 2022 se observa que el 99 % de los recursos está agrupado en dos capítulos de gasto: 85 % para cubrir las prestaciones salariales de los servidores públicos de las instituciones anticorrupción y el 14 % para servicios generales.

Esta información es importante para señalar que la disminución de 13 % del presupuesto anticorrupción de 2018 a 2022 ha sido a costa de reducir las estructuras de personal o castigarlas salarialmente.³³

El principal resultado, del Sistema, es la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), la cual fue publicada en 2020, además 25 estados cuentan con política anticorrupción aprobada, de los cuales 6 también tienen programa de implementación. Sin embargo, en el *Informe País, 2020. Sobre el combate a la corrupción en México* se afirma que “la Política Nacional Anticorrupción promulgada por el SNA fue un documento

31 Desde febrero de 2021 y hasta el 12 de octubre de ese año, el Comité de Participación Ciudadana Nacional quedó integrado con un solo miembro ante la renuncia de dos de sus integrantes y la conclusión de su periodo de otros dos. Actualmente, el Comité de Participación Ciudadana de Veracruz enfrenta las renuncias de sus integrantes y solo está operando con dos miembros.

32 Marco Antonio Fernández y Roberto de la Rosa, “El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada”, *Revista Nexos*, 7 de octubre 2021. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversalultima-llamada-ii/>

33 Ibid.

de referencia que no sólo tardó un tiempo excesivo en aprobarse, sino que no tuvo aplicación práctica”.³⁴ En sí, en este informe, se llega a la conclusión de que el problema más grave que enfrenta el Sistema es la desarticulación, que lo aleja de su objetivo esencial y le impide avanzar en la implementación de políticas más efectivas. Hasta la fecha lo que prevalece es “la fragmentación de esfuerzos entre las instituciones que lo conforman”.

Por último, en cuanto al diseño institucional, presenta un inconveniente que, hasta ahora, ha representado un obstáculo para que el Sistema logre los objetivos y el espíritu con el que fue pensado. La representación ciudadana, materializada en el Comité de Participación Ciudadana (CPC), no tiene las facultades para incidir de manera efectiva en la implementación de las políticas. El Comité Coordinador es el verdadero órgano de poder en el Sistema, y a ese nivel, aunque el integrante del CPC lo presida, su representatividad es más formal que de peso, ya que los demás entes del Estado representan, priorizan y defienden sus propias agendas institucionales. Esta misma condición, hace que la coordinación sea de igual forma muy difícil de lograr. De hecho, como lo anotamos anteriormente, es una de las conclusiones a las que arribo el documento del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC).³⁵

VI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Como se ha tratado de demostrar a lo largo del artículo, los resultados de la lucha contra la corrupción en México son realmente pobres, no han logrado frenar ni mucho menos revertir el problema. Los persistentes altos índices de percepción de la corrupción que se reportan tanto en los índices internacionales como nacionales dejan ver que el problema es grave y que no tiene solución a corto plazo. Las consecuencias para el país y, en especial para la sociedad, han sido de un enorme costo, porque encarecen, frenan, deterioran el desarrollo económico y deslegitiman el poder institucional y desacreditan y deterioran el régimen democrático.

En esa medida, el anhelado fortalecimiento del Estado de derecho y de sus expresiones democráticas, respeto a las libertades ciudadanas, rendición de cuentas, transparencia de los actos de gobierno, respeto de la legalidad y derecho a un buen gobierno se ven todavía como una meta lejana. Mientras no se logren avances palpables que disminuyan los niveles de corrupción, el desarrollo del país va a seguir escatimándose a los mexicanos.

No se puede seguir alimentando esperanzas con medidas como la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, calificado como un esquema institucional de avan-

34 Mauricio Merino Huerta, *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe País, 2020*, (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2022), 174.

35 Para un análisis más detallado sobre las restricciones en el diseño institucional de SNA, se recomienda revisar Uvalle Berrones, “La tensión entre la corrupción y la rendición de cuentas. Valoración del gobierno de tres entidades federativas en México”, *Estudios Políticos* (2018), 153-



zada, cuando en los hechos se restringen los recursos para su funcionamiento, se acota la participación social y se ponen trabas burocráticas para su correcto funcionamiento. Lo único que se logra es desgastar aún más la confianza y la credibilidad ciudadana.

VII. AGRADECIMIENTOS

Se agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el patrocinio para el desarrollo del presente producto en el marco del Programa Estancias Posdoctorales por México, modalidad Estancia Académica realizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana en el periodo de noviembre de 2021 a octubre de 2022.

VIII. REFERENCIAS

Altamirano Castro, José. "Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción". En *La implementación del Sistema Anticorrupción en México; retos y perspectivas*, coordinado por Altamirano Castro y Vázquez Azuara, 123-161. México: Universidad de Xalapa, 2019.

Cárdenas Gracia, José. "Causas de la corrupción y soluciones para enfrentarla". En *¿Cómo combatir la corrupción?*, coordinado por Pedro Salazar, Francisco Ibarra e Imer Flores. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017. Acceso el 21 de enero de 2022. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/26.pdf>

Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la corrupción, tercera edición, corregida y aumentada*. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2020. <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/02/anatomia-dela-corrupcion-tercera-edicion.pdf>

Cepeda, Juan. *Gatopardismo mexicano*. México: Debate, 2022.

Chávez Alor, Jaime. *Evaluación anticorrupción en Latinoamérica 2021*. Nueva York: Lawyers Council for Civil and Economic Rights - Vance Center for International Justice, 2022. <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2022/03/EvaluacionAnticorrupcion-Latinoamerica-2021-2022.pdf>

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. México: DOF, 2021. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021

Diario Oficial De La Federación. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México: DOF, 1982. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982#gsc.tab=0

- Diario Oficial de la Federación. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. México: DOF, 2016. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Diario Oficial de la Federación. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: DOF, 1982. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787494&fecha=29/12/1982#gsc.tab=0
- de la Madrid Hurtado, Miguel. *Fundamentos de la Renovación Moral. Exposición de motivos que fundamentan la Reforma a los Artículos 108 al 114; 22, 73, 74,78, 94, 97, 127 y 134 Constitucionales*, México, 1982. México: Congreso de la Unión, 1982.
- Miranzo Díaz, Javier. “Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas”. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, Núm. 14 (junio, 2018): 26.
- Echebarría, Koldo. *Corrupción: Un análisis a través de indicadores de gobernabilidad*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. Acceso el 23 de enero de 2022. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13143/corrupcion-un-analisis-traves-de-indicadores-de-gobernabilidad>
- Gómez Santibáñez, Guillermo. *Sócrates y la actitud filosófica*. Managua: Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños, 2017. Acceso el 21 de enero de 2022. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Nicaragua/cielac-upoli/20170831085453/Socrates-y-la-actitud-filosofica.pdf>
- Instituto Mexicano Para la Competitividad. Índice de Riesgos de Corrupción 2022. México: IMCO, 2022. Acceso el 23 de enero de 2022. <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2022/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales Resultados*. México: INEGI, 2021. Acceso el 25 de enero de 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. Principales Resultados*. México: INEGI, 2022. Acceso el 25 de enero de 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022*. México: INEGI, 2022. Acceso el 25 de enero de 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Demanda de controversia constitucional por el acuerdo del ejecutivo que instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional*. México: INAI, 2021.

- Klitgaard, Robert. *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Banco Interamericano de Desarrollo: 2009. Acceso el 18 de enero de 2022.
- Krauze, Enrique. Breve historia de la corrupción. *Letras Libres*, 2019. <https://letraslibres.com/revista/brevehistoria-de-la-corrupcion/>
- Merino Huerta, Mauricio. *México: la batalla contra la Corrupción*. México: Wilson Center, 2015. http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/batalla_contra_la_corrupcion.pdf
- Merino Huerta, Mauricio. *Sobre el combate a la corrupción en México, Informe País*, 2020. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2022.
- Murillo, Eduardo. “La SCJN ordena no reservar a priori el expediente del Tren Maya”. *La Jornada*, 3 de octubre de 2022. Acceso el 18 de enero de 2022. <https://www.jornada.com.mx/2022/10/03/politica/009n1pol>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)*. Nueva York: ONU, 2004. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Orrego Larraín, Claudio. *Corrupción y modernización del Estado*. NY: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2000. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13142/corrupcion-y-modernizacion-del-estado>
- Pring, Coralie y Vrushi, Jon. *Barómetro global de la corrupción, América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. Berlín: Transparency International, 2019. https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_LAC_Full_Report_ES.pdf
- Ruiz-Morales, Manuel. “La corrupción como delito en el pensamiento del siglo XIX. Un esbozo de su conformación jurídico-penal en la historia desde la filosofía”. *Estudios Socio-Jurídicos* 21, núm. 2 (2019). Acceso el 21 de enero de 2022. <http://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7853>
- Ruiz-Morales, Manuel. “Corruptelas y prácticas ilícitas en la Antigüedad: Soluciones análogas a las actuales en la historia del pensamiento”. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época* 21, núm. 1 (2018). Acceso el 21 de enero de 2022. <https://doi.org/10.5209/FORO.61807>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Incidente de suspensión de la controversia constitucional 217/2021, promovido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. SCJN, 2021.
- Transparencia Internacional. “Índice de percepción de la corrupción (CPI) 2021”. Acceso el 21 de enero de 2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>

Transparencia Internacional. "CPI 2021 for the Americas: A region in crisis". Acceso el 21 de enero de 2022. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-americas-a-region-incrisis>

World Justice Project. *Rule of Law Index*. Washington: WJP, 2021.

World Justice Project. *Rule of Law Index*. Washington: WJP, 2022.



Cantidades fijas de la ley del impuesto sobre la renta en México

Fixed Amounts of México's Income Tax Act

Jesús Fernando Villarreal Gómez¹
Christian Norberto Hernández Aguirre²
Luis Carlos Castro Vizcarra³

Sumario: I. Introducción. II. Metodología. III. La proporcionalidad tributaria y la capacidad contributiva. IV. Supuestos selectos con cantidades nominales monetarias. V. Análisis particular de jurisprudencia sobre deducciones. VI. La transgresión de la imposición tributaria desproporcional. VII. Conclusiones. VIII. Referencias bibliográficas.

Resumen

Este artículo expone un estudio sobre la constitucionalidad de las normas fiscales con cantidades nominales monetarias. Haciendo referencia al principio constitucional de proporcionalidad tributaria, se analiza la transgresión que la imposición tributaria desproporcional genera sobre los derechos humanos en materia tributaria. Se presentan ejemplos de actualización de cantidades nominales monetarias en ciertas leyes fiscales. Como conclusión, se sugieren reformas legales para uso de cantidades indexadas y, al contribuyente, la demanda de amparo indirecto.

Palabras clave: proporcionalidad tributaria, capacidad contributiva, cantidades nominales monetarias

Fecha de recepción: 21/02/2023

Fecha de aceptación: 31/05/2023

- 1 Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC); licenciado en derecho y maestro en impuestos por la UABC; maestro en derecho fiscal por la Universidad del Valle de México. <https://orcid.org/0000-0002-9385-742X>
fernando.villarreal@uabc.edu.mx
- 2 Doctor en derecho, profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California; miembro del cuerpo académico "Estado de Derecho y Justicia" (UABC-CA-247) y del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 1). <https://orcid.org/0000-0002-2941-9986>; christian8879@uabc.edu.mx.
- 3 Doctorado en Ciencias Jurídicas con Mención Honorífica por la Universidad Autónoma de Baja California; profesor-investigador; miembro del Sistema Nacional de Investigadores en calidad de candidato. <https://orcid.org/0000-0002-3272-2388>; luiscarloscastro@uabc.edu.mx.



Abstract

The article shows an analysis about the constitutionality of tax norms with monetary nominal amounts. Referring to the constitutional principle of tax proportionality, the transgression that disproportionate tax imposition has on human rights in tax matters is examined. Some examples of the monetary nominal amounts update in certain tax laws are presented. In conclusion, legal reforms are suggested for the use of indexed amounts and to the taxpayer the indirect amparo suit.

Keywords: tax proportionality, taxable capacity, monetary nominal amounts

I. INTRODUCCIÓN

La fracción IV del artículo 31 de la Constitución establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público “de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes”⁴, positivizando así el principio de proporcionalidad tributaria dentro del sistema constitucional mexicano.

Este principio implica el derecho humano a contribuir al gasto público con apego a la capacidad contributiva de cada persona, la cual se constituye por el remanente obtenido al disminuir (reservar) el mínimo vital de la capacidad económica inicial. Este derecho humano representa un límite frente a la potestad tributaria del Estado, particularmente, la facultad del legislador de establecer contribuciones, quien debe cuidar no formular disposiciones tributarias desentendidas de la verdadera capacidad de las personas.

La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) contiene diversas disposiciones que establecen cargas tributarias empleando cantidades nominales monetarias (montos expresados con cantidades fijas). Mientras algunas de estas cantidades se actualizan periódicamente, otras han permanecido inmutables desde la entrada en vigor de la norma que las contiene.

El efecto inflacionario incrementa los precios de bienes y servicios. Al petrificarse en cantidades fijas, aquellas disposiciones conservan sus cargas y derechos tributarios con un valor monetario que se distancia constantemente de su valor real. La hipótesis del presente estudio establece que las disposiciones de la LISR con cantidades nominales monetarias que no se actualizan periódicamente, conforme a la inflación, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria y el derecho humano de cada persona a contribuir con apego a su propia capacidad económico-contributiva.

II. METODOLOGÍA

El presente trabajo se desarrolla desde un enfoque cualitativo con el método analítico-sintético utilizando diversas fuentes documentales para un desarrollo descriptivo

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

y correlativo entre las disposiciones con cantidades fijas, el efecto inflacionario y el impacto sobre las cargas y derecho tributarios. Con la investigación documental se analizan algunos supuestos normativos con cantidades nominales monetarias de la LISR mexicana frente a la inflación, a la luz de principios y derechos tributarios. Mediante la hermenéutica jurídica, se estudian diversas fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales. También se utiliza el factor de actualización para el cálculo de obligaciones y derechos fiscales a valor presente (valor real).

III. LA PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA

Para la observancia del principio de proporcionalidad tributaria, los gravámenes que se establezcan deben atender a la capacidad económico-contributiva de cada sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria. En este sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al exponer la naturaleza de este principio tributario en la tesis con registro digital 232309, de la que se destaca que los gravámenes deben fijarse de conformidad con la capacidad económica de cada sujeto pasivo y que la proporcionalidad se encuentra vinculada a esta.⁵

El derecho humano del sujeto pasivo a contribuir con apego a su capacidad económico-contributiva representa un límite al legislador tributario. Al respecto, Ernesto Eserverri Martínez considera que la capacidad económica se debe concebir como el fundamento para contribuir que funge como ese límite al legislador para imponer obligaciones tributarias sobre aquellas manifestaciones de riqueza donde esta en realidad se encuentre, evitando la formulación de imposiciones carentes de representaciones genuinas de dicha capacidad económica.⁶

La capacidad económica se desenvuelve en diversos ámbitos, entre ellos el objetivo y el subjetivo. En lo que concierne al subjetivo, son las personas físicas quienes pueden ejercer plenamente su derecho a contribuir con apego a su capacidad económica. Esto toda vez que las personas físicas tienen derecho al mínimo existencial. Mientras que las personas jurídicas, por su naturaleza, no encuadran en el ámbito subjetivo de la capacidad económica, sin embargo, sí pueden ejercer su derecho a contribuir con apego a su capacidad económica desde el ámbito objetivo, la cual se determina atendiendo a su renta.⁷

Cabe destacar que existe una diferencia entre la capacidad económica y la capacidad contributiva. La capacidad contributiva (también llamada la capacidad económico-con-

5 Tesis digital 232309, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 187-192, primera parte, p. 113.

6 Ernesto Eserverri, *Derecho tributario parte general* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2011), 38.

7 Juan Gorospe y Pedro Herrera, "La virtualidad del principio de capacidad económica en el ordenamiento tributario español", en *Homenaje a Ramón Pérez de Ayala* (Oviedo: Publicaciones del Departamento de Crítica Literaria Universidad de Oviedo, 1980), 53.

tributiva) deriva de la capacidad económica del sujeto pasivo una vez que a esta última se le ha descontado lo necesario para el mínimo vital (también llamado el mínimo existencial). Rodríguez Vidal *et al.* definen el mínimo vital como:

El recurso suficiente para cubrir las necesidades primordiales de subsistencia que alcancen para el desarrollo de los individuos, y que después de dar soporte a dichos requerimientos, tener la capacidad de desprenderse de una parte de su riqueza para aportar a los gastos públicos que se generan por vivir en sociedad, y con ello dar cabal cumplimiento al mandato constitucional.⁸

El principio de capacidad económica-contributiva es el eje rector para otros principios materiales englobados en la justicia tributaria: proporcionalidad, equidad, igualdad/desigualdad, solidaridad, no confiscatoriedad, distribución y redistribución de las cargas tributarias destinadas a cubrir el gasto público. Las cargas tributarias se determinan en virtud de la capacidad económico-contributiva de cada sujeto, atendiendo a las características y posibilidades reales que dicho contribuyente tiene de realizar el hecho generador previsto por la disposición de esa contribución.⁹

Aunque el principio de proporcionalidad tributaria se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución mexicana, el derecho humano al mínimo vital no se ha definido de manera expresa en la legislación. Rodríguez Vidal *et al.* denuncian que esta falta de reconocimiento expreso se identifica en la imposición de una carga tributaria al sujeto pasivo que no es acorde con su capacidad real. Al aportar al gasto público, sus recursos le resultan insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas para su subsistencia, entre las que se encuentran la alimentación, vestido, educación, esparcimiento, entre otras, afectando económicamente el patrimonio del gobernado.¹⁰

Masbernat Muñoz opina que la admisibilidad o justificación del mínimo existencial no conlleva problema alguno; pero su aplicación u operatividad sí presenta complicaciones, particularmente, al distinguir entre el aspecto objetivo del subjetivo. El aspecto objetivo se establece con límites mínimos de renta susceptibles de exención tributaria ante un nivel de ingresos mínimos no constitutivo de una capacidad contributiva.¹¹

El Estado debe garantizar el mínimo vital para la subsistencia de sus gobernados. Si un ciudadano no cuenta con ese recurso para sobrevivir, entonces impide el ejercicio pleno de sus demás derechos fundamentales.

8 Raúl Rodríguez *et al.*, "El mínimo vital como principal elemento de la capacidad contributiva en México", en *Derechos de los contribuyentes*, ed. por Carlos Espinosa Berecochea (Ciudad de México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 2019), 210.

9 Francisco Tejeda, "El principio de capacidad económico-contributiva", en *Derechos de los contribuyentes*, de Carlos Espinosa Berecochea, 1a. ed. (Ciudad de México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 2019), 302.

10 Rodríguez *et al.*, "El mínimo vital como principal elemento de la capacidad contributiva en México", 209.

11 Patricio Masbernat, "El principio de capacidad económica como principio jurídico material de la tributación: su elaboración doctrinal y jurisprudencial en España", *Ius et Praxis* 16, núm. 1 (2010): 316.

En materia tributaria, el principio de la no confiscatoriedad de las contribuciones impide que los impuestos sean ruinosos, puesto que la obligación tributaria nace a partir de la capacidad contributiva, la cual deriva de la capacidad económica una vez que se le deduce el mínimo vital. Andrade Rodríguez explica que la “obligación tributaria sólo podrá surgir si se manifiesta capacidad contributiva, esto es, la posibilidad de detraer sumas del patrimonio de los particulares una vez que éstos han satisfecho sus propias necesidades, como forma de protección a su dignidad y libertad”.¹²

IV. SUPUESTOS SELECTOS CON CANTIDADES NOMINALES MONETARIAS

Las cantidades nominales monetarias fijadas en la ley constantemente pierden su valor adquisitivo con el transcurso del tiempo debido a la inflación. Mientras que las cargas y derechos tributarios de la LISR continúan anclados a esas cantidades fijas vigentes desde 2014. Aquellas cantidades fijas legisladas en la LISR mediante reformas posteriores también experimentan el efecto inflacionario, y su valor real se ha distanciado de su valor nominal original.

En algunas leyes tributarias, sus montos fijos se actualizan periódicamente de manera generalizada, pero para otras no. La Ley Federal de Derechos (LFD), la Ley Aduanera (LA) y el Código Fiscal de la Federación (CFF) contienen una nota inicial que indica la actualización generalizada de sus cantidades fijas, pero la LISR no prevé tal actualización.

Algunas de sus cantidades fijas sí se actualizan, pero de manera selectiva (no generalizada), conservando montos fijos inmutables ante la inflación.

El artículo 152 de la LISR sí considera a la inflación para el cálculo del impuesto anual de personas físicas mediante el factor de actualización con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) cuando la inflación rebasa un 10 % desde su última actualización.¹³ A pesar de esto, a continuación, se observan diversas disposiciones de la LISR con cargas o derechos tributarios delimitados por cantidades fijas que no se actualizan periódicamente conforme al efecto inflacionario. El factor de actualización de enero 2014 a enero 2023 es de 1.509823474158273, obtenido al dividir el INPC del mes inmediato anterior considerado (126.478 en diciembre 2022) entre el INPC del mes inmediato anterior a la entrada en vigor de la LISR (83.770058 en diciembre de 2013).

1. *Préstamos y aportaciones para aumentos de capital.* El artículo 18, fracción XI, establece un límite máximo de \$600 000 de pesos de préstamos o aportaciones para aumentos de capital en efectivo para que no sean considerados ingresos acumulables.

¹² Betty Andrade, “Los límites al poder tributario frente a los derechos fundamentales: el caso de la tributación de los entes religiosos y la libertad de culto”, en *Derechos de los contribuyentes*, ed. por Carlos Espinosa Berecochea, (Ciudad de México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 2019), 99.

¹³ Renta (Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 2013). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

Al rebasar ese límite, esta presunción de ingresos acumulables incrementa la base gravable, impactando la capacidad contributiva. Con el factor de actualización de enero 2014 a enero 2023, el valor presente de esos \$600 000 es de \$905 894.08.

2. *Deducciones en efectivo de personas morales y personas físicas.* La fracción III del artículo 27 y fracción IV del artículo 147 prevén como requisito de las deducciones autorizadas, para personas morales y físicas respectivamente, su pago mediante transferencia electrónica de fondos, cheque nominativo, tarjeta de crédito, débito, de servicios o monedero electrónico, cuando rebasen \$2000 pesos. La restricción a estas deducciones estructurales impacta la capacidad contributiva. Con el factor de actualización de enero 2014 a enero 2023, el valor presente de esos es de \$3019.65.
3. *Deducción de inversión en automóvil.* El artículo 36, fracción II, establece un monto máximo de \$175 000 pesos para la deducción de inversiones en automóviles y de \$250 000 para automóviles eléctricos o híbridos. La restricción a estas deducciones estructurales impacta la capacidad contributiva. Con el factor de actualización de enero 2014 a enero 2023, el valor presente es de \$264 219.11 y \$377 455.87 respectivamente.
4. *Documentación de operaciones entre partes relacionadas.* El artículo 76, fracción IX, prevé la obligación de obtener y conservar la documentación comprobatoria de ingresos y deducciones efectuadas de acuerdo con precios entre partes independientes en operaciones comparables. La exención de esta carga formal se limita a aquellos contribuyentes cuyos ingresos superen, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, \$13 000 0000 por actividades empresariales o \$3 000 000 de pesos por actividades profesionales. Este límite no prevé una carga sustancial (pago del impuesto) a la capacidad contributiva, pero sí impone una carga formal administrativa (conservación de documentación). Con el factor de actualización de enero 2014 a enero 2023, el valor presente es \$19 627 705.16 y \$4 529 470.42 respectivamente.
5. *Ingresos máximos para tributar en RIF y RESICO.* El artículo 111 fue derogado en noviembre de 2021. Este precepto establecía un límite máximo de ingresos anuales de \$2 000 000 para que el contribuyente tributara en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Aunque el precepto se derogó, este régimen pervive a través de la fracción IX del artículo segundo transitorio.

Tras la derogación del RIF, se creó el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO) para personas físicas mediante el artículo 113-E y para personas morales en el artículo 206. Los límites máximos de ingresos durante el ejercicio fiscal son \$3 500 000 y \$35 000 000 de pesos respectivamente. Estas disposiciones, tanto para el RIF como el RESICO, configuran elementos de la contribución como la base gravable e impactan la capacidad contributiva.

Con el factor de actualización de enero 2014 a enero 2023, el valor presente del RIF es de \$3 019 646.95. El RESICO es de reciente creación y su factor de actualización no tiene un valor significativo.

6. *Ingresos de extranjeros por salarios, jubilaciones, pensiones y retiro.* El artículo 154 establece las tasas del ISR a los extranjeros sobre ingresos por salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado. Se exenta del impuesto por los primeros \$125 900 pesos de estos ingresos por el año calendario; establece una tasa del 15 % para aquellos cuyos ingresos excedan ese monto, pero no superen \$1 000 000 de pesos; quienes superen este último monto pagarán con tasa del 30 %.

El artículo 155 establece la misma exención y tasas por esos montos máximos, pero a ingresos por concepto de jubilaciones, pensiones, haberes del retiro y pensiones vitalicias u otras formas de retiro.

Ambos preceptos configuran elementos del impuesto, como la tasa y base gravable que afectan las cargas tributarias sustanciales de los residentes en el extranjero. De esta forma, impactan su capacidad contributiva. Con el factor de actualización de enero 2014 a enero 2023, el valor presente es de \$190 086.78 y \$1 509 823.47 respectivamente.

7. *Estímulo fiscal para personas físicas por depósitos de ahorro, pago de primas de pensiones o adquisiciones de fondos de inversión.* El artículo 185 otorga un estímulo que permite a las personas físicas restar, de la base del impuesto prevista en el artículo 152, depósitos en cuentas personales especiales para el ahorro; pagos de primas de contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro; o adquisiciones de acciones de los fondos de inversión. Pero este estímulo está topado por un límite máximo: la suma de estos conceptos durante el año no podrá exceder los \$152 000 pesos. Con el factor de actualización de enero 2014 a enero 2023, el valor presente es de \$229 493.17 pesos.

Aunque se trate de estímulos fiscales considerados deducciones no estructurales (beneficios fiscales o concesiones graciosas por el legislador), estos mecanismos atienden los criterios sociales, económicos o fiscales, pero pierden su eficacia ante el efecto inflacionario al establecerse en cantidades nominales monetarias inmutables petrificadas en la ley ante la inflación.

V. ANÁLISIS PARTICULAR DE JURISPRUDENCIA SOBRE DEDUCCIONES

Dado que diversas disposiciones de la LISR elegidas para el presente estudio regulan deducciones autorizadas, a continuación, se analizan algunos criterios jurisprudenciales de la SCJN relativos a aquellas.

Tesis 162575 (2ª./J. 53/2011). En esta tesis se pronunció que el precepto 42, fracción II de la abrogada LISR de 2022, relativo al monto de límite máximo de deducción de inversión en automóviles, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues tiene como finalidad evitar la evasión fiscal por abusos del contribuyente.¹⁴

14 Tesis digital 162575 (2ª./J. 53/2011), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, marzo de 2021, 618.

Observaciones. La referida LISR 2022 fue abrogada en diciembre de 2013, inmediatamente antes a la LISR actual. La reforma a la fracción II del artículo 42 de la LISR 2002 entró en vigor a partir del 1 de enero de 2007, y desde entonces ya se preveía el monto fijo de \$175 000 pesos como límite máximo de inversión en automóviles.¹⁵

El INPC en diciembre de 2006 (el mes inmediato anterior en que entró en vigor la reforma de esta disposición referida) fue de 62.692424. Mientras que el INPC en diciembre de 2013 (el mes inmediato anterior en que la LISR 2002 fue abrogada) fue de 83.770058. El factor de actualización resultante para el monto máximo de deducción de inversiones en vehículos, entre la fecha en que entró en vigor y la última fecha en que estuvo vigente, fue de 1.336207035159464. Al aplicar ese factor de actualización al monto límite de \$175 000, se obtiene una cantidad actualizada de \$233 836.23 de pesos. De lo anterior, se desprende que la disposición que establece el monto máximo de \$175 000 petrificado en la fracción II del artículo 42 de la LISR 2002 constituyó, por el simple efecto inflacionario, una transgresión al principio de proporcionalidad tributaria que alcanzó hasta un 33.62 % en los últimos días de su vigencia. Por tanto, esta disposición sí transgrede el principio de proporcionalidad tributaria por el efecto inflacionario y no es acorde al valor real que se requiere deducir para ese tipo de inversiones en automóviles.

Con la inflación, ese monto máximo deducible cada vez más perderá su valor adquisitivo para la inversión en automóviles y menor será el monto del valor real (valor presente) que el contribuyente podrá deducir. Al socavar esa deducción, la base gravable orilla a pagar un impuesto ruinoso calculado con una manifestación de riqueza ficticia distante a su verdadera capacidad contributiva. Lo anterior, refleja cómo las cantidades nominales monetarias previstas en la ley, inmutables ante la inflación, se desactualizan al valor real presente.

Por consiguiente, el debate no radica en la potestad tributaria del legislador para establecer un límite máximo a la deducción de inversiones en vehículos que evite el abuso y evasión fiscal de los contribuyentes; sino en el establecimiento de un monto máximo para ese límite en cantidad nominal monetaria petrificada en ley que no se actualiza a valor real presente en atención a la inflación. Ese acto legislativo provoca que la disposición desatienda a la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo, transgrediendo el principio de proporcionalidad tributaria.

Tesis 162889 (1a./J. 15/2011). La Primera Sala de la SCJN ha dividido las deducciones del ISR en dos categorías: estructurales o no estructurales. En esta tesis se explica que los preceptos que reconocen las deducciones estructurales (límites al tributo) constituyen normas no autónomas que se encuentran supeditadas a los elementos del impuesto y supuestos de hecho previstos en diversas normas. Califica a las deducciones

15 Ley del Impuesto sobre la Renta (Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lisr/LISR_abro.pdf

no estructurales como una sanción positiva, es decir, beneficios fiscales o subvenciones públicas que implican gastos fiscales para el Estado, en aras de concretar los fines fiscales o extrafiscales que se persiguen por razones de interés público.¹⁶

Observaciones. Cabe destacar que, si estas deducciones no estructurales se fijan en cantidades nominales monetarias, serán objeto de la distorsión sobre su valor real por el efecto inflacionario, alejándolas de los para los que se establecieron.

Tesis 165832 (1a./J. 103/2009). La tesis refiere que la obligación del legislador de reconocer las erogaciones necesarias del contribuyente no impide a aquél de establecer requisitos o modalidades de procedencia para las deducciones de este.¹⁷

Observaciones. La deducción de erogaciones no necesarias se debe a un otorgamiento o concesión graciosa por parte del legislador a favor del contribuyente con fines fiscales o extrafiscales, económicos o sociales. La eficacia de estos mecanismos puede afectarse por el uso de cantidades fijas.

Tesis 2003527 (I.9o.A.34 A [10a.]). Se destaca la obligación del legislador, en virtud del principio de proporcionalidad tributaria, de reconocer una erogación deducción estructural, siempre que dicha erogación resulte indispensable para que el contribuyente genere ingresos objeto del impuesto.¹⁸

Observaciones. Si no se permite deducir un gasto indispensable para la actividad económica que le genera los ingresos al contribuyente, entonces se calcularía y enteraría un impuesto sobre una riqueza ficticia que en realidad no refleja la verdadera capacidad económico-contributiva del sujeto.

Tesis 2004309 (2a./J. 99/2013 [10a.]). La Segunda Sala resolvió que la limitante de \$175 000 no era aplicable a las camionetas *pick-up* del artículo 42 de la abrogada LISR, puesto que se destina al transporte de mercancías. La Sala también expone que los motivos para la deducción de la inversión en automóviles son: su uso justificado en actividades propias de la empresa del contribuyente, atendiendo a criterios jurídicos, económicos y sociales para el fomento a la constitución de nuevas empresas, crecimiento de las ya existentes, realización de negocios y aumento de fuentes de empleo.

Observaciones. El factor de actualización entre la reforma de 2006 a la fracción II del artículo 42 de la abrogada LISR y la publicación del LISR vigente fue de 1.336271194358929 (83.292265/62.331857). Es decir, ese monto fijo de \$175 000, hasta el final de su vigencia, sufrió una distorsión inflacionaria superior al 33 %, cuyo valor real debió ser de

16 Tesis digital 162889 (1a./J. 15/2011), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, febrero de 2011, 170.

17 Tesis digital 165832 (1a./J. 103/2009), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, 108.

18 Tesis digital 2003527 (I.9o.A.34 A [10a.]), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, t. 3, 1765.

\$233 847.46. Entonces, la limitante redujo (por la inflación) el valor real de la deducción permitida al contribuyente. Esta falta de actualización incrementó injustificadamente la base gravable del impuesto, traduciéndose en un cálculo del impuesto con base en una riqueza ficticia del contribuyente en su perjuicio.

Esta distorsión económica del valor real sobre la limitante de deducción (\$175,000 pesos) que aconteció entre diciembre de 2006 y diciembre de 2013 se continúa experimentando hasta la fecha.

Tesis 2013873 (2a./J. 25/2017 [10a.]). En esta tesis, la Segunda Sala pronunció que las deducciones no estructurales (que no guardan esa vinculación con la obtención de los ingresos) no deberían considerarse deducciones, puesto que no afecta la capacidad contributiva del contribuyente.¹⁹

Observaciones. Como se desprende de esta tesis, las deducciones no estructurales son un otorgamiento gracioso por el legislador y, en todo caso, la falta de su otorgamiento no debería afectar la capacidad contributiva. Sin embargo, si el efecto inflacionario aleja cada vez más el valor presente del valor original de los montos fijos de las deducciones no estructurales, entonces la consecución de los fines fiscales o extrafiscales pretendidos no se logra.

Tesis 2013878 (2a./J. 24/2017 [10a.]). La Segunda Sala consideró que las deducciones personales del artículo 151 constituyen beneficios fiscales concedidos por el legislador con fines sociales, económicos o fiscales. Calificó que estas son deducciones no estructurales que carecen de impacto en la renta neta del sujeto, por lo que no afectan su capacidad contributiva, y que la limitante a estas deducciones de gastos de consumo personal no viola el principio de proporcionalidad tributaria.

Observaciones. La Segunda Sala calificó a las deducciones personales como beneficios fiscales sin impacto en la capacidad contributiva ni vínculo a la actividad económica del contribuyente para la obtención de sus ingresos. Pero las deducciones personales sí tienen su rol en el mínimo vital, en la capacidad económica y en su remanente (la capacidad contributiva).

Este mínimo existencial tiene una dimensión objetiva y otra subjetiva. La dimensión objetiva determina un mínimo vital uniforme para la subsistencia de cualquier individuo. El salario mínimo determinado por el Estado representa su intención de determinar la dimensión objetiva del mínimo vital.

En cuanto a la dimensión subjetiva del mínimo vital, esta implica la consideración de ciertas necesidades muy particulares de cada contribuyente y sus dependientes económi-

19 Tesis digital 2013873 (2a./J. 25/2017 [10a.]), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, t. II, 822.

cos; son condiciones específicas a las que la dimensión objetiva del mínimo vital no considera.

Aun cuando la determinación del ámbito subjetivo del mínimo vital para cada contribuyente implica un reto titánico para el Estado, el legislador, mediante las deducciones personales por gastos de consumo personal, dota al contribuyente de elementos para configurar su ámbito objetivo. Con la determinación del salario mínimo, el Estado configura el ámbito objetivo del mínimo vital desde la arista de los ingresos, mientras que las deducciones personales le ayudan para su configuración desde la arista de los gastos.

Al calificar a estas deducciones no estructurales como beneficios fiscales desvinculados de la actividad económica generadora de ingresos del contribuyente, se incurre en una inferencia riesgosa. Si no se protege un mínimo vital para la subsistencia del contribuyente y sus dependientes económicos (como las deducciones personales), se dejará al contribuyente desprovisto de las condiciones mínimas de vida digna.

Tesis 2021588 (2a./J. 24/2017 [10a.]). Esta tesis jurisprudencial también refiere a la inoperancia del argumento de violación al principio de proporcionalidad tributaria con motivo de la limitante a deducciones personales del artículo 151 de la LISR, al no impactar la capacidad contributiva.²⁰

Observaciones. Las observaciones a este criterio jurisprudencial son las mismas que las referidas en la tesis anterior. Resulta peligroso desconocer a las deducciones personales del artículo 151 como elementos del mínimo vital.

El presente trabajo analiza el mínimo vital y el principio de proporcionalidad tributaria, pero nuestro enfoque radica sobre las cantidades nominales monetarias (inmutables ante la inflación) establecidas como limitantes a las cargas y derechos tributarios; mientras que la limitante a las deducciones personales del artículo 151 de la LISR utiliza una unidad variable como la unidad de medida y actualización (UMA) o un porcentaje (15 %). En consecuencia, la referida disposición no es objeto primordial del presente estudio.

VI. LA TRANSGRESIÓN DE LA IMPOSICIÓN TRIBUTARIA DESPROPORCIONAL

La inflación consiste en “un aumento generalizado y continuo en el nivel general de precios de los bienes y servicios de la economía”²¹. Si una disposición usa una cantidad fija (inmutable ante la inflación) para establecer limitantes a cargas y derechos tributarios, se expone a la violación de garantías y principios tributarios.

²⁰ Tesis digital 2021588 (2a./J. 24/2017 [10a.]), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 75, febrero de 2020, t. I, 673.

²¹ Osvaldo Gutiérrez, y Andrea Zurita, “Sobre la inflación”, *Perspectivas* 9, núm. 3 (2006): 81.

Ya desde principios del siglo XX, John Keynes denunciaba que la inflación se utilizaba por los gobiernos como un instrumento confiscatorio:

Con un proceso continuado de inflación, los gobiernos pueden confiscar, secreta e inadvertidamente, una parte importante de la riqueza de sus ciudadanos. Por este método, no solo confiscan, sino que confiscan arbitrariamente; y aunque el procedimiento arruina a muchos, por el momento enriquece a algunos.²²

En la doctrina mexicana, ya se ha planteado que el principio de la proporcionalidad tributaria sea elevado a rango de derecho humano. Para esto, se requiere un cambio de paradigma interpretativo, tanto por las autoridades como por los órganos jurisdiccionales, utilizando el método interpretativo de la hermenéutica respecto de los principios tributarios, para que el Estado concilie las necesidades del gasto público con el derecho de los gobernados a contribuir con proporcionalidad y equidad.²³

Desde esta óptica, el legislador tiene una alternativa de solución: reformar diversas disposiciones de la LISR para sustituir las cantidades nominales monetarias por su equivalente al valor de la UMA.

La expedición de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización derivó de reformas a diversos preceptos constitucionales para desindexar al salario mínimo. El Ejecutivo Federal, en la exposición de motivos de su propia iniciativa, justificó que la determinación del valor de la UMA atendería a la inflación a través del INPC.²⁴

Si las cargas tributarias (tanto sustanciales como formales) vinculadas a los elementos esenciales de las contribuciones, impuestas por el legislador, no atienden a la verdadera capacidad económico-contributiva del sujeto obligado, entonces resultan contribuciones confiscatorias y transgreden el principio constitucional de proporcionalidad tributaria.

Las violaciones a los preceptos constitucionales por los supuestos normativos señalados en este estudio pueden impugnarse a través del juicio de amparo indirecto. Contra estas disposiciones fiscales procedería el juicio de amparo indirecto contra normas de carácter heteroaplicativo.

22 John Keynes, *Las consecuencias económicas de la paz*, trad. por Braulio Castelblanco (Cambridge: 1919), 84.

23 Pastora Melgar, *Proporcionalidad y equidad tributarias a la luz del paradigma de los derechos humanos* (México: Coordinación de Estudios de Posgrado, 2019), 115

24 LXIII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo" *Gaceta Parlamentaria*, 19 de noviembre de 2015, 13-14.

Al respecto, Aguinaco Gómez Mont y León Villarreal destacan la distinción entre los efectos de una sentencia concesoria del amparo contra una norma autoaplicativa de aquellos efectos contra una norma heteroaplicativa.

Para el caso de las normas heteroaplicativas, el acto de autoridad detona la oportunidad para que el quejoso presente su demanda de amparo contra la norma correspondiente. Puesto que algunas normas establecen la obligación del sujeto obligado a autodeterminar su propio impuesto, esta autodeterminación constituiría el primer acto de aplicación de la norma heteroaplicativa. A pesar de que no se trata de un acto de autoridad, sino del propio contribuyente, a partir de esta autodeterminación del impuesto inicia el cómputo del plazo para la presentación de la demanda de amparo para combatir dicha norma.²⁵

VII. CONCLUSIONES

En el sistema tributario mexicano, existen ordenamientos jurídicos para los que el Estado ha velado por actualizar periódicamente y de manera generalizada sus montos fijos. Sin embargo, este no es el caso para las cantidades nominales monetarias previstas en la LISR, para las que solamente se actualizan de manera selectiva algunas de sus cantidades fijas. A pesar de que la LISR sí reconoce el efecto inflacionario, el factor de actualización para algunas de sus disposiciones aplica solamente hasta que la inflación haya superado un 10% desde su última actualización. Esto desconoce la actualización necesaria en el tiempo intermedio además de que excluye a diversos supuestos normativos que también establecen cantidades nominales monetarias inmutables ante la inflación.

Las disposiciones fiscales selectas para el presente estudio contienen montos fijos cuyo valor real se encuentra gravemente desactualizado en perjuicio del sujeto pasivo. El factor de actualización revela que la inflación desde enero de 2014 (cuando entró en vigor la actual LISR) hasta enero de 2023 ha incrementado el valor presente hasta más de 50 %, lo cual conlleva a que se establezcan cargas y derechos tributarios con base en una manifestación de riqueza ficticia e injusta para el contribuyente.

Esta transgresión contra el principio de proporcionalidad tributaria y razonabilidad legislativa se debe al impacto en la capacidad contributiva para el cumplimiento de cargas tributarias sustanciales (el pago del impuesto) como formales (cargas administrativas). Esto se evidencia particularmente en los supuestos de las deducciones estructurales cuyas limitantes impiden la deducción que injustamente incrementa la base gravable del ISR.

²⁵ Andrés Aguinaco y Juan Carlos León, "El amparo contra leyes en materia fiscal: elementos de la vía y principios generales para la defensa de los derechos del contribuyente", en *El juicio de amparo en materia fiscal*, coord. por Rafael Tena Castro (Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2021), 191.



En el caso de las deducciones no estructurales, también se genera una afectación por las distorsiones económicas experimentadas por las cantidades fijas que las determinan. A pesar de que la SCJN ha resuelto que las deducciones no estructurales son beneficios fiscales otorgados de manera graciosa por el legislador que no impactan la capacidad contributiva del sujeto pasivo, el hecho de que se establezcan utilizando cantidades fijas merma la eficacia de estos mecanismos.

Esto conlleva a que el fenómeno de la inflación pueda ser aprovechado por los gobiernos como un instrumento confiscatorio en perjuicio de sus gobernados. El Estado, a través de su actividad legislativa, impone cargas tributarias basadas en cantidades nominales monetarias desactualizadas conforme a la inflación. Esto implica una transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

Por esto, debe realizarse una labor interpretativa, a través de la hermenéutica jurídica, para que las autoridades fiscales y los órganos jurisdiccionales eleven el principio de proporcionalidad tributaria previsto en nuestra carta magna a rango de derecho humano. Se concluye que las disposiciones fiscales que imponen cargas tributarias empleando cantidades nominales monetarias, desactualizadas conforme a la inflación, violan el derecho humano a contribuir con apego a la capacidad económica.

Otra alternativa sería reformar aquellas disposiciones de la LISR que contienen cantidades fijas para que se expresen en cantidades indexadas, con su equivalente al valor de la UMA, conforme a la fecha en que dichas disposiciones entraron en vigor. Esto impediría la transgresión que se ha cometido desde que el legislador tributario estableció obligaciones fiscales en cantidades nominales monetarias inmutables ante el efecto de la inflación.

Entretanto, el sujeto obligado de la relación jurídico-tributaria puede impugnar estas disposiciones fiscales, expresadas en cantidades nominales monetarias de la LISR vigente, a través del juicio de amparo indirecto contra normas heteroaplicativas. Puesto que el ISR es un impuesto autodeterminativo, se recalca la importancia de que el quejoso identifique oportunamente el primer acto de aplicación para reconocer el momento a partir del cual empieza a correr el plazo para presentar su demanda de amparo.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguinaco, Andrés y Juan Carlos León. "El amparo contra leyes en materia fiscal: elementos de la vía y principios generales para la defensa de los derechos del contribuyente". En *El juicio de amparo en materia fiscal*, coord. por Rafael Tena Castro. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2021.

Andrade, Betty. "Los límites al poder tributario frente a los derechos fundamentales: el caso de la tributación de los entes religiosos y la libertad de culto". En *Derechos de los contribuyentes*, ed. por Carlos Espinosa Berecochea. Ciudad de México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 2019.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- Eseverri, Ernesto. *Derecho tributario parte general*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.
- Gorospe, Juan y Pedro Herrera. “La virtualidad del principio de capacidad económica en el ordenamiento tributario español”. En *Homenaje a Ramón Pérez de Ayala*. Oviedo: Publicaciones del Departamento de Crítica Literaria Universidad de Oviedo, 1980.
- Gutiérrez, Osvaldo y Andrea Zurita. “Sobre la inflación”, *Perspectivas* 9, núm. 3 (2006): 81.
- Keynes, John. *Las consecuencias económicas de la paz*, trad. por Braulio Castelblanco. Cambridge: 1919.
- Ley del Impuesto sobre la Renta. Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 2013. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>
- Ley del Impuesto sobre la Renta. Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lisr/LISR_abro.pdf
- LXIII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo”. *Gaceta Parlamentaria*, 19 de noviembre de 2015.
- Masbernat, Patricio. “El principio de capacidad económica como principio jurídico material de la tributación: su elaboración doctrinal y jurisprudencial en España”. *Ius et Praxis* 16, núm. 1 (2010): 316.
- Melgar, Pastora. *Proporcionalidad y equidad tributarias a la luz del paradigma de los derechos humanos*. México: Coordinación de Estudios de Posgrado, 2019.
- Rodríguez, Raúl, Gabriel Díaz Torres y Óscar Enrique Castillo Flores. “El mínimo vital como principal elemento de la capacidad contributiva en México”. En *Derechos de los contribuyentes*, ed. por Carlos Espinosa Berecochea. Ciudad de México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 2019.
- Tejeda, Francisco. “El principio de capacidad económico-contributiva”. En *Derechos de los contribuyentes*, coord. por Carlos Espinosa Berecochea. Ciudad de México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 2019.
- Tesis digital 162575 (2ª./J. 53/2011). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, marzo de 2021.
- Tesis digital 162889 (1a./J. 15/2011). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, febrero de 2011.

Tesis digital 165832 (1a./J. 103/2009). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009.

Tesis digital 2003527 (I.9o.A.34 A [10a.]). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, t. 3.

Tesis digital 2013873 (2a./J. 25/2017 [10a.]). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, t. II, 822.

Tesis digital 2021588 (2a./J. 24/2017 [10a.]). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 75, febrero de 2020, t. I.

Tesis digital 232309. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 187-192, primera parte.





Cambios en las formas de organización laboral y de protección social en el contexto neoliberal en México

Changes in the Forms of Labor Organization and Social Protection in the Neoliberal Context in Mexico

Ernesto Sánchez Sánchez¹
Jesús Bojórquez Luque²

Sumario: I. Introducción. II. El trabajo en la globalización neoliberal. III. Ciudadanía laboral y sujetos neoliberales. IV. Reformas laborales en México en la globalización neoliberal. V. Reformas laborales en el marco del T-MEC. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar los cambios vía reformas laborales en México que advierten que el mundo laboral se enmarca en una cuestión social y política. Además, se plantea que estas modificaciones jurídicas podrían garantizar un nuevo esquema de justicia laboral y reducir las brechas de desigualdad. Para ello, se describen los cambios a la Ley Federal del Trabajo a partir de las negociaciones comerciales del T-MEC, en especial, el capítulo 23 y anexo 23. Se concluye que hay un esquema novedoso de justicia social, que recupera reivindicaciones históricas laborales. Sin embargo, se deben de establecer mecanismos claros de supervisión y control sobre elementos que todavía siguen presentándose, como la informalidad, el reconocimiento a trabajos atípicos, outsourcing, la alta rotación en el sector manufacturero y, dentro de las relaciones políticas de poder, el riesgo de conformar un neocorporativismo.

Palabras claves: globalización, neoliberalismo, sujeto neoliberal, trabajo, reformas laborales

Recibido: 22/09/2023

Aceptado: 01/04/2023

- 1 Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara; profesor investigador por la Universidad Autónoma de Sinaloa, ernestoss@uas.edu.mx; <https://orcid.org/0000-0001-5845-0600>
- 2 Doctor en Historia por la Universidad Autónoma de Sinaloa; profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, bojorquez@uabcs.mx; <https://orcid.org/0000-0002-1745-4979>. Autor de correspondencia.



Abstract

The objective of this article is to analyze the changes through labor reforms in Mexico that indicate that the world of work is framed in a social and political issue. Furthermore, it is proposed that these legal modifications could guarantee a new scheme of labor justice and reduce inequality gaps. To this end, the changes to the Federal Labor Law (“Ley Federal del Trabajo”) from the trade negotiations of the T-MEC are described, especially, chapter 23 and annex 23. It is concluded that there is a novel scheme of social justice, which recovers historical labor demands. However, clear supervision and control mechanisms must be established over elements that continue to occur, such as informality, recognition of atypical jobs, outsourcing, high turnover in the manufacturing sector and, within political power relations, the risk of creating neocorporatism.

Keyword: globalization, neoliberalism, neoliberal subject, neoliberal subject, labor, labor reforms

I. INTRODUCCIÓN

La interrogante que guía este artículo cuestiona los cambios que se han gestado, dentro del escenario neoliberal, en las formas de organización laboral y protección social del trabajador en México a partir de la reforma laboral de 2019. Hipotéticamente, pensamos que la dinámica de la globalización neoliberal rectifica la necesidad de una vuelta a la organización de trabajadores, vía reforma laboral con modificaciones a la Ley del Trabajo, como elemento esencial para determinar el proceso continuo de acumulación capitalista. También, como una necesidad dentro de los acuerdos comerciales firmados en la región de Norteamérica.

Para el desarrollo del aparato crítico, el documento se dividió en cuatro apartados. En el primero, se describe la metamorfosis del trabajo en la globalización; en el segundo, se analiza la cuestión de la ciudadanía laboral y sujetos neoliberales, posteriormente, se muestran las reformas laborales en México en el marco de la globalización y, finalmente, se analizan dichas reformas dentro del marco del T-MEC.

Ponemos a discusión la implicación que trae consigo el cambio en el sujeto neoliberal hacia un sujeto colectivo bajo prácticas de libertad sindical y justicia social, elementos difuminados durante décadas por los esquemas neoliberales que en nombre de la competitividad y productividad gestaron mecanismos de fragmentación e individualización de la clase trabajadora mexicana. Para el encuadre metodológico se considera, especialmente, el caso de México, enmarcado dentro del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y, temporalmente, se ubica a partir de los cambios en materia jurídica laboral señalados en los acuerdos emanados de dicho tratado, así como a las recientes modificaciones a la Ley Federal del Trabajo (2019-2021).



Conceptualmente, no se trata de poner a discusión los elementos propios del derecho del trabajo, sino de hacer énfasis en la recuperación de las formas tradicionales organizativas de los trabajadores, como los sindicatos, a partir de reformas laborales y modificaciones en la Ley Federal del Trabajo, que son parte de una nueva dinámica dentro del proceso de acumulación del capital, modificando diametralmente la apuesta neoliberal de la individualización y fragmentación organizativa de los trabajadores.

II. EL TRABAJO EN LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

La globalización económica acentuó el grado de dependencia, no solo a nivel global, sino de manera regional. A partir de este proceso, la dinámica económica se entendió como un sistema mundial de producción, finanzas y servicios que, como esencia del capitalismo, ha sido controlado por lo que Robinson llamó una *clase capitalista trasnacional* (CCT) y sus agentes políticos y, por otro lado, su contraparte, la *clase obrera global* (COG). En este entendimiento de clase, lo que el autor señala son nuevos elementos cualitativos de las clases que se enmarcan en el modelo, programa y políticas que el dinamismo capitalista exigía, pero que, de manera paradójica, condujeron, mediante la implementación del neoliberalismo, a acentuar las condiciones de vulnerabilidad y cambios en las formas de organización y producción en el mundo del trabajo. Por ello, más allá de lineamientos económicos el neoliberalismo se concibe como:

...un programa concreto y también una ideología, una cultura, una concepción filosófica del mundo; glorifica al individuo, separado, aislado, y su potencial creativo se desencadena cuando se libera de otras restricciones colectivas a la libertad.³

Igualmente, bajo la mirada de Laval y Dardot⁴, el neoliberalismo se entiende como una racionalidad más allá de una ideología política. En este sentido, forma parte de movimientos históricos, procesos de larga duración que transforman la sociedad y al ser humano. Para Robinson⁵, la globalización neoliberal generó, además, una impresionante expansión del sistema, desencadenando una nueva forma de acumulación, aprovechando, por ejemplo, los avances tecnológicos que coadyuvaban a incrementos en la productividad, reestructurando y flexibilizando el trabajo globalmente.

De manera resumida, enmarcamos la dinámica neoliberal ya no solo como un conjunto de políticas, sino como un reajuste en la espacialidad del capital. En este sentido, la CCT participa al unísono con gobiernos y configuran nuevos lineamientos de organización dentro de la nueva cultura y disciplina laboral. Todo esto dentro de una recurrente y continua crisis global que está inscrita dentro de los límites ecológicos de reproducción, medios de violencia y control social, límites en la expansión extensiva y una disociación

3 William Robinson, *El capitalismo global y la crisis de la humanidad* (México: Siglo XXI, 2021), 77.

4 Christian Laval y Pierre Dardot, *El ser neoliberal* (España: Gedisa, 2018), 26.

5 William Robinson, *El capitalismo global y la crisis de la humanidad* (2021).

entre la economía globalizadora y el sistema de autoridad política, es decir, en lo que metafóricamente podría ser entendido como un *planeta de barrios marginales*⁶.

Lo que se crea, por ende, es una fuerza de trabajo global, que tiene como esencia, por las nuevas formas organización y producción, la transnacionalización de clase. Esto exige un régimen laboral transnacional, es decir, una creación y reagrupamiento de circuitos del capital global y fuerza de trabajo, los cuales deben intersectarse y reforzarse mutuamente⁷.

Por lo tanto, los bloques económicos, dentro de la globalización neoliberal, tienen la necesidad de entablar marcos jurídicos regulatorios que permitan garantizar la necesaria acumulación y reproducción del capital a partir de nuevas formas de organización y relaciones laborales. En palabras de Lawreniuk⁸, el proyecto neoliberal ha apuntalado su accionar a partir de modificaciones al entramado jurídico en todas las ramas de la economía, donde lo laboral es de los aspectos fundamentales, con el fin de fragmentar el otrora movimiento obrero, despolitizarlo y consolidar el emprendedurismo, la flexibilización y precarización como parte de la nueva cultura laboral.

En el caso de la región de Norteamérica, esto se percibe en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que a mediados de la década de los noventa del siglo XX funcionó de manera paradigmática como un nuevo mecanismo para dinamizar el crecimiento económico de manera regional. Sin embargo, en la segunda década del presente siglo, bajo una evaluación del proceso de libre comercio norteamericano, se (re) conforma el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entre uno de sus requerimientos, más allá del comercio mercantil, se postula, para el caso mexicano, la conformación de una nueva base jurídica que reorganice y reagrupe las formas en la que la clase trabajadora pueda relacionarse a través de sus organizaciones gremiales y sindicales mediante la democracia sindical, así como esquemas de un nuevo sistema de justicia laboral a través de la creación del centro de conciliación y protección entre trabajadores y empleadores. Todo esto enmarcado en reformas a la Ley Federal del Trabajo.

Lo anterior tiene relación con lo planteado por Delgado Wise⁹ al considerar la nueva división internacional del trabajo bajo la dinámica de exportación de la fuerza de trabajo anclada en un arbitraje laboral global, ad hoc con la transformación de la geografía global.

6 *Ibidem*, 31.

7 *Idem*.

8 Sabina Lawreniuk, "Zombie Resistance: Reanimated Labour Struggles and the Legal Geographies of Authoritarian Neoliberalism in Cambodia", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 48, núm. 1 (2022): 4-5. <https://doi.org/10.1111/tran.12564>

9 Raúl Delgado Wise, "Replanteando la cuestión del desarrollo en tiempos de Covid-19". En *Pos-COVID, Pos neoliberalismo*, coord. por John Ackerman, R. Ramírez Gallegos y M. Ramírez Zaragoza (México: Siglo XXI, 2021), 119-139.

En la óptica de Silver¹⁰, la globalización junto con todos los cambios, productivos y organizacionales, así como el uso de la automatización y la inteligencia artificial, hizo que algunas investigaciones advirtieran sobre el fin del trabajo y la desaparición de la clase obrera tradicional. No obstante, lo que se observó es como el sistema capitalista neoliberal diversificó a la clase trabajadora, con nuevas dolencias, carencias y reivindicaciones. Desde finales del siglo XX, se vislumbraba la continuidad de los trabajadores en enriquecer nuevas formas de lucha, protestas y demanda, ahora dentro de un mundo interconectado y dependiente. Desde aquellos momentos señalados como antiglobalización, la participación de trabajadores no industriales o atípicos ha sido cada vez más amplia, hasta quedar demostrado, con la crisis sanitaria de 2020, las continuas demandas y derechos conquistados históricamente de una amplia fuerza de trabajo compuesta por trabajadores industriales tradicionales y atípicos.

Por ejemplo, para Matías¹¹, la pandemia, iniciada en 2020, solo mostró la continuidad y profundización de una crisis en la cual el capitalismo neoliberal había acentuado agresivamente mecanismos mediante formas de explotación y precariedad. Este escenario somete todo el metabolismo social al metabolismo del capital mediante el esquema de capital-trabajo asalariado-Estados. En consecuencia, el mundo del trabajo obliga concebir nuevas condiciones laborales que en un sentido holístico sobrepasan un sentido puramente económico. Es decir, es necesario considerar que las reformas laborales y sus respectivas leyes modifican no solo la relación patrón-trabajador, sino que a partir del derecho laboral se establecen regulaciones engarzando problemas políticos, sociales y culturales que buscan dignificar las condiciones laborales.

Estos cambios se gestan dentro de un escenario no lineal, se dinamizan bajo una lógica excluyente, ya que, por ejemplo, en la libertad sindical se parte de solo reorganizar a los trabajadores bajo un nuevo esquema de participación, pero continúan marginando, por la falta de reconocimiento, a la mano de obra situada en la informalidad y precariedad.

Por esta razón, es pertinente ver los alcances y avances en el contexto del mundo del trabajo al evaluar y potencializar la comercialización regional en Norteamérica mediante el T-MEC a partir de una serie de recomendaciones de carácter legislativo-jurídico, emanadas de los gobiernos estadounidense y canadiense, a la par de la propuesta mexicana de una reforma laboral. Esta última tiene como principal objetivo disminuir la desigualdad laboral y salarial. También se busca modificar los esquemas de flexibilidad laboral que llevaron a la fragmentación organizativa de los trabajadores.

10 Beverly Silver, "La (re)formación de la clase obrera", *Revista Jacobin Latinoamérica*, 8 de noviembre de 2021. <https://jacobinlat.com/2021/11/08/silver-clase-obrera-reformada/?fbclid=IwAR2Z07wbinMAr7Avhg>

11 Rubén Matías, "Trabajo realmente existente en América Latina y la pandemia de Covid-19: el caso de las maquiladoras en México", en *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia*, coord. por Alejandro López, Gabriela Roffinelli y Lucas Castiglion (Buenos Aires: CLACSO, 2021), 38.

Evidentemente, en la renegociación comercial entre los tres países de América del Norte, que conllevó a replantear esquemas organizacionales dentro de las relaciones laborales, cabe lo que señala Saad Filho con respecto a que son los Estados los que deben asegurar el empleo, los servicios sociales básicos y así poder hallar un redescubrimiento operativo de la colectividad y sociabilidad como resultados de las tensiones sociales y sobrecargas de la crisis¹². Durante la pandemia quedó al descubierto como el neoliberalismo por décadas agotó las capacidades estatales no solo en salud, sino que impulsó la desindustrialización gracias a la globalización de la producción, construyó débiles estructuras financieras a partir de obtener una rentabilidad a corto plazo, así como la creación de una clase trabajadora precaria, empobrecida y vulnerable, en conjunto con la destrucción de la colectividad a partir de la desaparición gradual del movimiento sindical, políticamente desamparado y sin poder de negociación¹³.

Así pues, vemos una reconfiguración de la fuerza de trabajo; una masividad de fuerza de trabajo inserta en la informalidad laboral y, por otro lado, basado en marcos legales y jurídicos, una tercerización y flexibilidad de la mano de obra, pero que comparten situaciones de vulnerabilidad y precariedad por la desaparición gradual de derechos laborales. Por consiguiente, estamos ante una heterogeneidad de formas en las que se está gestando el trabajo que agrupa informalidad, formalidad asalariada, formalidad precarizada, *uberización* y una explotación invisibilizada por la flexibilidad en la jornada de trabajo.

En este tenor, y en medio de un neoliberalismo autoritario que socava las formas sociales de organización como la sindical, Clua-Losada y Ribera-Almandoz aseguran que la tendencia ha sido la precarización y la imposibilidad de muchos trabajadores de salir de la línea de la pobreza, situación que se recrudece al consolidar una etapa de ataque constante a las organizaciones sindicales, lo que se podría aducir como una gran crisis en la clase obrera¹⁴.

En este escenario es pertinente recuperar el análisis de Antunes, quien de manera analítica refuta la tesis del *fin del trabajo*, y se sitúa ante el reto de comprender la *nueva morfología o polisemia del trabajo*¹⁵. En esta nueva dinámica del mundo laboral, se vislumbran relaciones complejas que emergen en el universo del trabajo más incluyente en cuanto a los sujetos que intervienen en el proceso laboral, así como nuevas formas de organizarse y manifestarse a partir de la cuestión social.

12 Alfredo Saad-Filho, "De la Covid-19 al fin del neoliberalismo", *El Trimestre Económico*, vol. 87, núm. 348 (2020): 1223.

13 *Ibidem*, 1215-1216.

14 Mónica Clua-Losada y Olatz Ribera-Almandoz, "Authoritarian Neoliberalism and the Disciplining of Labour". En *States of Discipline*, ed. por Cemal Tansel (Maryland: Rowman & Littlefield International, 2017), 29-48.

15 Ricardo Antunes, "El caracol y su concha: Ensayo sobre la Nueva Morfología del Trabajo", *Sociología del Trabajo*, núm. 59 (2007); Ricardo Antunes, *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y negación del trabajo* (Buenos Aires: Herramientas Ediciones, 2013).

En consecuencia, hay una modificación del trabajo en el neoliberalismo, mutando ese sujeto hacia nuevas necesidades ante las nuevas formas de agrupación, relaciones laborales y esquemas de acción colectiva, pero no desde el punto de vista clásico, sino de manera heterogénea.

Lo que es un hecho es que dentro de esta dinámica neoliberal se acentuó la destrucción de las formas de organización tradicional, como el sindicalismo y otras de carácter gremial, y que ahora se tratan de amoldar ante una nueva condición del libre comercio¹⁶.

Con base en lo anterior, debemos considerar las nuevas formas de asumir la jornada de trabajo a partir de los vestigios presentes de flexibilidad y subcontratación (*outsourcing*)¹⁷, las características que tiene la disponibilidad de empleo y, por supuesto, el elemento que explicita la necesidad de reformar y regular las relaciones laborales bajo las necesidades de competitividad y productividad.

En síntesis, en el ejercicio de analizar las reformas laborales en México, dentro del esquema neoliberal, empezamos a detectar que la llamada pérdida de la centralidad del trabajo, o el fin de trabajo, está lejos de presentarse, ya que las relaciones laborales, siguen permeando en la constitución de los individuos y de la sociedad con nuevos elementos cualitativos y simbólicos, aunado al agotamiento de los mecanismos tradicionales, bajo los cuales la mano de obra fue inserta, ordenada y regulada. Pero, sobre todo, se ponen a discusión el paulatino abandono de políticas económicas y sociales por parte del Estado. Aunque no es nuestra intención en el documento abonar al debate sobre el Estado en la economía, queda demostrado, desde la crisis de los *subprime* de 2008 y de la pandemia por COVID-19, el resurgimiento del rol de Estado para atenuar efectos de emergencias económicas y sanitarias.

III. CIUDADANÍA LABORAL Y SUJETOS NEOLIBERALES

Planteamos que el neoliberalismo reconfiguró la concepción de ciudadanía¹⁸. Esta es la legitimadora ante las condiciones de desigualdad en las sociedades capitalistas, ya que, dentro de los marcos jurídicos, se presenta una condición de igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley. Para Arteaga¹⁹, la construcción social de la ciudadanía, desde los lugares de trabajo, plantea deconstruir al sujeto de la producción como actor social, económico y político.

16 Ricardo Antunes, *Los sentidos del trabajo* (2013).

17 Por ser uno de los esquemas más señalados dentro de las reformas laborales, conviene recordar que el *outsourcing* facilita el deslinde de responsabilidades laborales como derechos y prestaciones por parte de los empleadores.

18 Arnulfo Arteaga, "El trabajo, clave en la construcción ciudadana", *Polis*, vol. 8, núm. 1 (2012). <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v8n1/v8n1a2.pdf>

19 *Ibidem*.

De la misma forma, en el neoliberalismo se reconfigura el espacio del trabajo, que ahora es heterogéneo y atípico, ya no es solo la fábrica con sus áreas plenamente delimitadas y encuadradas, sino que han cobrado énfasis espacios complejos que exigen considerar otros factores, como el trabajo en la calle o los trabajadores virtuales o de plataforma, que involucran a clientes o a consumidores que intervienen en el proceso productivo y creativo. Esto lleva a reinterpretar esas nuevas relaciones sociales y consideraciones de ser trabajador, a la par de reivindicar un derecho, ahora como ciudadano.

De acuerdo con los cambios históricos que definen la condición de ser trabajador, podemos establecer que no solo puede circunscribirse por las actividades que se realizan, sino por su articulación en ciertas relaciones sociales de subordinación, cooperación, explotación o autonomía²⁰. Por consiguiente, la dinámica contemporánea neoliberal recrea nuevas formas de relación entre el capital y trabajo, en la cual conviven diferentes formas jerárquicas entre autoridades, empleadores y ciudadanos-trabajadores, en (des)tiempo, espacios complejos y formas innovadoras de organización gremial. En este neoliberalismo autoritario se han impulsado e impuesto formas individualizadas en las relaciones laborales en detrimento de las formas colectivas que en antaño prevalecían²¹, consolidando la precarización laboral y el aumento de las horas de trabajo, que consolidan la explotación e incremento de las ganancias de los dueños del capital. En ese tenor, se acentúa una desigualdad entre la parte patronal y sindical, tanto en el lugar de trabajo como en la elaboración de políticas laborales nacionales²², donde las exigencias patronales son determinantes en aras de la llamada competitividad global e impulso al empleo.

Es urgente resignificar la jornada laboral, el salario y su estructura, el lenguaje de la producción, los atuendos, la forma de gestión gerencial y la estructura jerárquica de la organización para explicitar la construcción de ciudadanía en el trabajo²³. De esta forma, las implicaciones que trae la reforma laboral posibilitan entender bajo nuevos mecanismos la concepción de libertad sindical, el arbitraje y la conciliación, principalmente en una dinámica neoliberal que se caracterizó por ser antilaboral.

20 Enrique de la Garza, "Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo". En *El futuro del trabajo - El trabajo del futuro*, coord. por Enrique de la Garza y Julio Neffa (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 14. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101102085819/1garza.pdf>

21 Sümercan Bozkurt, "Labour and Authoritarian Neoliberalism: Changes and Continuities under the AKP Governments in Turkey", *South European Society and Politics*, vol. 23, núm. 2 (2018). <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1471834>

22 Ian Bruff, "The Rise of Authoritarian Neoliberalism", *Rethinking Marxism*, vol. 26, núm. 1 (2014). <https://doi.org/10.1080/08935696.2013.843250>

23 Arnulfo Arteaga, "El trabajo, clave en la construcción ciudadana" (2012); Arnulfo Arteaga, "¿Por qué el trabajo y la ciudadanía?" en *Trabajo y ciudadanía. Una reflexión necesaria para la sociedad del siglo XXI*, coord. por Arnulfo Arteaga (México: UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2010), 5-40.

Esta condición de ciudadanía, junto a la de concebirse como trabajador, funciona también como factor de cohesión social, a la par de la inseparable conflictividad inherente dentro de las relaciones laborales y, de manera decisiva, es base para un nuevo tejido social²⁴. Sin embargo, en la dinámica neoliberal, se vislumbra lo que Sotelo denomina una creciente tensión social²⁵, resultado de violentas políticas de ajuste económico que limitan las formas tradicionales de manifestación, como la huelga, el paro, o la toma simbólica, donde el Estado, en concordancia con el capital y los medios de comunicación, criminalizan la protesta social²⁶. Por lo tanto, se recrean nuevas formas de intervención, autogestión, negociación, recuperación y reclamo de espacios públicos bajo el estandar-te de no solo ser reivindicaciones laborales, sino de ciudadanía, y que llevan a resignifi-car una nueva cultura del trabajo. En consecuencia, el lugar de trabajo continúa siendo, a la par de la actividad productiva, el espacio donde ocurre un proceso de socialización alrededor de conflictos con diversas intensidades que condensan derechos y reivindicaciones y que, directa o indirectamente, trastocan la condición de ciudadanía.

Remitiéndonos a Santella, fueron las organizaciones sindicales las que desarrollaron históricamente un conjunto de luchas y reivindicaciones que, más allá de ser garantizadas por tener reconocimiento de ciudadanía, velaban por mejorar las condiciones laborales y, por ende, garantizaban avances en las condiciones de vida y bienestar. Para este autor, se gestaba una reivindicación de ciudadanía política más que una cuestión de derechos laborales²⁷.

Observamos, pues, que la globalización neoliberal no solo remite a políticas de corte económico, sino que su hegemonía sobrepasa las transformaciones productivas y organizacionales, por lo que, en el caso laboral, coadyuvó a conformar el binomio de ciudadanía- trabajador. De ahí que los cambios constitucionales trastocan aquella nueva visión biopolítica, reflejada en valores caracterizados por la despolitización e individualidades competitivas. Es de entender que esta necesidad de resurgimiento de la vida sindical emerja, en parte, de acuerdos comerciales regionales, como el TLCAN, ahora T-MEC.

En este sentido, aunado a los escenarios de vulnerabilidad que presentaron durante la crisis sanitaria desde 2020, las condiciones laborales irradiaron a todo trabajador por

24 Arnulfo Arteaga, "El trabajo, clave en la construcción ciudadana" (2012).

25 Adrián Sotelo, *El precariado ¿nueva clase social?* (México: Porrúa-UNAM, 2015).

26 Jesús Bojórquez y Manuel Ángeles, "Protesta social y espacio público en tiempos del neoliberalismo autoritario en América Latina: entre la represión y la regulación", *Contexto*, vol. 15, núm. 23, (2021). <https://doi.org/10.29105/contexto15.23-288>; Jesús Bojórquez, Manuel Ángeles y Alba Gámez, "Vigilancia y segregación espacial en tiempos del neoliberalismo autoritario. El caso de Los Cabos, Baja California Sur (México)", *CS*, núm. 31 (2020) <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3668>; Jesús Bojórquez, Jhon Correa y Gil Anderson, "Neoliberalismo autoritario y geografías de la resistencia. El Gran Paro Nacional en Colombia" 2021. *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 32, núm. 3 (2021): 135-147. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n3.101402>

27 Agustín Santella, "¿Qué son los sindicatos en la teoría marxista?", *Archivos del Movimiento Obrero y la Izquierda*, vol. 3, núm. 5 (2014). <https://salton2.fahce.unlp.edu.ar/Record/aMANI23319>

clase, edad y género. Las crisis financiera y sanitaria pusieron en tela de juicio la austeridad fiscal neoliberal, por lo que queda demostrado la recuperación parcial de políticas nekeynesianas, soslayando las externalidades y el libre mercado²⁸. Asimismo, quedó al descubierto una continua relación de dependencia con respecto a los Estados Unidos que llevó, entre otras cosas y emanadas de estas renegociaciones, a un reajuste para dinamizar las cadenas de producción junto con nuevas reivindicaciones laborales.

Se puede argumentar que estos cambios a nivel macroeconómico tienen relación estrecha con los cambios jurídicos en el contexto laboral. La clase trabajadora global no necesita cruzar la frontera físicamente para ser parte de los circuitos transnacionales de acumulación²⁹. Para Robinson, la fuerza centrífuga actúa para una clase obrera global que no ha compartido formas culturales como un actor colectivo o formas organizativas que permitan una mejor conexión a su agencia transicional³⁰. Es decir, el reconocimiento de grandes desigualdades, no solo en cuestiones de ingreso, sino en las formas de incidencia dentro de los espacios de discusión y participación política.

IV. REFORMAS LABORALES EN MÉXICO EN LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

El objetivo de analizar las reformas y cambios jurídicos recae en lo señalado por Laval y Dardot, en retomar al orden jurídico en un régimen que permite (re)organizar las relaciones humanas y que, a su vez, definen lo que es el sujeto. En esta lógica se podría cuestionar la condición de ciudadanía y sus derechos. Por eso es que, en este escenario prologando por décadas, hay una renovación del “hombre empresa”, del hombre económico, que se caracteriza por la ruptura permanente de la rutina, por la capacidad de adaptación al movimiento perpetuo del capital al identificarse subjetivamente con la empresa o con un capital humano que necesita valorizarse.³¹

En México, las formas en que se presentan estos cambios en el mundo del trabajo causaron un deterioro continuo y extendido que acentuó la precarización laboral. En palabras de Ezkenazi y Marticorena³², se presentó una *ofensiva patronal generalizada* dentro del proceso de reestructuración del capital, modificando leyes en beneficio del sector empresarial y formas que limitaban o simulaban una real representación laboral, como fueron los llamados contratos de protección. Según Bensusán y Middlebrook³³, la rees-

28 Alfredo Saad-Filho, “De la Covid-19 al fin del neoliberalismo” (2020), 1213.

29 William Robinson, *El capitalismo global y la crisis de la humanidad* (2021), 72.

30 *Ibidem*.

31 Christian Laval y Pierre Dardot, *El ser neoliberal* (España: Gedisa, 2018).

32 Matías Eskenazi y Clara Marticorena, “Reflexiones críticas acerca de la relación entre precariedad laboral y trabajo asalariado”, *Herramienta* (2010). http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-6/reflexiones-criticas-acerca-de-la-relacion-entre-precari-idad-laboral-y-trabajo-asa#_ftn5

33 Graciela Bensusán, y Kevin Middlebrook, *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones* (México: FLACSO-UAM-Xochimilco/Clasco, 2013), 171.



tructuración económica de los sectores privados y públicos, a partir de las demandas de la globalización neoliberal, redujeron la densidad sindical de manera acelerada. Esta densidad muestra la presencia de la organización y acción de los trabajadores a partir la relación entre la población sindicalizada y el universo laboral. Es decir, permite dimensionar la acción del sindicalismo y sus relaciones laborales, sociales y políticas en las que pudiere incidir³⁴.

Por su parte, Escobar Toledo señala que esta continua manifestación de debilidad sindical llevó a que las cúpulas empresariales aprovecharan este desempoderamiento y facilitó la proliferación de contratos de protección³⁵, debilitando aún más el poder negociador de los sindicatos³⁶.

La reforma antilaboral a la Ley Federal del Trabajo se empezó a gestar a finales de la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), profundizándose durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). El punto central de dicha reforma fue establecer una metamorfosis de aquel modelo proteccionista-corporativo con un sindicalismo politizado hacia una forma en la cual los gremios organizados fueran desapareciendo, amoldándose a la dinámica del mercado laboral, a partir de la flexibilidad laboral, modificando las condiciones laborales en sus formas de contratación y subcontratación.³⁷ Estas reformas fueron promulgadas sin el consenso de los trabajadores, en prácticas legislativas que Tushnet llama constitucionalismo autoritario³⁸, pues son impuestas por las élites. Si bien se dan en contextos de sistemas políticos semidemocráticos, este tipo de leyes no son aprobadas por consenso de todas las partes interesadas o por el conjunto social.

Si nos remitimos a cifras desde la aplicación de las políticas neoliberales que reflejan de manera general el comportamiento económico y laboral mexicano, observamos que se caracterizaron por nulo crecimiento salarial, implementación de pactos empresariales antilaborales y flexibilización de las relaciones laborales que modificaron la conformación de trayectorias de trabajo estables.

34 En América Latina, desde mediados de la década de 2000, Argentina presentó los niveles más altos de sindicalizados con alrededor del 25%, mayor que Brasil (17%), Chile (16%) y México (10%). Este último reflejó los niveles más bajos de afiliación sindical, con sólo 10 % de densidad sindical, véase Roberto Zepeda y Ernesto Sánchez, "Retos y desafíos del mundo del trabajo. La erosión de la membresía sindical", *Ra Ximhai*, vol. 17, núm. 2 (2021): 187. <http://www.relats.org/documentos/ORG.Sanchez2.pdf>

35 Estos eran contratos colectivos de trabajo que, sin ninguna legitimidad, se concebían bajo acuerdos entre líderes y empleadores, con un desconocimiento de los agremiados sobre la existencia de esta negociación, haciendo clara la inexistencia de una negociación colectiva y efectiva. Saúl Escobar, "El sindicalismo mexicano: ¿hacia un nuevo pacto social?", *Economía UNAM*, vol.16, n.46 (2019): 241-250.

36 Saúl Escobar, *El camino obrero. Historia del sindicalismo mexicano 1907-2017* (México: Fondo de Cultura Económica, 2021).

37 Lorenzo Meyer, *El poder vacío. El agotamiento de un régimen sin legitimidad* (CDMX: Debate, 2019).

38 Mark Tushnet, "Authoritarian constitutionalism", *Cornell Law Review*, vol. 100, núm. 2 (2015): 421-427.

De 1981 a 2014, el número de mexicanos en pobreza por ingreso aumentó en más de 50 millones, de 48.5 % a 76 % de la población³⁹. Con base en los datos de Boltvinik, la pobreza de ingresos se incrementó de 33.8 millones en 1981 a 67 millones en 1994 y en el 2000 en 74 millones; una década después, se ubicaron 82 millones de pobres y 91 millones en 2014⁴⁰. Los datos más recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señalan que entre 2018 y 2020 el número de pobres pasó de 51.9 a 55.5 millones de mexicanos, igualmente, el número de personas en pobreza extrema pasó de 8.7 a 10.8 millones⁴¹. Continuando con estas cifras, se tiene que en el periodo de 2005 a 2017 se crearon 6.2 millones de empleos formales, equivalente a solo 478 000 por año.⁴² Para 2019, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁴³ señaló que 32 millones de trabajadores (56.6 %) de la población económica activa (PEA) laboraban en trabajos informales. A pesar de eso, hay una disminución en los datos sobre ocupación informal en 2021, con 30.6 millones de trabajadores en el sector⁴⁴.

De manera general, se presenció un escenario de preferencia patronal al otorgarles facilidades bajo un marco legal, y deslindar responsabilidades laborales, no solo mediante la (sub)contratación, sino en las formas de fragmentación del proceso trabajo que implican una vulnerabilidad en el ingreso y consolidar trayectorias laborales. Además, las cifras estadísticas no reflejaban el objetivo de mejoras en los trabajadores. La ENOE señalaba que de la población ocupada que recibía de uno a dos salarios mínimos había un incremento promedio de 24 %, mientras la población que obtenía ingresos superiores a cinco salarios mínimos decrecía en 33 %⁴⁵. Es decir, se incrementaron los trabajos donde se obtenían ingresos bajos y decrecían los trabajos con ingresos medianamente

39 José Luis Calva, "La economía mexicana en su laberinto neoliberal", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVI, núm. 343 (2019): 602. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.921>

40 Julio Boltvinik, "Pobreza y desigualdad crecientes bajo el neoliberalismo: de MMH a Peña Nieto" en *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza*, coord. por Calva, José Luis (México: U de G, 2018), 250.

41 "Estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020.2021", Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

42 José Luis Calva, "La economía mexicana" (2019): 597.

43 "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo", INEGI. <http://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

44 "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo". INEGI [Comunicado de prensa núm. 216/21]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/iioe/iioe2021_04.pdf

45 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFPS), *Caracterización del mercado laboral en México. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE - Primer trimestre 2017 y 2018* (Ciudad de México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2018). <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/precefp0112018.pdf>



altos. Esto refleja una continuidad y profundización de la histórica desigualdad social en México⁴⁶.

En este sentido, se acentuó la crisis del Estado social benefactor, por lo que su reducción en la participación dentro de los pactos corporativos disminuyó la influencia sindical en la gestión del sistema de relaciones industriales y su incidencia en el sistema hegemónico político mexicano, que repercutió en la descentralización, flexibilización y trato preferencial.

Para Laval y Dardot⁴⁷, las reivindicaciones desvanecidas de cualquier movimiento laboral, junto con movimientos partidistas ideológicos, desvincularon, durante el neoliberalismo, la idea de que la sociedad era productora de derechos y conquistas de reglas y normas basadas en la costumbre y marcos jurídicos consensuados. Si amoldamos lo que dicen estos autores, el corporativismo mexicano produjo su propio derecho, instituciones creadas por trabajadores en conjunto con reglas y normas.

Dentro de la etapa contemporánea, principalmente desde la propuesta de reforma laboral de 2017, a diferencia de la de 2012, llama la atención, por la parte gubernamental, el reconsiderar un nuevo campo de acción de las relaciones sindicales a partir de las continuas asimetrías económicas regionales.

Así pues, bajo los lineamientos de la reforma laboral, en la cual se retoma lo colectivo y gremial como parte esencial de las relaciones laborales, se ponen en tela de juicio aquellos preceptos neoliberales de la supervivencia individual y la base mercantil como medios de vida.

V. REFORMAS LABORALES EN EL MARCO DEL T-MEC

La inserción global de México en la dinámica económica llevó no solo a implementar políticas económicas que modificaron las formas operativas entre el Estado y los ciudadanos, sino que fue necesario estar dentro de procesos de integración mediante tratados económicos de corte comercial. En el periodo que nos interesa sobresaltar, el T-MEC, firmado en 2018, entró en vigor en julio de 2020 con una vigencia de 16 años. Sobresalen cambios en materia jurídica a través de la implementación de reformas laborales. Cuantitativamente, la importancia de este tratado refleja una población de cerca de 500 millones de personas, una actividad comercial que arroja 1.2 billones de dólares y

46 El World Inequality Report 2022 señaló que México figura como uno de los países con mayor nivel de desigualdad a nivel mundial. En términos del ingreso, el nacional promedio es de 232, 790 pesos; el 50 % inferior gana 42, 700 pesos equivalente a 9 % del total, mientras que el 10 % superior gana más de 30 veces más, equivalente al 57 % del total; véase Clara Zepeda, "México, entre los países con mayor desigualdad a nivel mundial", *La Jornada*, 24 de abril de 2022. <https://www.jornada.com.mx/2022/04/24/economia/015n1eco>

47 Christian Laval y Pierre Dardot, *El ser neoliberal* (España: Gedisa, 2018), 93.

ocupación laboral de más de 14 millones de trabajadores formales, lo que representa el 19 % del PIB global y 16 % del comercio mundial⁴⁸.

No obstante, esta dinámica global de comercialización exigió gradualmente mercados competitivos que auspiciaron formas de inserción laboral como la subcontratación y flexibilización laboral. Esta situación generó tipos de trabajos diferenciados entre asalariados clásicos y protegidos, que tienen como cualidad ser vulnerables por los altos grados de rotación y rupturas en las trayectorias laborales⁴⁹.

Ahora bien, en este aspecto se han llevado a cabo reformas de diversa índole que posibilitan estar en sintonía con la dinámica económica. Aun así, los objetivos de la reciente reforma laboral modifican una de las formas neoliberales implementadas, que es la flexibilidad laboral. Por lo tanto, recuperar los esquemas de participación y formas de socialización entre agremiados, a través del sindicalismo, es una veta que permite identificar factores que modifican o diluyen características de aquel sujeto neoliberal aislado y atomizado en sus relaciones laborales.

Al respecto, a partir del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la reforma laboral, con cambios en la Ley Federal del Trabajo, se inscribe dentro de los principios de democratización sindical de acuerdo con el derecho de sindicación y negociación colectiva. Explícitamente, los capítulos 23 y anexo 23 del T-MEC señalan la libertad sindical y negociación colectiva. Sin embargo, se debe advertir que la reforma en materia laboral se enmarca en modificaciones no totales de las formas de flexibilización en las relaciones laborales, como la subcontratación, tercerización u *outsourcing*.

Esta reforma tiene sustento en siete escenarios que son la parte medular de una relación laboral renovada: a) justicia laboral; b) conciliación a cargo de centros de conciliación; c) libertad sindical para la constitución de organizaciones independientes; d) democracia sindical que garantiza el voto, libre, directo y secreto; e) contratación colectiva; f) resolución de conflictos sindicales y g) transparencia y rendición de cuentas⁵⁰.

De manera similar, recuperamos el capítulo 23 y anexo 23 del T-MEC, considerados en la Ley Federal del Trabajo, que se inscriben dentro de la libertad sindical y negociación colectiva como parte de una nueva justicia laboral. Dentro del T-MEC se buscan leyes que garanticen el derecho de los trabajadores a participar en labores concertadas de negociación y a organizar, formar y afiliarse al sindicato de su elección, así como prohibir

48 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFPS), *Caracterización del mercado laboral en México* (2018), 7.

49 Graciela Bensusán, "La transformación de los sindicatos en América Latina: contextos, ideas y agendas", *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 9, núm. 1-2 (2019): 85-101. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_749666.pdf

50 Saúl Escobar, *El camino obrero. Historia del sindicalismo mexicano 1907-2017* (2021), 199-201.

el dominio o interferencia del sector patronal en la dinámica sindical⁵¹. Similarmente, la Ley Federal del Trabajo, en el art. 364 bis, contempla que el registro de los sindicatos y actualización de sus directivas debe garantizar los principios de legalidad, transparencia e imparcialidad. De manera específica, en los fundamentos del capítulo 23 del acuerdo comercial se establece, desde una óptica económica y no social, el impacto de la productividad al recuperar los compromisos en reconocer, proteger y respetar los derechos de los trabajadores. Por su parte, el anexo 23-A garantiza la independencia, autonomía y libertad de derecho de los trabajadores a ser parte de la negociación colectiva.

Por lo tanto, podemos identificar que hay cambios importantes en la forma en que el neoliberalismo había encauzado las relaciones de los trabajadores, es decir, las crisis que han poblado las condiciones de los trabajadores entran, nuevamente, en un cambiante sistema de relaciones laborales entre las instituciones del Estado, los trabajadores, organizados a través de sindicatos, y el sector empresarial-patronal representado en consejos y cámaras empresariales. Esta interrelación refleja parte de la esencia de la centralidad en el trabajo: negociaciones de contratos colectivos, derecho a huelga y mecanismos de previa solución de conflictos mediante la conciliación laboral.

Compartimos lo planteado por De la Garza y Otero, quienes afirman que evidentemente hay un esquema novedoso de justicia social, y más dentro de un panorama que históricamente desdibujó paulatinamente los derechos de los trabajadores. No obstante, pareciera que se olvidan espacios construidos dentro del neoliberalismo que siguen estando bajo una esencia de la vulnerabilidad, como es la exportación de manufacturas fronterizas, la alta rotación en el sector de maquiladoras, problemas con una incipiente creación de sindicatos y, dentro de las relaciones políticas de poder, aparece una nueva élite sindical que corre el riesgo de conformar un neocorporativismo⁵².

Más allá de devolver la figura social al trabajador y reajustar esa figura de sujeto neoliberal, trabajador-empresa, se observa una reestructuración jurídico institucional que atiende la simulación jurídica en las relaciones laborales, pero, sobre todo, es notoria la vuelta a reconsiderar las formas de organización laboral, reivindicando derechos laborales mediante el sindicalismo. Una tarea pendiente es el reconocimiento de trabajadores atípicos, trabajadores independientes por contrato formal o informal, que están al margen de todo derecho laboral.

51 Aleida Hernández Cervantes, *T-MEC, reforma laboral e igualdad de género. Apuesta por el adelanto de las trabajadoras* (México: Fundación Friedrich Ebert, 2020), 11. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17565.pdf>

52 Enrique de la Garza y Gerardo Otero, "Work and Unionism in Mexico: Challenges for MORENA and the Fourth Transformation Government", *Rupture Magazine*, 4 (2020). <https://www.jussemp.org/Resources/Economic%20Data/Resources/GarzaToledoOteroWorkUnionismMex.pdf>

En este tenor, es indudable que las transformaciones durante las últimas tres décadas en los modelos productivos y cambios organizacionales se gestaron a la par del discurso del fin de trabajo, pero realmente lo que se observa es la continuidad de la centralidad del trabajo que, a su vez, muestra la reconfiguración de las relaciones laborales como fuerza antagónica contra las formas de flexibilización, la presencia de contratos de tiempo indeterminado o de larga duración por contratos a término, la relación salarial con base en las diversas modalidades de productividad, desaparición gradual de evaporación de los derechos y formas de protección y seguridad social que históricamente permea en los trabajadores⁵³.

El llamado a que desde el Estado se estimule la cuestión laboral no implica la burocratización de las relaciones laborales, sino un reconocimiento de yerros dentro del enfoque neoliberal, donde se atienda la necesidad de reorganizar una integración institucional en espacios laborales que tiendan a reducir las condiciones de desigualdad, incertidumbre y vulnerabilidad del trabajador. Esto, además, está relacionado con los que algunos autores como Arteaga *et al.*⁵⁴ y Bensusán y Subiñas⁵⁵ señalan al abordar el fortalecimiento de ciudadanía desde los lugares de trabajo mediante la consolidación y reconstrucción de derechos y sociabilidad laboral.

Por lo tanto, la participación efectiva del Estado, en determinado momento coordinado de manera transnacional, refleja no solo ser la matriz que estructura un conjunto de instituciones, sino también el principal regulador y coordinador con poder sobre la sociedad, mediante leyes y acciones sociales dentro del orden jurídico. En este caso, instrumenta reformas que auspician la acción colectiva para alcanzar objetivos de bienestar y protección hacia la ciudadanía⁵⁶.

Finalmente, a partir de las crisis recurrentes del sistema, desarrolladas en sincronía con problemas sanitarios o tensiones geopolíticas, se reestructuran formas novedosas e imaginativas desde los sindicatos o acciones colectivas, por lo que surgen nuevos proyectos que recuperan protestas y reivindicaciones de la clase trabajadora.

53 Ricardo Antunes et al., "Introducción", en *Trabajo y capitalismo: relaciones y colisiones sociales*, coord. por Ricardo Antunes (Buenos Aires: Editorial Teseo, 2019), 16.

54 Arnulfo Arteaga, "El trabajo, clave en la construcción ciudadana" (2012): 13-44.

55 Graciela Bensusán y Marta Subiñas, "Representación e intermediación en el ámbito del trabajo: actores, recursos y estrategias", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 59, núm. 220 (2014): 55-80. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70801-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70801-3)

56 Luis Bresser, "El asalto al mercado. Neoliberalismo y teoría económica", *Nueva Sociedad*, núm. 221 (2009): 84. <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no221/7.pdf>



VI. CONCLUSIONES

Más allá del encuadramiento comercial regional, se observa como las reformas de corte neoliberal obligan a reconfigurar las relaciones de poder y negociación de los sindicatos con el Estado, al unísono de los cambios en las formas de producción y organización del trabajo. Dentro de la dinámica neoliberal, el panorama que se percibió fue un desdibujamiento en la participación sindical, otorgando mayor énfasis a propuestas patronales como principales ejecutores de la competitividad y productividad

Los nuevos cambios en las formas de organización del trabajador abonan a nuevas reflexiones en cuanto al mundo del trabajo y su dinámica en las transformaciones de las relaciones laborales y el rol del Estado dentro de la dinámica neoliberal. Vemos, pues, como las relaciones laborales con cambios jurídicos reflejan no solo elementos economicistas de libre mercado, sino que muestran una relación de poder y negociación conjunta entre el Estado y los trabajadores, tendiendo a consolidar una ciudadanía laboral.

Creemos que este escenario refleja, a pesar de décadas de acuerdos económicos regionales, todavía una línea divisoria entre crecimiento y desigualdad, en la que coinciden prosperidad y precariedad. Ante esto, las reformas implementadas, si bien son un avance en tratar de mejorar las condiciones laborales, tratan de preservar los tejidos sociales regionales que, a su vez, posibilitan incentivar la dinámica de acumulación y comercialización.

VII. REFERENCIAS

- Antunes, Ricardo. "El caracol y su concha: Ensayo sobre la Nueva Morfología del Trabajo". *Sociología del Trabajo*, núm. 59 (2007).
- Antunes, Ricardo. *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y negación del trabajo*. Buenos Aires: Herramientas Ediciones, 2013.
- Antunes, Ricardo, Alberto L. Bialakowsky, Ana Cárdenas, Luci Praun, Francisco Pucci y Mariela Quiñones. "Introducción", en *Trabajo y capitalismo: relaciones y colisiones sociales*, coord. por Antunes, Ricardo, Alberto L. Bialakowsky, Francisco Pucci y Mariela Quiñones. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2019.
- Arteaga, Arnulfo. "El trabajo, clave en la construcción ciudadana". *Polis*, vol. 8, núm. 1 (2012). <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v8n1/v8n1a2.pdf>
- Bensusán, Graciela y Marta Subiñas. "Representación e intermediación en el ámbito del trabajo: actores, recursos y estrategias". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 59, núm. 220 (2014): 55-80. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70801-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70801-3)
- Bensusán, Graciela. "La transformación de los sindicatos en América Latina: contextos, ideas y agendas". *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 9, núm. 1-2 (2019): 85-101. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_749666.pdf



- Bensusán, Graciela y Kevin Middlebrook. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: FLACSO-UAM-Xochimilco/Clacso, 2013.
- Bojórquez, Jesús y Manuel Ángeles. "Protesta social y espacio público en tiempos del neoliberalismo autoritario en América Latina: entre la represión y la regulación". *Contexto*, vol. 15, núm. 23, (2021). <https://doi.org/10.29105/contexto15.23-288>
- Bojórquez, Jesús, Jhon Correa y Gil Anderson. "Neoliberalismo autoritario y geografías de la resistencia. El Gran Paro Nacional en Colombia". *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 32, núm. 3 (2021): 135-147. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n3.101402>
- Bojórquez, Jesús, Manuel Ángeles y Alba Gámez. "Videovigilancia y segregación espacial en tiempos del neoliberalismo autoritario. El caso de Los Cabos, Baja California Sur (México)". *CS*, núm. 31 (2020). <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3668>
- Boltvinik, Julio. "Pobreza y desigualdad crecientes bajo el neoliberalismo: de MMH a Peña Nieto". En *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza*, coord. por Calva, José Luís. México: U de G, 2018.
- Boltvinik, Julio. "Pobreza y desigualdad crecientes bajo el neoliberalismo: de MMH a Peña Nieto". En *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza*, coord. por Calva, José Luís. México: U de G, 2018.
- Bozkurt, Sümercan. "Labour and Authoritarian Neoliberalism: Changes and Continuities under the AKP Governments in Turkey". *South European Society and Politics*, vol. 23, núm. 2 (2018): 219-238. <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1471834>
- Bresser, Luis. "El asalto al mercado. Neoliberalismo y teoría económica". *Nueva Sociedad*, núm. 221 (2009): 83-99 <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no221/7.pdf>
- Bruff, Ian. "The Rise of Authoritarian Neoliberalism". *Rethinking Marxism*, vol. 26, núm. 1 (2014): 113-129. <https://doi.org/10.1080/08935696.2013.843250>
- Calva, José Luis. "La economía mexicana en su laberinto neoliberal". *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVI, núm. 343 (2019): 579-622. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.921>
- Calva, José Luis. "La economía mexicana en su laberinto neoliberal". *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVI, núm. 343 (2019): 602. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.921>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFPS). *Caracterización del mercado laboral en México. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE - Primer trimestre 2017 y 2018*. Ciudad de México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2018. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/precefp0112018.pdf>

- Clua-Losada, Mónica y Olatz Ribera-Almandoz. "Authoritarian Neoliberalism and the Disciplining of Labour". En *States of Discipline*, ed. por Cemal Tansel. Maryland: Rowman & Littlefield International, 2017.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). "Estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020.2021". https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf
- Enrique de la Garza, "Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo". En *El futuro del trabajo - El trabajo del futuro*, coord. por Enrique de la Garza y Julio Neffa (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 14.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101102085819/1garza.pdf>
- Escobar, Saúl. "El sindicalismo mexicano: ¿hacia un nuevo pacto social?". *Economía UNAM*, vol.16, n.46 (2019): 241-250.
- Escobar, Saúl. *El camino obrero. Historia del sindicalismo mexicano 1907-2017* (México: Fondo de Cultura Económica, 2021).
- Eskenazi, Matías y Clara Marticorena. "Reflexiones críticas acerca de la relación entre precariedad laboral y trabajo asalariado", *Herramienta* (2010). http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-6/reflexiones-criticas-acerca-de-la-relacion-entre-precariedad-laboral-y-trabajo-asa#_ftn5
- de la Garza, Enrique. "Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo". En *El futuro del trabajo - El trabajo del futuro*, coord. por Enrique de la Garza y Julio Neffa (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 14. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101102085819/1garza.pdf>
- de la Garza, Enrique y Gerardo Otero. "Work and Unionism in Mexico: Challenges for MORENA and the Fourth Transformation Government". *Rupture Magazine*, 4 (2020). <https://www.jussempor.org/Resources/Economic%20Data/Resources/GarzaToleroOteroWorkUnionismMex.pdf>
- Hernández Cervantes, Aleida. *T-MEC, reforma laboral e igualdad de género. Apuesta por el adelanto de las trabajadoras*. México: Fundación Friedrich Ebert, 2020. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17565.pdf>
- INEGI. "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo" [Comunicado de prensa núm. 216/21]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/iioe/iioe2021_04.pdf
- INEGI. "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo". <http://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Laval, Christian y Pierre Dardot. *El ser neoliberal*. España: Gedisa, 2018.

- Lawreniuk, Sabina. "Zombie Resistance: Reanimated Labour Struggles and the Legal Geographies of Authoritarian Neoliberalism in Cambodia". *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 48, núm. 1 (2022): 39-55. <https://doi.org/10.1111/tran.12564>
- Lorenzo Meyer, *El poder vacío. El agotamiento de un régimen sin legitimidad*. CDMX: Debate, 2019.
- Matías, Rubén. "Trabajo realmente existente en América Latina y la pandemia de Covid-19: el caso de las maquiladoras en México". En *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia*, coord. por López, Alejandro, Gabriela Roffinelli y Lucas Castiglion. Buenos Aires: CLACSO, 2021.
- Robinson, William. *El capitalismo global y la crisis de la humanidad*. México: Siglo XXI, 2021.
- Saad-Filho, Alfredo. "De la Covid-19 al fin del neoliberalismo". *El Trimestre Económico*, vol. 87, núm. 348 (2020): 1211-1229. <https://doi.org/10.20430/ete.v87i348.1183>
- Santella, Agustín. "¿Qué son los sindicatos en la teoría marxista?". *Archivos del Movimiento Obrero y la Izquierda*, vol. 3, núm. 5 (2014). <https://salton2.fahce.unlp.edu.ar/Record/aMANI23319>
- Silver, Beverly. "La (re)formación de la clase obrera". *Revista Jacobin Latinoamérica*, 8 de noviembre de 2021. <https://jacobinlat.com/2021/11/08/silver-clase-obrera-reformada/?fbclid=IwAR2Z07wbinMAr7Avhg>
- Sotelo, Adrián. *El precariado ¿nueva clase social?* México: Porrúa-UNAM, 2015.
- Tushnet, Mark. "Authoritarian constitutionalism". *Cornell Law Review*, vol. 100, núm. 2 (2015): 421-427.
- Zepeda, Clara. "México, entre los países con mayor desigualdad a nivel mundial". *La Jornada*, 24 de abril de 2022. <https://www.jornada.com.mx/2022/04/24/economia/015n1eco>
- Zepeda, Roberto y Ernesto Sánchez. "Retos y desafíos del mundo del trabajo. La erosión de la membresía sindical". *Ximhai*, vol. 17, núm. 2 (2021): 173-193. <http://www.relats.org/documentos/ORG.Sanchez2.pdf>





La valuación de empresas en el derecho concursal de México y de los Estados Unidos de América

Business Valuation in Bankruptcy Proceedings in Mexico and the United States of America

Elio Agustín Martínez Miranda¹

Sumario: I. Introducción. II. La valuación de empresas. III. La valuación de empresas en el derecho concursal de México. IV. La valuación de empresas en el procedimiento legal de quiebra de los Estados Unidos de América. V. Remarcaciones y contrastes. VI. Reflexión final. VII. Referencias bibliográficas.

Resumen

El objetivo de la presente investigación es abordar la valuación de empresas dentro de la figura jurídica del concurso mercantil, llevando a cabo un ejercicio de derecho comparado, contrastando lo establecido por la Ley de Concursos Mercantiles de México y el Código de Quiebras de los Estados Unidos de América, así como la práctica llevada a cabo en ambos países en este tema. A partir de esta comparación, se aportan elementos de índole jurídica y financiera dentro de la valuación de empresas que podrían coadyuvar en robustecer el procedimiento concursal mercantil en México.

Palabras clave: derecho concursal, valuación de empresas, valor como negocio en marcha, México, Estados Unidos de América.

Fecha de recepción: 28/01/2023

Fecha de aceptación: 31/05/2023

1 Doctor en economía y licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Consultor gubernamental y empresarial. Dentro de la UNAM destaca su actividad académica como tutor de maestría y de doctorado en la Facultad de Derecho; tutor en el Doctorado en Ciencias de la Administración; profesor-tutor en la maestría y en el doctorado en Ingeniería de Sistemas; y profesor en la Especialización en Ingeniería Financiera.
elio_mmiranda@comunidad.unam.mx. <https://orcid.org/0000-0003-3983-2982>.



Abstract

The objective of this research is to address the business valuation within the bankruptcy proceedings, carrying out a comparative law exercise, that is, contrasting what is established by the Mexican Bankruptcy Law (Ley de Concursos Mercantiles) and the United States Bankruptcy Code, as well as the practice carried out in both countries on this issue. Based on this comparison, legal and financial elements are provided within the business valuation, which could help to strengthen the bankruptcy proceedings in Mexico.

Keywords: Bankruptcy proceedings, business valuation, value as a going concern, Mexico, United States of America.

I. INTRODUCCIÓN

El valor de una empresa se entiende como la estimación monetaria del valor fundamental que tendrá en un momento relevante.² En este sentido, la valuación de una empresa destaca como factor trascendental cuando esta se encuentra en estado económico de insolvencia, es decir, cuando no tiene la capacidad material para pagar sus deudas, pues, como parte de los esfuerzos entre una empresa y sus acreedores para solucionar esta vicisitud, se debe conocer el patrimonio de la primera, y una manera de hacerlo es a través de su valor. En otras palabras, el argumento principal del concepto de insolvencia tiene que ver con si las deudas de una empresa no solvente son superiores al valor de sus activos³ a partir de una valuación justa o razonable.⁴ Por añadidura, la sustancia de los casos de reestructuración empresarial gira en torno a la valuación y a la asignación de recursos.⁵

Precisamente, en este tema de insolvencia dentro de las empresas se presenta la figura jurídica del concurso mercantil, en México, regulada por la Ley de Concursos Mercantiles (en adelante, LCM),⁶ y se concibe como el procedimiento judicial al que se somete un

2 El valor se refiere a lo que vale una cosa específica, y el precio, dependiendo del mercado (oferta/demanda), se refiere a lo que uno está dispuesto a pagar. Luego, valuar denota estimar el valor de algo y valuación se refiere a la acción y efecto de valuar.

3 Activos en los que debe estar incluida la propiedad intelectual cuando así se posea, como patentes, marcas registradas, nombres comerciales, derechos de autor y secretos industriales. Robert Reilly, "Intellectual Property Valuation Within A Bankruptcy Context Part Three", *les Nouvelles - Journal of the Licensing Executives Society*, vol. 56, núm. 1 (2021): 28-30. <https://ssrn.com/abstract=3715011>

4 Más adelante se discute el tema de valor justo.

5 Jongho Kim, "Bankruptcy Law Dilemma: Appraisal of Corporate Value and Its Distribution in Corporate Reorganization Proceedings", *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 29, núm. 1 (2009): 121-129. <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol29/iss1/4/>

6 Ley de Concursos Mercantiles (Diario Oficial de la Federación, 12 de mayo de 2000, con última reforma publicada el 11 de mayo de 2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCM.pdf>



comerciante⁷ cuando incumple de forma generalizada con sus obligaciones de pago. De esta forma, uno de los objetivos más importantes del concurso mercantil es conservar las empresas mediante un convenio con sus acreedores⁸ y, en caso de no concretarse dicho convenio, se venderá la empresa, sus unidades productivas o los bienes que la integran para pagar a estos acreedores.⁹

Por lo general, se afirma que “todos los sistemas jurídicos establecen que los acreedores tienen derecho a la distribución equitativa de los bienes de un deudor que no puede pagar íntegramente sus deudas”, es decir, el propósito básico, independientemente del nombre del procedimiento y de sus detalles procesales, es “la distribución proporcional y equitativa de los bienes”. Entonces, “cualquiera que conozca su propio Derecho de Quiebras no pisa terreno desconocido cuando estudia un sistema extranjero”,¹⁰ en particular, como se lleva a cabo en la presente investigación, desde la óptica de la valuación de empresas en México y en los Estados Unidos de América (en adelante, EUA).

En este contexto, a la figura jurídica del concurso mercantil se le denomina en los EUA como *insolvency proceedings* o *bankruptcy proceedings*,¹¹ o como se identificará en esta investigación, procedimiento legal de quiebra.¹² Los Tribunales de Quiebras de los EUA actúan dentro del Sistema de Derecho Anglosajón, *common law*, el cual permite, como es sabido, la posibilidad de que las decisiones anteriores se usen como precedentes, a

7 En el cuerpo de esta investigación se tomarán como equivalentes los vocablos comerciante y empresa. En particular, la LCM se refiere a comerciante como la persona física o moral que tenga ese carácter conforme al Código de Comercio. Este concepto comprende al patrimonio fideicomitido cuando se afecte a la realización de actividades empresariales. Igualmente, comprende a las sociedades mercantiles controladoras o controladas conforme al artículo 15 de la LCM. Véase artículo 4, fracción II, de la LCM.

8 En México, intervienen los siguientes sujetos e instituciones dentro de un concurso mercantil: comerciante, acreedores reconocidos, juez de distrito, visitador, conciliador, síndico, interventor, Ministerio Público, Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (en adelante, IFECOM), entre otros.

9 El patrimonio de una empresa toma relevancia en un concurso mercantil dentro del significado de la masa, a saber: “porción del patrimonio del Comerciante declarado en concurso mercantil integrada por sus bienes y derechos, con excepción de los expresamente excluidos en términos de esta Ley, sobre la cual los Acreedores Reconocidos y los demás que tengan derecho, pueden hacer efectivos sus créditos”. Véase artículo 4, fracción V, de la LCM.

10 Kurt Nadelmann, “La quiebra en el derecho norteamericano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XII, núm. 46 (1962): 257.

11 *Bankruptcy proceedings* es un “término general para diversos tipos de procedimientos bajo el *Bankruptcy Code* (11 U.S. Code) que son iniciados por un individuo insolvente, individual o empresa (llamada quiebra voluntaria), o por acreedores (llamada quiebra involuntaria), buscando a la vez: obtener los bienes remanentes del deudor (que son distribuidos entre los acreedores) como liberar al deudor de cualquier otra obligación futura, o reestructurar y reorganizar la estructura del insolvente”. Ariel Dasso, *Derecho concursal comparado* (Buenos Aires: Legis, 2008), 679-680 y 682. Otras traducciones de *bankruptcy proceedings* son ejecución concursal y concurso de acreedores. Enrique Alcaraz, Brian Hughes y José Martínez, *Diccionario de términos económicos, financieros y comerciales* (España: Editorial Ariel, 2002), 81.

12 En la presente investigación, se tomarán como equivalentes concurso mercantil, en el caso de México, y procedimiento legal de quiebra, en el caso de los EUA.

diferencia del sistema romano germánico, al que pertenece el derecho mexicano, cuya base, mayormente, es la ley escrita y la doctrina como fuentes de derecho.

Por tanto, el principal objetivo de la presente investigación es abordar la valuación de empresas dentro del concurso mercantil, contrastando lo estipulado por la LCM de México y el Código de Quiebras de los EUA, en conjunto con la práctica llevada a cabo en ambos países en este tema. Por lo que, a partir de esta comparación, se aportan elementos de índole jurídica y financiera en el marco de la valuación de empresas, que podrían coadyuvar en robustecer el procedimiento concursal mercantil en México, más aún con la reciente creación en marzo de 2022 de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia de Concursos Mercantiles,¹³ en virtud de que este procedimiento al ser complejo requiere de un capital humano especializado.

Para alcanzar este objetivo, primero, se examina la valuación de empresas, identificando los alcances de los estándares de valor y los supuestos más importantes dentro de este tipo de valuación. En segundo lugar, se analiza cómo concibe la valuación de empresas la LCM de México, entre otros aspectos, con relación a las funciones del conciliador y del síndico dentro del concurso mercantil. En tercer lugar, se examina el caso de los Tribunales de Quiebras de los EUA sobre la utilización de los estándares de valuación a partir de lo establecido en el Código de Quiebras de ese país. Posteriormente, a partir del análisis llevado a cabo en los apartados anteriores, se enlistan de manera puntual las singularidades de la valuación de empresas en el marco de la LCM y el Código de Quiebras señalados previamente, contrastando diferencias y similitudes, esto es, a partir de un ejercicio de derecho comparado. Por último, se presenta la reflexión final de esta investigación.

II. LA VALUACIÓN DE EMPRESAS

El valor de una empresa depende en gran medida de las interrogantes de qué se está valuando, *para qué propósito, para quién y cómo se hará* esta valuación. Incluso, el valor de una empresa no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a las características estructurales de la empresa analizada y de su situación particular. En este sentido, una misma empresa podría tener valores diferentes a partir del propósito de valuación. Por ejemplo, un prestamista puede requerir la valuación de una empresa con el fin de respaldar la decisión de que se le otorgue financiamiento a la misma. También, el propietario de una empresa podría requerir una tarea de valuación con propósitos de planificación, gestión patrimonial y sucesoria.¹⁴

13 Véase el Diario Oficial de la Federación del 4 de marzo de 2022.

14 Luis Pereiro, *Valuation of Companies in Emerging Markets* (EUA: John Wiley & Sons. Inc., 2007), 34 y 60. Grant Newton, Paul Shields y James Hart, *Business Valuation in Bankruptcy: A Nonauthoritative Guide; Consulting Services Practice Aid, 02-1* (EUA: American Institute of Certified Public Accountants, Inc., 2002), 3.

Otras razones para valorar una empresa podrían ser la necesidad de que los accionistas de una empresa conozcan el valor de su patrimonio; evaluar la posibilidad de invertir en una empresa; efectuar la transferencia parcial de la propiedad de acciones de una empresa; analizar las oportunidades que pueden originar una alianza estratégica o *joint venture*; analizar el incremento de capital con aportaciones de los accionistas actuales o con nuevos accionistas; evaluar el desempeño de la administración; determinar la capacidad de endeudamiento; valuaciones ante herencias y testamentos en transmisiones de empresas familiares; realizar negociaciones con instituciones financieras; como apoyo procesal en el que está controvertido el valor de una empresa o un derecho reconocido, como conflictos de compra-venta; entre otras.¹⁵

En este contexto, con frecuencia, se torna imprescindible la valuación de una empresa que se encuentra con problemas de solvencia antes de ser declarada en concurso mercantil, como parte de los esfuerzos de la empresa y sus acreedores para resolver las contrariedades operativas y financieras, por ejemplo, si la dificultad financiera ha originado que una empresa deudora no cumpla con su compromiso para mantener en determinados niveles algunas razones financieras (*financial ratio covenants*).¹⁶ Por consiguiente, los prestamistas o acreedores podrían requerir a la empresa llevar a cabo una valuación de sus negocios. De igual manera, irá precedida una valuación a los esfuerzos para vender una empresa o algunos de los negocios de esta como parte de un proceso de debida diligencia (*due diligence*).¹⁷

Así, los resultados de la valuación de una empresa se ven directamente afectados por la calidad y la cantidad de información disponible, es decir, a partir del grado de acceso a la información deseada sobre la empresa, situación que puede verse comprometida por litigios, pérdidas de registros empresariales, etc.¹⁸

Es importante entonces definir los estándares (o definiciones) de valor y los supuestos más importantes que se utilizan en la valuación de una empresa. Uno de los estándares de valor más comunes es el *valor justo de mercado (fair market value)*,¹⁹ que se refiere a

15 Luis Pereiro, *Valuation of Companies in Emerging Markets* (2007), 48; Carlos Siu, *Valuación de empresas: proceso y metodología* (México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2008), 20.

16 El término *ratio covenant* se refiere a cualquier acuerdo en un contrato o convenio de préstamo que utiliza una razón (*ratio*) financiera. Por ejemplo, un acuerdo de ratio puede prohibir no ir más allá de una cierta cantidad de apalancamiento (o endeudamiento), en donde se tiene la posibilidad de utilizar una *ratio* de apalancamiento (*gearing ratio*) para determinar esta situación.

17 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (EUA: John Wiley & Sons, Inc., 2009), 4. Aunque se utiliza en otros ámbitos y no solo en el mundo de los negocios, el proceso de debida diligencia se refiere esencialmente al proceso de evaluar una decisión a través de una investigación extensiva y considerar idealmente todas las posibilidades.

18 Grant Newton, Paul Shields y James Hart, *Business Valuation in Bankruptcy* (EUA: American Institute of Certified Public Accountants, Inc., 2002), 11.

19 También, el valor de mercado (*market value*) de una empresa puede aludir a su capitalización bursátil que, en cierto momento, presenta esta empresa, es decir, la multiplicación del número de sus acciones que se encuentran en circulación por el precio de dicha acción.

un comprador y vendedor hipotéticos, ambos interesados en la transacción y bajo circunstancias de mercado, por lo que el valor que se determina debe ajustarse de manera exclusiva a condiciones típicas del mercado, y estar libre de cualquier consideración particular o individual del comprador o vendedor, es decir, esta definición no aplicaría en la valuación de una empresa tomando en cuenta alguna transacción concreta.²⁰

De igual forma, se tiene el *valor de inversión (investment value)*, que corresponde al valor de una empresa desde la perspectiva de un inversionista particular, en esta situación la valuación de una empresa considera una transacción específica, y tanto el comprador como el vendedor se conocen, y es probable que alguno de ellos pueda tener un firme interés para asegurar que se complete la transacción, máxime si la empresa enfrenta adversidades económicas y financieras. Por ende, el *valor de inversión* es el valor para un inversionista en lo individual y considerando circunstancias particulares.²¹

El *valor justo (fair value)* de una empresa es también otro estándar de valor. La definición de *valor justo* será distinta de acuerdo con el marco jurídico aplicable, sin embargo, a grandes rasgos, se entiende como aquella cantidad monetaria que compensará de manera justa al propietario de una empresa al que se le ha privado de manera involuntaria de algún beneficio emanado de su propiedad, en donde no hay comprador ni vendedor interesados; son sujetos hipotéticos.²²

Asimismo, el valor como *negocio en marcha (going-concern value)* corresponde a otro estándar de valor. Aquí se considera a la empresa como un conjunto de activos tangibles e intangibles integrados y que interactúan entre sí produciendo beneficios económicos. Precisamente, este estándar de valor es el que más se utiliza en la práctica de la valuación, en particular, como se discutirá más adelante, en los EUA tiende a utilizarse en sus Tribunales de Quiebras. Como su nombre lo indica, este supone que la empresa continuará operando en el futuro; el valor de una empresa como negocio en marcha estará determinado por los flujos libres de efectivo que se espera genere en el futuro, descontando estos flujos a una tasa que refleje los riesgos del negocio.²³ De este modo, en tanto no se liquide una empresa y se enajenen con ello todos sus activos, tiene la posibilidad de seguir operando como un negocio en marcha.²⁴

20 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 22.

21 *Idem*.

22 Grant Newton, Paul Shields y James Hart, *Business Valuation in Bankruptcy* (2002), 4; Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 22-23.

23 A través del tiempo, la práctica y la teoría general de valuación de empresas se han desarrollado alrededor de tres marcos o enfoques de valuación básicos comúnmente aceptados para determinar el valor de una empresa como un negocio en marcha, a saber: enfoque de activos (*asset approach*), enfoque de ingresos (*income approach*) y el enfoque de mercado (*market approach*). James Hitchner, *Financial Valuation. Applications and Models* (EUA: John Wiley & Sons, Inc., 2017), 117, 291 y 343. Newton, Grant Newton, Paul Shields y James Hart, *Business Valuation in Bankruptcy* (2002), 7-11.

24 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 22-23.

Finalmente, el estándar de *valor de liquidación (liquidation value)* considera que una empresa terminará sus operaciones en un plazo relativamente corto, y que sus activos en conjunto o por separado podrán venderse o se dispondrá de ellos de alguna otra forma. Cabe precisar que, en términos generales, el valor de una empresa como negocio en marcha será mayor que el valor de liquidación, de lo contrario, se debería considerar la liquidación de una empresa para maximizar los reembolsos de los acreedores y de otros titulares de derechos.²⁵

Con relación al párrafo inmediato anterior, y como preámbulo al siguiente apartado, en México, el artículo 197, tercer párrafo, de la LCM establece que:

Cuando la enajenación de la totalidad de los bienes y derechos de la Masa como unidad productiva, permita maximizar el producto de la enajenación, el síndico deberá considerar la conveniencia de mantener la empresa en operación. En caso de que no fuere posible mantener la empresa en operación, la enajenación de los bienes podrá llevarse a cabo agrupándolos para formar paquetes que permitan reducir los plazos de enajenación y maximizar razonablemente el valor de recuperación, considerando sus características comerciales.²⁶

III. LA VALUACIÓN DE EMPRESAS EN EL DERECHO CONCURSAL DE MÉXICO

Entre los estándares de valor señalados en el apartado anterior resalta el correspondiente al valor de una empresa como negocio en marcha, ya que, desde un enfoque de ingresos (*income approach*), atañería este valor, precisamente, al *valor financiero de una empresa (enterprise value)*, es decir, aquel valor que tiene una empresa para todos sus acreedores financieros y para sus accionistas (que son los inversionistas).²⁷ Como ya se indicó *ut supra*, el valor de una empresa como negocio en marcha, se obtiene a partir del valor presente de los flujos netos de efectivo que una empresa espera generar en

²⁵ *Idem*.

²⁶ Artículo 197, tercer párrafo, de la LCM.

²⁷ Ciertas locuciones como valor de mercado (*market value*) y valor de una empresa como negocio en marcha (*going-concern value o enterprise value*) se pueden confundir fácilmente. Así, el uso apropiado de estos vocablos es esencial para diferenciar entre el valor de los activos disponibles para los accionistas (*market value*) y el valor de los activos disponibles para los acreedores y accionistas (*going-concern value*). En este marco, algunas de las expresiones que se utilizan para referirse al valor de mercado son: valor contable de la participación, capitalización bursátil o valor de mercado de las acciones emitidas (*market capitalization*) y valor de oferta (*offer value*). También existen diversas locuciones que se refieren al valor de una empresa como negocio en marcha: valor de la empresa (*company value*), valor de transacción (*transaction value*), valor total de la empresa como negocio en marcha (*total enterprise value*), pago o precio total (*total consideration*), valor total (*aggregate value*), valor de mercado del capital aportado (*market value of invested capital*, MVIC), capital aportado total (*total invested capital*, TIC), valor de la compañía (*firm value*), entre otros. Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 29-30.

el futuro²⁸ y ajustados o descontados por el costo de capital que pondere el riesgo y rendimiento de la inversión.²⁹

Al respecto, el artículo 184 de la LCM establece que durante “el tiempo en que el síndico continúe la operación de la empresa del Comerciante, las ventas de mercancías o servicios relativos a la actividad propia de la empresa se harán conforme a la marcha regular de sus negocios”.³⁰

Además, se precisó *ut supra* que el valor de una empresa como negocio en marcha es el que más se utiliza en la práctica de la valuación y que, especialmente, tiende a utilizarse en los Tribunales de Quiebras de los EUA.³¹ En México, el artículo 3 de la LCM, establece lo siguiente:

Artículo 3.- La finalidad de la conciliación es lograr la conservación de la empresa del Comerciante mediante el convenio que suscriba con sus Acreedores Reconocidos. La finalidad de la quiebra es la venta de la empresa del Comerciante, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran para el pago a los Acreedores Reconocidos.³²

En lo que se refiere a la conciliación, destaca de este artículo 3 una de las funciones del conciliador,³³ en específico, alcanzar un convenio entre el empresario y sus acreedores reconocidos.³⁴ En tal sentido, y engranando esto con la materia de valuación, el artículo 151 de la LCM establece que el conciliador recomendará la realización de avalúos (a precios de mercado)³⁵ que considere necesarios para la consecución del referido convenio. Con exactitud, el artículo 151 de la LCM establece lo siguiente:

28 Los flujos netos de efectivo esperados se obtienen con base en los planes económicos o comerciales y en las expectativas que tiene una empresa en el futuro.

29 Cuando se afirma que el rendimiento adquirido sobre una inversión es de, por ejemplo, 10 %, por lo general, significa que una empresa debe obtener 10 % sobre la inversión, precisamente, para compensar a sus inversionistas por el financiamiento del proyecto. Se puede decir que 10 % es el costo de capital asociado con la inversión. Es usual que se utilicen de forma indistinta los vocablos *rendimiento requerido*, *tasa de descuento apropiada* y *costo de capital*, en esencia, significan lo mismo.

30 Artículo 184 de la LCM.

31 En el contexto mexicano, Lucio (s. f.) menciona que, para la valuación de empresas como negocio en marcha, así como sus unidades de producción, lo recomendable es utilizar una combinación entre la valuación de los distintos elementos patrimoniales que componen el activo y pasivo de la empresa, y la valuación fundada en el cálculo y actualización de sus rendimientos futuros. Federico Lucio, “Valuación de la empresa para efectos de su venta en términos de la Ley de Concursos Mercantiles”, *Documento de Trabajo* (México: IFECOM, s. f.), 8 y 11. <https://www.ifecom.cjf.gob.mx/resources/PDF/estudio/25.pdf>

32 Artículo 3 de la LCM.

33 El conciliador es la persona física cuya principal función es la de mediar entre el comerciante concursado y sus acreedores, con la finalidad de que lleguen a un convenio que termine con el procedimiento concursal. Juan Ordoñez, *Derecho concursal mercantil* (México: Editorial Porrúa, 2012), 43.

34 Los acreedores reconocidos son “aquéllos que adquieran tal carácter por virtud de la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos”. Artículo 4, fracción I, de la LCM.

35 Véase también el artículo 104 de la LCM sobre la valuación de bienes u obligaciones a precios de mercado.

Artículo 151.- El conciliador recomendará la realización de los estudios y avalúos que considere necesarios para la consecución de un convenio, poniéndolos, por conducto del juez, a disposición de los acreedores y del Comerciante con excepción de aquella información que tenga el carácter de confidencial en términos de las disposiciones aplicables.³⁶

También, como se advierte en el artículo 3 de la LCM, la finalidad de la quiebra es la venta de la empresa, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran para el pago a los acreedores reconocidos.³⁷ Entonces, para llevar a cabo esta venta se requiere, claramente, conocer el valor de la empresa, el valor de sus unidades productivas o el valor de los bienes que la integran. En consecuencia, queda cierto que el Síndico,³⁸ una vez dictada la sentencia declarativa de quiebra, tendrá como una de sus funciones valuar a la empresa. En este tenor, los artículos 190 y 191 de la LCM establecen que:

Artículo 190.- Dentro de un plazo de sesenta días contados a partir de la fecha en que el síndico tome posesión de la empresa del Comerciante, deberá entregar al juez:

- I. Un dictamen sobre el estado de la contabilidad del Comerciante;
 - II. Un inventario de la empresa del Comerciante;
 - III. Un balance, a la fecha en que asuma la administración de la empresa, y
- (...)

Artículo 191.- El inventario se hará mediante relación y descripción de todos los bienes muebles o inmuebles, títulos valores de todas clases, géneros de comercio y derechos a favor del Comerciante.

El síndico entrará en posesión de los bienes y derechos que integran la Masa conforme se vaya practicando o verificando el inventario de los mismos. A estos efectos, su situación será la de un depositario judicial.³⁹

Se concluye así de los artículos 190 y 191 de la LCM que el síndico será responsable de realizar un inventario de la empresa, y en el marco de la valuación, a partir de este inventario, se valuarán bienes muebles, bienes inmuebles, títulos valores de todas clases, géneros de comercio y derechos a favor de la empresa. Tanto es así esta responsabilidad del síndico en el tema de valuación de empresas que los Criterios de Selección y Actualización de los Especialistas de Concursos Mercantiles establecen que:

³⁶ Artículo 151 de la LCM.

³⁷ Empero, el propósito de la etapa de quiebra durante un procedimiento de concurso mercantil, por regla general, es que el empresario llegue a un convenio con sus acreedores reconocidos.

³⁸ El Síndico es la persona física que a petición del Juez, dictada en la sentencia declarativa de quiebra, designa el IFECOM. La función principal del síndico es administrar los bienes del comerciante, inventariarlos, valuarlos y proponer la liquidación o venta de la empresa para realizar el pago concursal. “Glosario de términos de la Ley de Concursos Mercantiles”, Consejo de la Judicatura Federal. <https://www.ifecom.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=infRelevante%2Fglosario.htm#S>

³⁹ Artículos 190 y 191 de la LCM.

2. Criterios del Procedimiento de Selección de los Especialistas

(...)

2.6. El Instituto considerará, para la autorización de registro, que el solicitante compruebe tener sólidos conocimientos y experiencia conforme a las Especialidad(es) que requiera su registro:

(...)

2.6.2. Conciliador. Conocimientos y experiencia en materia de contabilidad, derecho, análisis e interpretación de estados financieros, intervención en procesos concursales, procesos de ingeniería financiera y corporativa, rescate y dirección de empresas, mediación, fusiones y adquisiciones;

2.6.3. Síndico. Conocimientos y experiencia en materia de contabilidad, derecho, intervención en procesos concursales, administración, enajenación, rescate y valuación de empresas, fusiones, adquisiciones y conversiones.⁴⁰

Cabe advertir que, de acuerdo con el artículo 151 de la LCM, el conciliador recomendará la realización de los estudios y avalúos que considere necesarios para la consecución de un convenio, por consecuencia, en el criterio 2.6.2 anterior, es imprescindible también que se establezca que el conciliador deba tener conocimientos y experiencia en valuación de empresas, como sí se establece para el síndico en el criterio 2.6.3.

Igualmente, como parte del cumplimiento de su mandato, el síndico podrá solicitar avalúos como lo establece el artículo 210 de la LCM, a saber:

Artículo 210.- El síndico podrá solicitar los peritajes, avalúos y demás estudios que estime necesarios para el cumplimiento de su mandato.

El síndico deberá hacer públicos los estudios a que se refiere el párrafo anterior, los cuales deberán exhibirse en los formatos que al efecto establezca el Instituto.

Los procedimientos de enajenación de bienes podrán encomendarse a terceros especializados cuando ello coadyuve a recibir un mayor valor de recuperación de los mismos o bien, cuando considerando los factores de costo y beneficio, resulte más redituable. El síndico deberá vigilar el desempeño que los terceros especializados tengan respecto a los actos que les sean encomendados.

(...)⁴¹

El acceso a estos avalúos se encuentra regulado en la regla 82 de las Reglas de Carácter General de la Ley de Concursos Mercantiles, esto es:

Regla 82.- Para que los interesados puedan tener acceso y obtener copias simples o certificadas de los peritajes, avalúos, otros estudios y los anexos que los complementen, que el síndico haya obtenido conforme el artículo 210 de la Ley, el Especialista los hará públicos en el expediente concursal.

40 Criterios de Selección del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2022). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5665829&fecha=29/09/2022#gsc.tab=0

41 Artículo 210 de la LCM.

Será aplicable en lo conducente esta Regla, en los casos de la enajenación de activos que no estén vinculados con la operación ordinaria de la empresa del Comerciante, y a que se refiere el artículo 75 de la Ley.⁴²

En línea con lo anterior y sobre la definición del valor de los bienes pertenecientes, en particular, remanentes a la masa, regla 81, que se pretendan enajenar; la regla 84 de las Reglas de Carácter General de la Ley de Concursos Mercantiles señala que:

Regla 84.- El valor de los bienes que se pretenda enajenar con base en la Regla 81, a criterio del síndico debe definirse vía referencias de valor, o comparables de mercado u otros métodos que él defina. Al informar de la enajenación como lo ordena el artículo 208 de la Ley, el síndico adjuntará los elementos que hubieren sustentado la determinación del valor, los cuales deberán tener una vigencia máxima de seis meses anteriores a la venta.⁴³

Por consiguiente, como parte de la venta o enajenación de la empresa o de sus activos, y para fines de esta investigación, el artículo 197, tercer párrafo, de la LCM, destaca que cuando “la enajenación de la totalidad de los bienes y derechos de la Masa como unidad productiva, permita maximizar el producto de la enajenación, el síndico deberá considerar la conveniencia de mantener la empresa en operación”⁴⁴ o, como se ha argumentado, conforme a un negocio en marcha.⁴⁵ De igual forma, el tema de la valuación de una empresa en concurso mercantil emerge a partir de lo estipulado en el artículo 199, fracción II, de la LCM, esto es, sobre el “precio mínimo que servirá de referencia para determinar la adjudicación de los bienes subastados, acompañado de una explicación razonada de dicho precio”.⁴⁶

Por último, en cuanto a la empresa como negocio en marcha, la regla 56 de las Reglas de Carácter General de la Ley de Concursos Mercantiles relaciona este asunto con la remuneración del síndico:

Regla 56.- La remuneración del síndico estará directamente relacionada con su desempeño, conforme a las siguientes directrices:

I. Estará vinculada al logro de los siguientes objetivos:

(...)

b) Administrar diligentemente la Masa, y en su caso, efectuar gastos y contratar créditos que resulten estrictamente razonables y necesarios, según lo autorizado por el Juez.

42 Regla 82 de las Reglas de Carácter General de la Ley de Concursos Mercantiles (IFECOM, 2021). https://www.dof.gob.mx/2021/CJF/Reglas_de_Carater_General_LCM.pdf

43 Regla 84 de las Reglas de Carácter General de la Ley de Concursos Mercantiles (Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 2019). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5125395&fecha=18/12/2009#gsc.tab=0

44 Artículo 197, tercer párrafo, de la LCM.

45 En caso de que no fuere posible mantener la empresa en operación, el propio artículo 197 se refiere a un valor de recuperación.

46 Artículo 199, fracción II, de la LCM.

Para efectos de esta Regla, se considerará por administración diligente de la Masa, los actos de planeación, organización, dirección, control, seguridad y/o conservación; así como cualquier otro acto administrativo que el síndico realice en la empresa del Comerciante, necesarios para:

1. La enajenación de la empresa del Comerciante, cuando ello sea jurídica y materialmente posible, como negocio en marcha, sus unidades productivas o los bienes y derechos que la integran.

(...)

d) Maximizar el producto de la enajenación, en el menor tiempo desde la declaración de quiebra y con el menor costo posible, privilegiando efectuar la realización conforme al siguiente orden de preferencia:

1) la empresa como negocio en marcha;

2) las unidades productivas de la empresa, o lotes de bienes; y

3) los bienes y derechos de manera individual.

(...)⁴⁷

A partir de lo anterior, se advierte que la enajenación y, por consiguiente, el valor de una empresa en concurso mercantil en México subyace en concebirla como un negocio en marcha.

IV. LA VALUACIÓN DE EMPRESAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGAL DE QUIEBRA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El procedimiento del derecho concursal anglosajón busca la liberación de un deudor de todos sus pasivos y su paradigma se encuentra en la institución angloamericana de la descarga (*discharge*).⁴⁸

Como se ha comentado hasta ahora, la valuación de empresas lleva consigo tareas primordiales de análisis financiero y de valuación, empero, en el contexto de quiebras

47 Regla 56 de las Reglas de Carácter General de la Ley de Concursos Mercantiles.

48 En el contexto del derecho concursal, el vocablo *discharge* se traduce como rehabilitación, descargo; fallido o quebrado rehabilitado. Enrique Alcaraz, Brian Hughes y José Martínez, *Diccionario de términos económicos, financieros y comerciales* (2002), 250. Asimismo, en esta figura de la *discharge* existe “un propósito que consiste en *maximizar el activo* con el cual deben ser satisfechos los acreedores, de manera de incentivar que a la quiebra no se llegue habiendo desaparecido la mayor parte del patrimonio”. Ariel Dasso, *Derecho concursal comparado* (Buenos Aires: Legis, 2008), 616.

(*bankruptcy*)⁴⁹ o de reestructuraciones de pasivos y activos⁵⁰ (*reorganization*),⁵¹ la valuación de empresas viene acompañada con un conjunto extra de desafíos.

Generalmente, en el caso de los tribunales de los EUA, estos ordenan a los profesionales o expertos (peritos en temas de valuación⁵²) utilizar los mismos enfoques, métodos y estándares de valuación que se emplean en otros contextos. No obstante, en ciertos momentos, los Tribunales de Quiebras (*Bankruptcy Courts*)⁵³ de los EUA sugieren aplicaciones o métodos específicos que son exclusivos para el caso particular de los requerimientos del *bankruptcy law* o derecho concursal mercantil, como se conoce en México.⁵⁴ De hecho, el marco general refleja un movimiento hacia una mayor sofisticación de métodos financieros y cuantitativos de valuación por parte de estos tribunales y de los inmersos (*stakeholders*) en los procedimientos legales de quiebra, obedeciendo ello a un deseo de mayor precisión y objetividad.⁵⁵

49 La palabra *bankrupt*, en el contexto de los EUA, se entiende como el “estado o condición de una persona individual, socio o sociedad, o municipalidad que es incapaz de pagar sus deudas existentes o previsibles. La condición de quien está en esas circunstancias es tal que tiene el derecho del beneficio de la Ley Federal de Quiebras”. El vocablo “quebrado” no se utiliza en esta ley, deudor (*debtor*) es, en todo caso, la palabra empleada. Ariel Dasso, *Derecho concursal comparado* (Buenos Aires: Legis, 2008), 678-679.

50 Se tiende a pensar que una reestructuración está enfocada solamente a los pasivos de una empresa (por ejemplo, el artículo 339, fracción IV, de la LCM), no obstante, los activos tienen un papel también muy importante. Tong Kang, Sharon James y Frances Fabian, “Real Options and Strategic Bankruptcy”, *Journal of Business Research*, núm. 117 (2020): 152. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.057>

51 La palabra *reorganization* se refiere al “medio por el cual una empresa en dificultades y su valor como unidad productiva en marcha es preservada mediante la corrección o eliminación de los factores que le provocaron sus dificultades”. Ariel Dasso, *Derecho concursal comparado* (Buenos Aires: Legis, 2008), 650.

52 Cabe decir que los peritos valuadores que proveen sus servicios en los casos judiciales de quiebra (*bankruptcy case*) de los EUA deben tener conocimientos firmes en *Bankruptcy Law*, y estar altamente cualificados para llevar a cabo valuaciones en estos temas. Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 95. Robert Reilly, “Valuation Analyst Guidelines Related to Bankruptcy Expert Reports and Expert Testimony”, *Insights*, verano (2010): 47-48. https://willamette.com/insights_journal/10/summer_2010_7.pdf; al respecto, ante valuaciones contrapuestas, los jueces de los procedimientos legales de quiebras de los EUA ejercen su discrecionalidad para dirimir estas situaciones. Keith Sharfman, “Judicial Valuation Behavior: Some Evidence from Bankruptcy”, *Florida State University Law Review*, vol. 32, núm. 2 (2005): 397.

53 Las *Bankruptcy Courts* son los tribunales federales que “están dedicados exclusivamente a la administración del procedimiento de la quiebra, y presididos por un juez de la quiebra. La quiebra legal es declarada por tal corte”. Ariel Dasso, *Derecho concursal comparado* (Buenos Aires: Legis, 2008), 679.

54 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 21.

55 Seton Simkovic, “The Evolution of Valuation in Bankruptcy”, *American Bankruptcy Law Journal*, núm. 301 (2017): 1; Diane Dick, “Valuation in Chapter 11 Bankruptcy: The Dangers of an Implicit Market Test”, *University of Illinois Law Review*, núm. 4 (2017): 1501. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2810622>



En este contexto, la Ley Federal de Quiebras o Código de Quiebras de los EUA (United States Bankruptcy Code) es una ley federal de conformidad con el artículo I, sección 8, de la constitución de los EUA,⁵⁶ y las leyes de los Estados de este país, en conflicto con la ley federal, deben subordinarse a la misma.⁵⁷

Así, el procedimiento legal de quiebra de los EUA se encuentra regulado en el título 11 (Title 11. Bankruptcy; and Appendix)⁵⁸ y en el 28 (Title 28. Judiciary and Judicial Procedure; and Appendix) del Código de los Estados Unidos de América (*The United States Code*).⁵⁹ En particular, la creación y la jurisdicción de los Tribunales de Quiebras (U.S Bankruptcy Courts) se encuentran en el título 28.

En la práctica, se suelen utilizar los vocablos insolvencia (*insolvency*) y quiebra (*bankruptcy*) como equivalentes, pero existen matices entre ellos según sea el caso. Es decir, la insolvencia, como se indicó *ut supra*, se refiere a la incapacidad de una empresa para hacer frente a sus deudas llegada su fecha de vencimiento. En este marco, para la Ley Federal de Quiebras de los EUA, se presenta la insolvencia cuando la suma de los bienes del deudor, valuados de forma justa (*at a fair valuation*), es insuficiente para pagar sus deudas.⁶⁰ Aun así, esta ley no proporciona orientación alguna sobre lo que significa “valuados de forma justa” o “en una valuación justa” (*at a fair valuation*), o cómo un perito debe conducirse en un procedimiento legal de quiebra para obtener un dictamen con una valuación justa. Por tanto, el vocablo *insolvency* es distinto al de *bankruptcy*, ya que la quiebra es una situación exclusivamente jurídica establecida y declarada por una resolución judicial (*judicial decree*).⁶¹

56 Constitution of the United States (1787). https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec8

57 Ariel Dasso, *Derecho concursal comparado* (Buenos Aires: Legis, 2008), 622 y 679.

58 Un procedimiento legal de quiebra voluntario en los EUA se inicia con la presentación de una solicitud ante un tribunal de quiebras. Entre otros aspectos, la solicitud señala si la empresa se sujeta al capítulo 7 (*Chapter 7. Liquidation*) o al capítulo 11 (*Chapter 11. Reorganization*) o bajo otro capítulo. De esta forma, después de presentarse la solicitud, por lo general, se le denomina deudor(a) (*debtor*) a la empresa solicitante, y a no ser que se designe un síndico (*trustee*) por el tribunal de quiebras para asumir el control de las operaciones, el deudor continúa con la posesión y administración de sus bienes (*debtor in possession*). Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 84.

59 El *United States Code* es una consolidación y codificación por materias de las leyes generales y permanentes de los EUA. El Código es preparado por la *Office of the Law Revision Counsel de la United States House of Representatives*. <https://uscode.house.gov> (consulta: 3 de enero de 2023).

60 En inglés, “The term ‘insolvent’ means-(A) with reference to an entity other than a partnership and a municipality, financial condition such that the sum of such entity’s debts is greater than all of such entity’s property, at a fair valuation...”. Sección 101 (§101. *Definitions*). <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title11-section101&num=0&edition=prelim> (consulta: 4 de enero de 2023).

61 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 96; Ariel Dasso, *Derecho concursal comparado* (Buenos Aires: Legis, 2008), 682.

De esta suerte, el procedimiento legal de quiebra de los EUA es flexible con una importante interacción y negociación entre las partes. Por esta razón, aunque las decisiones se basan en la información emanada de la valuación, el resultado no está sujeto únicamente a las conclusiones de los peritos valuadores contratados por las partes interesadas.⁶²

También, el valor de una línea de negocio como entidad independiente podría ser distinto del valor de esa misma línea de negocio como parte de una empresa considerada como un conjunto. La diferencia puede deberse a diversos factores, como los flujos de efectivo definitivos objetos de valuación. Es decir, como entidad independiente, una línea de negocio podría no recibir el beneficio de ciertos costos compartidos con la sociedad matriz de modo que sus flujos de efectivo serán inferiores. Además, podría presentarse un mayor riesgo potencial para la puesta en marcha de una línea de negocio como entidad independiente, lo que llevaría probablemente a una disminución de su valor. Asimismo, podrían existir sinergias en ventas y operaciones que no están disponibles para la línea de negocio independiente, pero sí para la sociedad matriz como un conjunto.⁶³

Como se advierte, en el procedimiento legal de quiebra de los EUA, las valuaciones podrían diferir dependiendo de la situación concreta, así como del objetivo de la valuación, e incluso del momento adecuado o propicio del ejercicio de valuación dentro de este procedimiento legal. Incluso, como se indica en la Sección 506. Determinación de la condición de asegurado o con garantía⁶⁴ (§506. *Determination of secured status*) del Código de Quiebras de los EUA, la valuación en un procedimiento legal de quiebra no es fija o estática.⁶⁵ De esta manera, independientemente de que una empresa se encuentre o no en estado económico de insolvencia y opte por reorganizarse o reestructurarse con éxito antes o después de un procedimiento legal de quiebra, será necesario valorar la empresa en diferentes momentos de su vida.

En este marco, diversos interesados (*stakeholders*) requerirán valuaciones previas al procedimiento legal de quiebra: inversionistas en acciones o en capital social que deseen invertir en una empresa que atravesase dificultades de solvencia podrían requerir una valuación para determinar el impacto sobre el valor de la empresa que sus inversiones tendrán y con ello plantear sus expectativas de rendimiento; prestamistas solicitarán una valuación para estimar su posición entre el principal⁶⁶ y el valor del activo que lo respalda (*loan-to-value*); durante el proceso para refinanciar la deuda entre un prestamista

62 *Ibidem*, 21-22.

63 *Idem*.

64 Otra traducción de la Sección 506 es "Determinación de la condición de privilegiado".

65 §506. *Determination of secured status, Subchapter I. Creditors and Claims, Chapter 5. Creditors, The Debtor, and The State, Title 11. Bankruptcy; and Appendix, The United States Code.* <https://us-code.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title11-section506&num=0&edition=prelim>; Ian Ratner et al., *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 23.

66 El principal de un préstamo es el capital que un deudor recibe del acreedor.

y un prestatario, el primero, tomará sus decisiones con base en el valor de la empresa y, sobre todo, comparando este valor con la cantidad de deuda pendiente de pago; la administración de una empresa que examina la enajenación o desinversión (*divestiture*) de una parte de la misma requerirá una valuación con la finalidad de evaluar la viabilidad de la posible enajenación y el impacto que tendrá en la situación económica y financiera de la empresa; entre otros.⁶⁷

De esta forma, poco tiempo después, relativamente, de que una empresa haya presentado una solicitud ante un Tribunal de Quiebras, la empresa (deudora) será requerida para exhibir sus listas de activos (*schedules of assets*) y pasivos, y un informe sobre su situación financiera y de operaciones (*statement of financial affairs*, SOFA).⁶⁸ En el marco de la valuación, resulta importante destacar que la información contenida en las listas y en el informe SOFA será útil para el experto o perito relacionado con el testimonio (*testimony*) de una valuación.⁶⁹

Así también, durante el recorrido de un procedimiento legal de quiebra en los EUA, son necesarias las valuaciones de unidades de negocio de un deudor o de activos específicos propiedad del mismo, por ejemplo, para actualizar la suspensión automática (*automatic stay*); para obtener protección adecuada (*adequate protection*); para buscar o incluso oponerse a la confirmación de un plan de reestructuración; para entablar una acción judicial con la finalidad de recuperar transferencias preferenciales (*preferential transfers*) o transferencias fraudulentas (*fraudulent transfers*).⁷⁰

En este sentido, la suspensión automática es un mandato judicial que interrumpe automáticamente demandas, ejecuciones hipotecarias, retenciones de pagos y toda actividad de cobro en contra del deudor en el momento en que se presenta la declaración del procedimiento legal de quiebra.⁷¹ La protección adecuada se refiere a la protección

67 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 5.

68 Un deudor exhibirá un informe SOFA si se acoge a los capítulos 7 (*Chapter 7. Liquidation*), 11 (*Chapter 11. Reorganization*) o 13 (*Chapter 13. Adjustment of Debts of An individual with Regular Income*) de la Ley Federal de Quiebras de los EUA.

69 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 84.

70 El enfoque de valuación de ingresos, principalmente, y el de mercado se suelen utilizar en el procedimiento legal de quiebra de los EUA para determinar la solvencia/insolvencia y la viabilidad de un plan de reestructuración. No obstante, como se ha discutido, su aplicación no debe ser mecánica, ya que esta podría conducir a indicadores de valor que carecerían de credibilidad y fiabilidad. Daniel Van, "Bankruptcy and Business Valuation in the Current Environment", *American Bankruptcy Institute Journal*, vol. 39, núm. 10 (2020): 60. <https://thegriffinggroup.com/wp-content/uploads/2020/10/ABI-Journal-Van-Vleet-Bankruptcy-Business-Valuation-COVID-19.pdf>; Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 5.

71 En México, este tema se aborda con similitudes y diferencias en el Título Tercero, De los efectos de la sentencia de concurso mercantil, Capítulo I, De la suspensión de los procedimientos de ejecución, de la LCM.

judicial instaurada para preservar el valor del derecho prendario de un acreedor con garantía, de modo que no se depreciará durante el procedimiento legal de quiebra.⁷² Las transferencias preferenciales, por su parte, se entienden como la cesión de bienes en favor de ciertos acreedores, efectuada por un deudor insolvente en detrimento de los acreedores restantes. Por último, las transferencias fraudulentas implican la transferencia de bienes del deudor a un tercero con la finalidad de evitar que los acreedores cobren sus deudas. En el caso más simple, se considera constructivamente fraudulenta una transferencia realizada por el deudor si, por un lado, la transferencia la efectúa el deudor sin recibir un valor razonablemente equivalente a cambio de la transferencia y, por otra parte, el deudor era insolvente en ese momento.⁷³

Entonces, en el procedimiento legal de quiebra de los EUA, con frecuencia, la pregunta que se plantea para llevar a cabo una tarea de valuación es: ¿cuál es el valor ahora? Al responder esta pregunta, el experto o perito emite su dictamen sobre el valor actual (fecha de valuación) en una audiencia en el tribunal respectivo (fecha del dictamen) y este decide el valor actual (*current value*) de la empresa o del activo. En esta situación, la fecha de valuación y la fecha del dictamen son las mismas. En otras, la pregunta que se plantea para realizar una valuación es: ¿cuál fue el valor *entonces*? Al dar respuesta a esta pregunta, la fecha de valuación corresponde a una fecha específica en el pasado, pero el perito emite su dictamen ahora, en una audiencia en el tribunal correspondiente o en la fecha de su informe. En estos casos, la fecha de valuación y la fecha del dictamen son diferentes.⁷⁴

Por igual, como se advirtió, un estándar de valor es el concerniente al de *valor justo*, y este tiende a utilizarse en la valuación de empresas y de derechos reconocidos en un contexto jurídico, por lo que su definición será distinta según el marco o sistema jurídico aplicable y de los precedentes judiciales o jurisprudenciales (*case law*) en el caso de los EUA. Por lo general, el término *valor justo*, en este contexto, no conduce a la misma definición que se utiliza en contaduría pública. En ciertos procedimientos, los precedentes judiciales incluso pueden sugerir el marco de valuación que se utilizará para estimar el *valor justo* de una empresa.⁷⁵

72 Dentro del procedimiento legal de quiebra de los EUA, los conceptos de valor y disminución de valor son fundamentales para cualquier negociación o disputa legal con relación a la protección adecuada.

73 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 83, 84 y 94-95. En el caso de México, véase el Capítulo VI. De los actos en fraude de acreedores, de la LCM.

74 *Ibidem*, 5-6.

75 *Ibidem*, 22-23.



De manera similar, como se enunció, los Tribunales de Quiebras de los EUA tienden a utilizar la premisa de valuación de una empresa como negocio en marcha,⁷⁶ esto es, las valuaciones se encuentran basadas en las expectativas de ganancias futuras.⁷⁷ Incluso, el capítulo 11 (*Chapter 11. Reorganization*)⁷⁸ está diseñado para preservar el valor de una empresa como negocio en marcha⁷⁹ al tiempo que reestructura sus deudas y activos;⁸⁰ por lo que las circunstancias deben ser inauditas antes de que un Tribunal de Quiebras llegue a la conclusión de que se ordene un análisis de liquidación.⁸¹ Así, la presuposición del capítulo 11 es que la empresa tiene más valor como negocio en marcha que liquidada.⁸²

76 En general, los métodos de valuación de una empresa como negocio en marcha aceptados por la mayor parte de los Tribunales de Quiebras de los EUA incluyen, principalmente, el flujo de efectivo descontado (*discounted cash flow*, DCF), así como múltiplos de empresas comparables (*comparable company multiples*, CCM) y múltiplos de transacciones comparables (*comparable transaction multiples*, TM). Seton Simkovic, "The Evolution of Valuation in Bankruptcy", *American Bankruptcy Law Journal*, núm. 301 (2017): 1-4. En este contexto, cuando se utiliza el método de flujo de efectivo descontado, los supuestos que se hacen para estimar la tasa de descuento (*discount rate*) se deben justificar a partir de la teoría y la evidencia provenientes de la literatura financiera arbitrada (*peer-reviewed*), en lugar de la literatura y de las guías de la industria de la valuación. Kenneth Ayotte y Edward Morrison, "Valuation Disputes in Corporate Bankruptcy", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 166 (2018): 1823 y 1825. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2404/

77 Este principio fue enfáticamente convenido en un importante procedimiento legal de quiebra decidido en 1941 por la Suprema Corte de los EUA, a saber, *Consolidated Rock Products Co. v. Du Bois*. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/510/>; Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 96; Perry Anderson, "U. S. Supreme Court Rule of Valuation As Applied to Corporate Reorganization", *Marquette Law Review*, vol. 27, núm. 3 (1943): 111-124. <https://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3623&context=mulr>; como es de observar, el valor de una empresa como negocio en marcha es un valor teórico, ya que depende, en gran medida, de las expectativas sobre el futuro de la empresa por parte de los directivos y de otros interesados (*stakeholders*) clave dentro de un procedimiento legal de quiebra. Tong Kang, Sharon James y Frances Fabian, "Real Options and Strategic Bankruptcy", *Journal of Business Research*, núm. 117 (2020): 153.

78 En sentido amplio, el objetivo final de un juicio de quiebra bajo el Capítulo 11 es la confirmación de un plan (*plan confirmation*). En caso de confirmarse, el plan es un contrato vinculante (*binding contract*) (es decir, con fuerza jurídica vinculante proveniente de una sentencia definitiva de un tribunal de quiebras) entre el deudor (*debtor*), sus acreedores (*creditors*) y accionistas (*equity holders*). El plan confirmado funciona como un contrato de crédito excepcional ("*super*" *credit agreement*) que, entre otras cosas, reestructura las deudas de una empresa. Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 86.

79 Los procedimientos legales de quiebra de los EUA bajo el Capítulo 11, poseen una característica particular en el sentido de que están diseñados para que el empresario continúe con sus operaciones comerciales en tanto se prepara un plan de reestructuración para la empresa. Jongho Kim, "Bankruptcy Law Dilemma" (2009): 120.

80 Como se mencionó *ut supra*, el artículo 2 de la LCM, establece que el concurso mercantil consta de dos etapas sucesivas, denominadas conciliación y quiebra. En este contexto, guardan semejanzas la etapa de conciliación en México con el Capítulo 11 (*Chapter 11. Reorganization*), así como la etapa de quiebra con el Capítulo 7 (*Chapter 7. Liquidation*) de los EUA.

81 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 24 y 85.

82 Cabe decir que las controversias sobre valuaciones son el núcleo del proceso de reestructuración bajo el Capítulo 11. Kenneth Ayotte y Edward Morrison, "Valuation Disputes in Corporate Bankruptcy" (2018): 1820.

Desde el punto de vista del valor de liquidación se tienen dos distinciones: liquidación sistemática (*orderly liquidation*) y liquidación forzosa (*forced liquidation*).⁸³ En el primer caso, también llamada liquidación ordenada u organizada, el valor de una empresa o de activos (*assets*) presume una duración razonable para la liquidación de los activos a precios y bajo condiciones normales de mercado. En otras palabras, la liquidación sistemática se refiere a la venta o disposición de los activos en conjunto o por separado bajo un periodo razonable de tiempo que permite obtener el precio más alto para cada uno de ellos. Por otra parte, en una liquidación forzada u obligatoria, el valor de una empresa o de activos supone que todos los activos en conjunto o por separado se venden a la mayor brevedad posible y, en consecuencia, el valor podría reducirse de manera significativa, es decir, la venta se realiza en un tiempo menor sin importar el valor que se obtiene. Dicho de otra manera, el escenario de liquidación forzada se representa como un “remate de existencias”. Se concluye que, si la premisa de valor apropiada es una empresa como negocio en marcha, el valor de liquidación se vuelve útil para establecer un valor mínimo de la empresa en cuestión.⁸⁴

Más explícitamente, en el procedimiento legal de quiebra de los EUA, por lo regular, el análisis de liquidación se refiere a la suma de los beneficios líquidos o netos de la venta de activos y de cobranzas a partir de los créditos dentro del procedimiento (*bankruptcy claims*) después de calcular y deducir los respectivos costos para recuperar dichos fondos, como honorarios y gastos legales, comisiones por operaciones y servicios bancarios, entre otros.⁸⁵

Como se ha discutido, el valor de una empresa como negocio en marcha comprende tanto activos tangibles como intangibles, sin embargo, este valor no incluye activos inoperantes (*nonoperating assets*) o activos excedentes (*redundant assets*),⁸⁶ y si bien estos activos no están contemplados dentro del valor de una empresa como negocio en marcha en el procedimiento legal de quiebra de los EUA, los acreedores tienen derechos en todos los activos del deudor, ya sea que estos se utilicen o no en las operaciones y el funcionamiento de la empresa en cuestión.⁸⁷

Por lo tanto, en caso de que una empresa no posea activos inoperantes o redundantes, su valor como negocio en marcha es igual al valor de mercado de sus fondos propios (*equity*) más el valor de su deuda. No obstante, en los EUA, la mayor parte de los Tri-

83 Grant Newton, Paul Shields y James Hart, *Business Valuation in Bankruptcy* (2002), 5.

84 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 24.

85 *Idem*.

86 Los activos inoperantes o redundantes se definen como activos que no son necesarios para las operaciones en curso o normales de una empresa, sin embargo, pueden generar ingresos, por ejemplo, efectivo subutilizado, valores negociables, préstamos por cobrar, equipo inactivo, terrenos sin uso, etcétera.

87 Ian Ratner *et al.*, *Business Valuation and Bankruptcy* (2009), 24 y 30.

bunales de Quiebras reconoce que los precios que el mercado fija a la deuda de una empresa en crisis (*distressed company*) y a sus acciones ordinarias, antes y durante un procedimiento legal de quiebra, no son relevantes cuando se valúa esa empresa que relativamente pronto será reestructurada.⁸⁸

V. REMARCACIONES Y CONTRASTES

A partir del análisis llevado a cabo en los apartados anteriores, a continuación, se enlistan de manera puntual remarcaciones importantes sobre la valuación de empresas en el contexto de la LCM de México y de la Ley Federal de Quiebras o Código de Quiebras de los EUA, contrastando diferencias y similitudes; a partir de un ejercicio de derecho comparado.

Primera. El valor como negocio en marcha considera a la empresa como un conjunto de activos tangibles e intangibles integrados y que interactúan entre sí produciendo beneficios económicos. Por lo que dicho estándar de valor estará determinado por los flujos libres de efectivo (*discounted cash flow, DCF*) que se espera genere una empresa en el futuro, descontando estos flujos a una tasa que refleje los riesgos del negocio. El valor de una empresa en concurso mercantil en México subyace en concebirla, especialmente, como un negocio en marcha. Asimismo, los métodos de valuación de una empresa como negocio en marcha aceptados por la mayor parte de los Tribunales de Quiebras de los EUA incluyen, principalmente, el flujo de efectivo descontado, así como múltiplos de empresas comparables (*comparable company multiples, CCM*) y múltiplos de transacciones comparables (*comparable transaction multiples, TM*).

Segunda. En términos generales, el valor de una empresa como negocio en marcha será mayor que el valor de liquidación, de lo contrario, se debería considerar la liquidación de una empresa para maximizar los reembolsos de los acreedores y de otros titulares de derechos. Al respecto, si la premisa de valor apropiada es una empresa como negocio en marcha, el valor de liquidación es útil para establecer un valor mínimo de la empresa en cuestión. En este marco, el capítulo 11 (*Chapter 11. Reorganization*) de la Ley Federal de Quiebras de los EUA está diseñado para preservar el valor de una empresa como negocio en marcha al tiempo que reestructura sus deudas y activos. Por lo que las circunstancias deben ser inauditas antes de que un Tribunal de Quiebras llegue a la conclusión de que se ordene un análisis de liquidación. La presuposición del capítulo 11 es que la empresa tiene más valor como negocio en marcha que liquidada.

Tercera. El artículo 2 de la LCM establece que el concurso mercantil consta de dos etapas sucesivas, denominadas conciliación y quiebra. Guardan semejanzas la etapa de conciliación en México con el capítulo 11 (*Chapter 11. Reorganization*), así como la etapa de quiebra con el capítulo 7 (*Chapter. Liquidation*) de los EUA.

88 *Ibidem*, 30-31.



Cuarta. El artículo 151 de la LCM establece que el conciliador recomendará la realización de avalúos (a precios de mercado) que considere necesarios para la consecución de un convenio entre la empresa y sus acreedores reconocidos, por consecuencia, en el criterio 2.6.2 de los Criterios de Selección y Actualización de los Especialistas de Concursos Mercantiles es imprescindible también que se establezca que el conciliador deba tener conocimientos y experiencia en valuación de empresas, como sí se establece para el síndico en el Criterio 2.6.3.

Quinta. El síndico, una vez dictada la sentencia declarativa de quiebra, tendrá como una de sus funciones valuar a la empresa en concurso mercantil. En este sentido, los artículos 190 y 191 de la LCM establecen que el síndico será responsable de realizar un inventario de la empresa, y en el marco de la valuación, a partir de este inventario, se valuarán bienes muebles, bienes inmuebles, títulos valores de todas clases, géneros de comercio y derechos a favor de la empresa. A este respecto, el síndico hará públicos los peritajes, avalúos, otros estudios y los anexos que los complementen en el expediente concursal de conformidad con el artículo 210 de la LCM.

Sexta. Como parte de la venta o enajenación de la empresa o de sus activos, el artículo 197, tercer párrafo, de la LCM, destaca que cuando “la enajenación de la totalidad de los bienes y derechos de la Masa como unidad productiva, permita maximizar el producto de la enajenación, el síndico deberá considerar la conveniencia de mantener la empresa en operación”⁸⁹ o, como se ha argumentado, conforme a un negocio en marcha.

Séptima. En los EUA, la reestructuración de pasivos y activos (*reorganization*) de una empresa con problemas de solvencia hace referencia a su valor como unidad productiva en marcha. Cabe advertir que se tiende a pensar que una reestructuración, en general, está enfocada solamente en los pasivos de una empresa, por ejemplo, como se establece en el artículo 339, fracción IV, de la LCM de México, no obstante, los activos tienen un papel también muy importante dentro de una reestructuración.

Octava. Los peritos valuadores que proveen sus servicios en los procedimientos legales de quiebra de los EUA deben tener conocimientos firmes en *bankruptcy law*, y estar altamente cualificados para llevar a cabo valuaciones en este ámbito. Tocante a esto y frente a valuaciones contrapuestas, los jueces de los procedimientos legales de quiebras de los EUA ejercen su discrecionalidad para dirimir estas situaciones. Incluso, las controversias sobre valuaciones son el núcleo del proceso de reestructuración bajo el capítulo 11 (*Chapter 11. Reorganization*) de la Ley Federal de Quiebras de los EUA.

Novena. Existe una tendencia hacia una mayor sofisticación de métodos financieros y cuantitativos de valuación por parte de los Tribunales de Quiebras y de los inmersos (*stakeholders*) en los procedimientos legales de quiebra de los EUA, obedeciendo ello a un deseo de mayor precisión y objetividad. En este marco, cuando se utiliza el método

89 Artículo 197, tercer párrafo, de la LCM.

de flujo de efectivo descontado, los supuestos que se hacen para estimar la tasa de descuento (*discount rate*) se deben justificar a partir de la teoría y la evidencia provenientes de la literatura financiera arbitrada (*peer-reviewed*) o también conocida como publicación científica, en vez de la literatura y de las guías de la industria de la valuación.

Décima: La Ley Federal de Quiebras de los EUA no proporciona orientación alguna sobre lo que significa “valuados de forma justa” o “en una valuación justa” (*at a fair valuation*) con respecto a los bienes de un deudor, o cómo un perito debe conducirse en un procedimiento legal de quiebra para obtener un dictamen con una valuación justa. Empero, el estándar de *valor justo* tiende a utilizarse en la valuación de empresas y de derechos reconocidos en un contexto jurídico, por lo que su definición será distinta según el marco o sistema jurídico aplicable y de los precedentes judiciales (*case law*) en el caso de los EUA. Inclusive, en ciertos procedimientos, estos precedentes pueden sugerir el marco de valuación que se utilizará para estimar el *valor justo* de una empresa.

Undécima. En el procedimiento legal de quiebra de los EUA, las valuaciones podrían diferir dependiendo de la situación concreta, así como del objetivo de la valuación, e incluso del momento adecuado o propicio del ejercicio de valuación dentro de este procedimiento legal. Por lo tanto, la valuación no es fija o estática. De este modo, independientemente de que una empresa se encuentre o no en estado económico de insolvencia y opte por reorganizarse o reestructurarse con éxito antes o después de un procedimiento legal de quiebra, será necesario valorar la empresa en diferentes momentos de su vida.

Duodécima. Poco tiempo después, relativamente, de que una empresa haya presentado una solicitud ante un Tribunal de Quiebras de los EUA, será requerida para exhibir sus listas de activos y pasivos, y un informe sobre su situación financiera y de operaciones. En el marco de la valuación, resulta importante destacar que la información contenida en estas listas e informe será útil para el experto o perito relacionado con el testimonio de una valuación.

Decimotercera. Dentro del procedimiento legal de quiebra de los EUA, los conceptos de valor y disminución de valor son fundamentales para cualquier negociación o disputa legal con relación a la protección adecuada (*adequate protection*).

VI. REFLEXIÓN FINAL

La figura jurídica del concurso mercantil es compleja debido a la fuerte interacción que tiene con otras disciplinas, como la economía, las finanzas, la administración, la contaduría, entre otras. La presente investigación de derecho comparado resulta trascendente para México con la reciente creación en marzo de 2022 de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia de Concursos Mercantiles, en virtud de que esta figura jurídica exige capital humano especializado, y que cuente con habilidades y conocimientos multidisciplinarios e interdisciplinarios.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaraz, Enrique, Brian Hughes y José Martínez. *Diccionario de términos económicos, financieros y comerciales*. España: Editorial Ariel, 2002.
- Anderson, Perry. "U. S. Supreme Court Rule of Valuation As Applied to Corporate Reorganization", *Marquette Law Review*, vol. 27, núm. 3 (1943): 111-124. <https://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3623&context=mulr>
- Ayotte, Kenneth y Edward Morrison. "Valuation Disputes in Corporate Bankruptcy". *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 166 (2018): 1823 y 1825. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2404/
- Consejo de la Judicatura Federal. "Glosario de términos de la Ley de Concursos Mercantiles", acceso el 15 de diciembre de 2022. <https://www.ifecom.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=infRelevante%2Fglosario.htm%235>
- Dasso, Ariel. *Derecho concursal comparado*. Buenos Aires: Legis, 2008.
- Hitchner, James. *Financial Valuation. Applications and Models*. EUA: John Wiley & Sons, Inc., 2017.
- Kang, Tong, Sharon James y Frances Fabian, "Real Options and Strategic Bankruptcy", *Journal of Business Research*, núm. 117 (2020): 152. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.057>
- Kim, Jongho. "Bankruptcy Law Dilemma: Appraisal of Corporate Value and Its Distribution in Corporate Reorganization Proceedings". *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 29, núm. 1 (2009): 121-129. <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol29/iss1/4/>
- Lucio, Federico. "Valuación de la empresa para efectos de su venta en términos de la Ley de Concursos Mercantiles". *Documento de Trabajo* (México: IFECOM, s. f.). <https://www.ifecom.cjf.gob.mx/resources/PDF/estudio/25.pdf>
- Nadelmann, Kurt. "La quiebra en el derecho norteamericano". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XII, núm. 46 (1962): 257.
- Newton, Grant, Paul Shields y James Hart. *Business Valuation in Bankruptcy: A Nonauthoritative Guide; Consulting Services Practice Aid, 02-1*. EUA: American Institute of Certified Public Accountants, Inc., 2002.
- Ordoñez, Juan. *Derecho concursal mercantil*. México: Editorial Porrúa, 2012.
- Pereiro, Luis. *Valuation of Companies in Emerging Markets*. EUA: John Wiley & Sons, Inc., 2007.
- Ratner, Ian, Grant T. Stein y John C. Weitnauer. *Business Valuation and Bankruptcy*. EUA: John Wiley & Sons, Inc., 2009.



- Reilly, Robert. "Intellectual Property Valuation Within A Bankruptcy Context Part Three". *les Nouvelles - Journal of the Licensing Executives Society*, vol. 56, núm. 1 (2021): 28-30. <https://ssrn.com/abstract=3715011>
- Reilly, Robert. "Valuation Analyst Guidelines Related to Bankruptcy Expert Reports and Expert Testimony". *Insights*, Verano (2010): 44-48. https://willamette.com/insights_journal/10/summer_2010_7.pdf
- Sharfman, Keith. "Judicial Valuation Behavior: Some Evidence from Bankruptcy". *Florida State University Law Review*, vol. 32, núm. 2 (2005): 397. <https://ir.law.fsu.edu/lr/vol32/iss2/4>
- Simkovic, Seton. "The Evolution of Valuation in Bankruptcy". *American Bankruptcy Law Journal*, núm. 301 (2017). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2810622>
- Siu, Carlos. *Valuación de empresas: proceso y metodología*. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2008.
- Suprema Corte de los EUA. *Consolidated Rock Products Co. v. Du Bois* (1941). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/510/>
- Van, Daniel. "Bankruptcy and Business Valuation in the Current Environment". *American Bankruptcy Institute Journal*, vol. 39, núm. 10 (2020): 6. <https://thegriffinggroup.com/wp-content/uploads/2020/10/ABI-Journal-Van-Vleet-Bankruptcy-Business-Valuation-COVID-19.pdf>

LEGISLACIÓN

- Constitution of the United States (1787). https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec8
- Criterios de Selección del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2022). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5665829&fecha=29/09/2022#gsc.tab=0
- Ley de Concursos Mercantiles (Diario Oficial de la Federación, 12 de mayo de 2000, con última reforma publicada el 11 de mayo de 2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCM.pdf>
- Reglas de Carácter General de la Ley de Concursos Mercantiles (Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 2019). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5125395&fecha=18/12/2009#gsc.tab=0
- Reglas de Carácter General de la Ley de Concursos Mercantiles (IFECOM, 2021). https://www.dof.gob.mx/2021/CJF/Reglas_de_Carater_General_LCM.pdf





Carrera administrativa y potestad de personal en órganos de control fiscal

Administrative Career and Power of Personnel of Fiscal Control Bodies

José de los Santos Bentacourt¹
Edwin Josué Baptista²

Sumario: I. Introducción. II. Metodología. III. Desarrollo de la investigación. IV. Resultados y discusión. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.

Resumen

Analizamos la situación actual de la carrera administrativa ante la potestad en materia de personal de los órganos de control fiscal venezolanos a partir del Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. Según el estatuto, los cargos de la Contraloría son de confianza, en consecuencia, de libre nombramiento y remoción, lo que contraviene los principios que garantizan la estabilidad como característica fundamental del régimen de la administración pública. Esta investigación descriptiva, mediante el análisis de contenido documental de orden doctrinal, legal y jurisprudencial permite concluir que el mencionado estatuto de personal vulnera la estabilidad de cargo y elimina la categoría de funcionario de carrera en los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal, desconfigurando el régimen de carrera administrativa. Este acto causa agravio a todas las personas que aspiren o desempeñen un cargo de carrera en los órganos de control fiscal, razón por la cual se constituye, a la luz del derecho, en objeto de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad.

Palabras claves: carrera administrativa, Estatuto de Personal Contraloría General de la República, órganos de control fiscal venezolanos

Recibido: 28/08/2023

Aceptado: 11/09/2023

- 1 Magister en Dirección y Gestión Pública para el área andina por la Universidad Carlos III Madrid, abogado por la Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín y sociólogo por la Universidad del Zulia. Exjefe de Atención Ciudadana de la Contraloría del Estado Zulia. Investigador autónomo. Correo electrónico: bentacourt1969@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-6852-1716>
- 2 Doctor en Ciencias Políticas por la universidad Rafael Belloso Chacín, magister en Derecho Procesal Civil y Derecho Administrativo por la Universidad del Zulia, Magister en Dirección y Gestión Pública Local para el área andina por la Universidad Carlos III Madrid, abogado y lic. en filosofía, profesor titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín y profesor convencional de la Universidad del Zulia. edwinbaptista20@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-1691-1525>



Abstract

We analyze the current situation of the administrative career in the Venezuelan fiscal control bodies based on the Personnel Statute of the Comptroller General of the Bolivarian Republic of Venezuela. According to the statute, the staff positions of the Comptroller are of confidence, consequently, of free appointment and removal, which contravenes the principles that guarantee stability as a fundamental characteristic of the public administration regime. This descriptive research, through the analysis of doctrinal, legal and jurisprudential documentary content, allows us to conclude that the aforementioned personnel statute violates the stability of the position and eliminates the category of career civil servant in the bodies that make up the National Fiscal Control System, disrupting the administrative career regime. This act causes offense to all people who aspire to or hold a career position in the fiscal control bodies, which is why it constitutes, in light of the law, an object of nullity due to illegality and unconstitutionality.

Keywords: administrative career, Comptroller General of the Republic Staff Statute, Venezuelan fiscal control bodies.

I. INTRODUCCIÓN

La relación laboral de los particulares frente al Estado deviene en la categoría de funcionario público, en tanto le corresponde a la administración pública atender los requerimientos y múltiples servicios que la población demanda del Estado. Esa relación se rige por normas previamente establecidas que permiten a las partes su satisfacción. En este contexto, la carrera administrativa se sustenta en dos pilares fundamentales: la estabilidad del cargo y la posibilidad de ascenso, garantizados conforme a normas establecidas.

En Venezuela, la carrera administrativa acusa la mayor conquista que ha tenido el régimen de la función pública, y la estabilidad de cargo es uno de los derechos más importantes que se han logrado para los funcionarios públicos.

La estabilidad es la garantía para el funcionario de que únicamente podrá ser destituido de sus servicios siguiéndose un procedimiento administrativo, lo cual impide que sea retirado de manera arbitraria.

Dentro de los organismos públicos en la estructura del Estado venezolano se encuentran los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, en adelante (CGR), los cuales son de vital importancia debido a su rol primordial de garantizar la transparencia en la gestión pública venezolana, y encargados de supervisar, vigilar, controlar y fiscalizar los ingresos, egresos y bienes públicos de la república, estados y municipios.

En febrero de 2011, el órgano rector dictó su estatuto de personal, estableciendo que los cargos de la CGR, a excepción del de auditor interno, son de confianza, en consecuencia, de libre nombramiento y remoción. Este acto atenta contra la estabilidad del cargo de sus funcionarios y contradice el régimen de carrera administrativa, puesto que



en la Constitución Nacional de 1999 se establece la regla general de que en la función pública todos los cargos sean de carrera y solo de manera excepcional de libre nombramiento y remoción.

Por lo tanto, a modo investigativo se analiza la vulnerabilidad de la carrera administrativa frente a la potestad en materia de personal de los órganos de control fiscal venezolanos, para lo cual se examina la estabilidad laboral en el contexto de la carrera administrativa en Venezuela, distinguiendo el Sistema Nacional de Control Fiscal en la estructura de la administración pública venezolana, y exponiendo la consideración jurídica de la aplicación del estatuto de personal de la CGR. De lo trazado, se precisan en el desarrollo de esta investigación las siguientes interrogantes: ¿la potestad en materia de personal que detenta el contralor general de la república hace posible la supresión de cargos de carrera en los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal mediante el estatuto de personal de la CGR?, ¿el estatuto de personal de la CGR en tanto acto administrativo está subordinado a la CRBV y, en consecuencia, sus lineamientos deben responder y ajustarse a la misma?

La práctica de los gobiernos en materia de gerencia del talento humano evidencia un gran acervo de estrategias y acciones derivadas del aprendizaje organizacional desde el modelo burocrático weberiano de administración pública. En ese sentido, adoptamos como aporte el estado del arte expuesto por Sanabria³ sobre la gestión estratégica del talento humano en el sector público, dado que analiza cuatro modelos: burocrático, gerencial, gestión estratégica y de servicio público, que hoy día manifiestan algunos rasgos característicos en las organizaciones públicas.

II. METODOLOGÍA

Se trata de una investigación descriptiva que implica un estudio jurídico con diseño documental, con apoyo del análisis bibliográfico, obteniendo información secundaria de orden legal, doctrinal y jurisprudencia. Utilizando una matriz de análisis, se organizó el fólder de los objetivos planteados, categorías, unidades de análisis y preguntas de investigación; lo cual permitió el registro organizado de información para extraer conclusiones con aproximación científicas.

Así, se organizaron en fólderes los contenidos sobre el régimen de la función pública en Venezuela y la estabilidad del cargo dentro de los órganos del control fiscal, específicamente, en la CGR con base en su estatuto de personal, marco legal y jurisprudencial de sus potestades en materia de personal. Posteriormente, se procedió a su análisis y discusión para identificar las contradicciones legales, aplicaciones prácticas y consecuencias derivadas para la estabilidad laboral de los funcionarios en el contexto del Sistema de Nacional de Control Fiscal.

3 Pedro Pablo Sanabria Pulido, *Gestión estratégica del talento humano en el sector público, estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2015), 366.

III. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

La teoría estatutaria ha caracterizado la naturaleza jurídica de la relación laboral de los particulares frente al Estado venezolano, dado que se sustenta en un régimen legal previamente establecido y soportado hoy día en la CRBV de 1999. La carrera administrativa es un sistema técnico de gestión de personal sobre la base de un conjunto integrado de principios, normas y procesos que establecen los derechos y deberes del funcionario o servidor público. La carrera administrativa pertenece a la administración pública.

El artículo 136 de la CRBV en el título IV deja ver con claridad dónde se encuentra el poder público, esto es, en su división político territorial (distribución vertical) y orgánica (distribución horizontal):

El Poder público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.⁴

En esos términos, los órganos y entes del Estado que ejercen el poder público representan la administración pública, la personifican. Así, se tiene, por una parte, a los órganos de los distintos niveles del poder público. La norma del título señalado se aplica a todas las administraciones públicas ejecutivas en los distintos niveles de gobierno, es decir, a la administración pública nacional, estatal y municipal.

Además del poder ejecutivo, esta norma se extiende a los otros órganos de los poderes públicos que desarrollan las funciones del Estado en su distribución horizontal. Por consiguiente, integran la administración pública del Estado, entre otros, los órganos que ejercen el poder ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo).

Al respecto, “la administración pública del Estado no sólo está conformada por órganos que ejercen el poder ejecutivo, sino también por los órganos que ejercen el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, y por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura”⁵; de ahí que el poder público es quien ejerce la función pública en tanto actividad propia de los órganos del Estado para la obtención de sus fines. En ese orden, señala González⁶ que la carrera administrativa se creó con la finalidad de estructurar una burocracia profesionalizada, cuyo personal posea los méritos suficientes para una eficiente y eficaz prestación de servicios.

4 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional Constituyente (Gaceta núm. 36.860, 1999, reimpresa por error material en Gaceta núm. 5.453, p. 26).

5 Allan R. Brewer-Carias y Rafael J. Chavera Gazdik, *Ley Orgánica de la Administración Pública* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2003), 3.

6 Efrén González Rodríguez, “Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia”, *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores* 13, núm. 25 (2010): 12. <https://doi.org/10.18359/prole.2451>



Precisiones sobre el sistema nacional de control fiscal venezolano

Entre los organismos públicos que integran la administración pública del país, se encuentran los órganos de control fiscal externo. De acuerdo con el artículo 274 constitucional:

Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo... prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado.⁷

Al referir al poder ciudadano, el artículo 273 de la CRBV precisa que el mismo es independiente y sus órganos son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Estos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa; y su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.

Dentro del poder ciudadano, la CGR constituye, por disposición del artículo 287, el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales; y de las operaciones relativas a los mismos. Con autonomía funcional, administrativa y organizativa, orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control.

Entre sus atribuciones se encuentran: 1) ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, 2) inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control. La ley, según el artículo 290 de la Constitución, determinará lo relativo a su organización y funcionamiento.

Con referencia al control fiscal, Otero⁸ lo define como el conjunto de actividades realizadas por instituciones competentes para lograr la regularidad y corrección de la administración del patrimonio público mediante sistemas y procedimientos diversos.

Su propósito es garantizar que las acciones y actividades de la administración pública se realicen o ejecuten en consideración y en estricto apego a la norma. Su objeto se orienta a regular y corregir la administración del patrimonio público. Implica para su materialización una serie de métodos, procedimientos, medios de verificación, parámetros y recursos cognitivos.

Citadini⁹ afirma que los órganos de control y fiscalización, en casi todos los países de Latinoamérica, son dotados de autonomía funcional y administrativa, lo cual posibilita la organización propia de sus servicios, la nominación de sus funcionarios y la gestión de sus bienes y recursos, de tal forma que no dependen de otro órgano o poder. En esa

7 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional Constituyente (Gaceta núm. 36.860, 1999, reimpresa por error material en Gaceta núm. 5.453, p. 58).

8 César Otero. *Control fiscal venezolano* (Venezuela: Editorial Miranda, 2012).

9 Antonio Roque Citadini, *El control externo de la administración pública* (Caracas: Contraloría General de La República, 1999).

orientación, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal¹⁰ (LOCGRSNCF) establece que la CGR no está subordinada a ningún otro órgano del poder público. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa; y de la potestad para dictar normas reglamentarias en las materias de su competencia.

Arboleda et al.¹¹ entienden que el control fiscal debe ejercerse en el contexto del principio de separación de funciones; por ende, de plena diferenciación entre la función fiscalizadora y la actividad administrativa de las entidades objeto de control. Su autonomía debería servir para garantizar, entre otros aspectos, su independencia técnica, de forma que la fiscalización sobre el uso de los recursos públicos pueda hacerse sin ningún tipo de reservas y ajena a todo interés particular.

Izquierdo¹² refiere que en Venezuela existe una parte de la administración pública que se denomina administración con autonomía funcional, la cual la integran el grupo de órganos descentralizados (con personería jurídica propia y distinta al Fisco Nacional) que tienen una estructura perteneciente a la misma persona de derecho público, pero que gozan y tienen ley la autonomía administrativa y funcional total, lo que permite que actúen sin restricción alguna y que no tengan un órgano superior que le impida cumplir con sus funciones y tareas propias.

En Venezuela, la CGR es un órgano integrante del poder ciudadano, forma parte del Sistema Nacional de Control Fiscal; siendo a su vez su órgano rector le compete de manera exclusiva el control y fiscalización de la administración pública nacional. Para el cumplimiento de sus atribuciones, actúa como un órgano que, a pesar de no detentar personalidad jurídica propia, posee una serie de cualidades, tales como la autonomía orgánica, administrativa y funcional que le brinda cierta independencia en el ejercicio de sus funciones.

Estabilidad del cargo en el ejercicio de la función pública

La estabilidad laboral se entiende como la certeza otorgada al empleado en el sentido que, mientras de su parte haya observancia y cumplimiento de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido de su empleo. En cambio, al incumplir sus funciones, resultaría en su terminación mediante el procedimiento previs-

10 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Asamblea Nacional, 2010 (Gaceta Oficial núm. 6013, Caracas, Venezuela).

11 Paulo Bernardo Arboleda Ramírez, Milton César Jiménez Ramírez y Carolina del Pilar López Osorio, "El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia", *Revista de Derecho* 34, núm. 1 (2021): 233-253. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502021000100233>

12 A. Izquierdo. *Derecho administrativo parte general* (Venezuela: Editorial Rikel, 2003). <https://doi.org/10.36796/biolex.v15i26.353>



to. Younes¹³ apunta que la estabilidad laboral “es uno de los elementos que consolida la función pública”, dado que la permanencia en el empleo permite alcanzar los fines esenciales del Estado a través de sus instituciones; agrega que “el buen desempeño en el ejercicio del empleo determina en gran parte la estabilidad o permanencia en el empleo”.

En el caso venezolano, la estabilidad constituye uno de los pilares fundamentales en la relación laboral —en lo público y en lo privado—. El artículo 93 contenido en el capítulo V, referente a los derechos sociales y de las familias, taxativamente impone a la ley, o a través de ella, garantizar la estabilidad en el trabajo. Lo cual implica que el ejercicio de la función pública no puede concebirse sin estabilidad, ella es su soporte. Sin estabilidad, no puede concebirse la carrera administrativa.

Resumiendo, la CRBV impone la estabilidad en el trabajo para todos los ciudadanos indistintamente del sector —público o privado— al que correspondan. Ese mandato arropa inclusive y sobre todo a las máximas autoridades de poderes públicos, órganos y entes de la república, tanto en su dimensión vertical como en su extensión horizontal, lo cual incluye a la CGR. El contralor(a) general de la república, por mandato de ley, tiene competencia para organizar el funcionamiento y la estructura de la CGR, eso sí, en atención a la constitución y la ley. Tiene entre sus atribuciones dictar el estatuto de personal de la CGR para la gestión de su personal.

La CRBV, en el artículo 146, indica que los cargos de los órganos de la administración pública son de carrera, amén de sus excepciones. En ese artículo no se distingue ni discrimina poder, rama u órgano de la administración pública, es decir, se refiere en su globalidad a la función pública en el país; pero además fija como prerrogativa que “los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera”, esto es, de toda la administración pública. No deja espacio para suponer que es para algún poder o instancia de la administración pública, sino que es para toda ella, actuando ese mandato como principio o regla general de atención al momento de calificar los cargos en cualquier órgano. Ese mandato constituye el principal elemento de estabilidad laboral para quienes forman parte del recurso humano en ejercicio de la función pública y el desarrollo de la carrera administrativa.

Sostiene Arias¹⁴ que el derecho a la estabilidad es exclusivo de los funcionarios de carrera. Como reseña Núñez¹⁵, la Constitución, la ley y la jurisprudencia han instituido como regla general en la administración pública la condición según la cual los cargos de los

13 D. Younes Moreno. *Derecho administrativo laboral* (10ª edición) (Bogotá: Editorial Temis, 2013), 81.

14 Jaime Luis Arias Fonseca. (2018). “La estabilidad laboral de los empleados públicos que llegan a la edad de retiro forzoso sin obtener un derecho pensional”, *Vis Uris* 5, núm. 10, 150-187.

15 Yancy Johanna Núñez Arias, “Vinculación de los servidores públicos a la carrera administrativa” (tesis de posgrado, Universidad Militar Nueva Granada, 2015). <http://hdl.handle.net/10654/7108>

órganos de la administración pública son de carrera, aun cuando provee excepciones taxativas a esta regla, como lo son los cargos de libre nombramiento y remoción, y otros. Lo anterior implica que la potestad que pueda tener cualquier órgano de alguno de los poderes públicos para normar y estatuir la gestión del personal a su interior pasa por atender, como punto previo, el mandato constitucional de considerar, en primer término, la calificación de cargos como de carrera.

Marco legal y jurisprudencia sobre potestad en materia de personal de los órganos de control fiscal externos venezolanos

Parra¹⁶ define por potestad “aquellas facultades o aptitudes para obrar, exorbitantes, con fuerza ordenadora y coactiva; atribuida constitucional y legalmente a la Administración Pública, capaces de moldear el mundo jurídico de los administrados, a los fines superiores del Estado”. Por su parte, García de Enterría y Hernández¹⁷ consideran que “la potestad se manifiesta en la posibilidad de producir efectos jurídicos que los sometidos han de soportar; y dichos efectos jurídicos pueden ser con normalidad efectos de gravamen, de cuyo ejercicio concreto surgen obligaciones, deberes, cargas, vínculos, y restricciones”.

Las potestades normativa y organizativa tienen su fundamento en el artículo 287 constitucional, al establecer la autonomía funcional, administrativa y organizativa de la CGR, extensivo a las contralorías estatales y municipales por cuenta de los artículos 163 y 176 respectivamente, y que se refrendan a nivel legal en la LOGRSNCF (2010) y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹⁸.

En ese tenor, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 11 de abril de 2002, reconoce la existencia de una potestad reglamentaria, atribuida directamente por la Constitución a los órganos con autonomía funcional para dictar sus propios reglamentos en materia de previsión y seguridad social, sin que ello implique violación a la reserva legal. Esa potestad encuentra plena vigencia en el actual ordenamiento constitucional, ya que la misma constitución de 1999, en su artículo 147, no sometió expresamente a estos órganos a la ley nacional que “establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales”; ley que aún no ha sido dictada y que no podrá incluir a este tipo de órganos con autonomía funcional, dentro de los cuales se encuentra la CGR, tal como así lo prevé el artículo 287 del texto fundamental.

16 Galsuinda, Parra. *Manual de derecho administrativo general* (Venezuela: Vadell Hermanos Editores, 2007), 19.

17 Eduardo García de Enterría y Hernández, *Curso de derecho administrativo, Tomo II* (España: Editorial Civitas, 1997), 436.

18 Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Asamblea Nacional, 2010 (Gaceta núm. 6015, Venezuela).



IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La potestad que detenta la CGR en materia de personal deviene de su autonomía, de la facultad o prerrogativa de regular su esfera jurídica interna, apegada siempre a la Constitución y la ley; teniendo por norte dicha potestad es que el legislador patrio resuelve establecer en el artículo 14 numeral 3 de la LOCGRSNCF lo siguiente:

Son atribuciones y obligaciones del contralor(a) general de la república: dictar el Estatuto Interno de Personal de la Contraloría de conformidad con lo previsto en esta ley, y nombrar, remover, destituir y jubilar al personal conforme a dicho Estatuto. Este complementa el régimen para la gestión del personal del órgano de control fiscal; en él se establecen los derechos y obligaciones de los funcionarios o funcionarias de la CGR. Asimismo, la LOCGRSNCF en el artículo 20 establece que el estatuto de personal determinará los cargos cuyos titulares son de libre nombramiento y remoción en atención al nivel y naturaleza de sus funciones.

En virtud de lo anterior, el 7 de febrero de 2011 se publica en Gaceta Oficial núm. 39.610 el Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela¹⁹, dictado mediante resolución núm. 01-00-000033 en Caracas el 4 de febrero de 2011. Derogando el estatuto de personal de esa contraloría, dictado mediante resolución núm. 01-00-00-067 del 24 de octubre de 2000, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela núm. 37.088 de fecha 29 de noviembre de 2000. Posteriormente, reformado parcialmente el 4 de septiembre de 2017 mediante resolución núm. 01-00-000497, publicado en Gaceta Oficial núm. 41.256 de fecha 13 de octubre de 2017²⁰.

El estatuto publicado en 2011, según su artículo 2, rige la gestión de la función pública de la CGR y sus aspectos relacionados. Sin embargo, es preciso hacer notar que el estatuto de personal de la CGR vigente desde el año 2000 hasta el año 2011, de manera explícita en sus artículos 2 y 3, contemplaba la carrera administrativa y la estabilidad laboral de sus funcionarios: “Los funcionarios al servicio de la Contraloría pueden ser de carrera y de libre nombramiento y remoción”; “Los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el ejercicio de funciones”. Como regla general, de acuerdo con el artículo 4, los cargos de la CGR son de carrera, salvo los de libre nombramiento y remoción; más aún especificando estrictamente cuales eran los de libre nombramiento y remoción, los de alto nivel y los de confianza.

Bajo ese régimen, los funcionarios de la CGR tenían garantizado el derecho a la estabilidad en el cargo, salvo que por razones o causas legalmente justificadas, y siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente, podían ser cesados de sus funciones.

19 Estatuto de Personal, Contraloría General de la República, 2011 (Gaceta Oficial núm. 383.327, Venezuela).

20 Reforma Parcial del Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, Contraloría General de la República, 2017 (Gaceta Oficial núm. 41.256, Venezuela).

Ante lo expuesto, se evidencia que ese artículo 4 constituye un desarrollo de la ley orgánica de la CGR, que expresamente otorgó al contralor la facultad solo para determinar cuáles funcionarios serían de alto nivel o confianza, es por ello que pudiera plantearse la situación del cargo de carrera que por disposición del contralor general fuese calificado, atendiendo al nivel o naturaleza de sus funciones en el organismo, como de libre nombramiento y remoción.

Sobre este particular, se debe tomar en consideración la posibilidad de afectar la estabilidad del funcionario de carrera mediante un acto discrecional, lo cual consiste en cambiar la naturaleza del cargo por medio de la figura del estatuto de personal que emita el contralor, por lo que se puede convertir un cargo de carrera en cargo de libre nombramiento y remoción. Es necesario destacar, tal como se infiere de la LOCGRSNCF, que el límite a esa posibilidad se encuentra en la exigencia legal de que se atienda al nivel o naturaleza de las funciones del cargo a calificar.

Aludiendo el nivel o naturaleza de las funciones del cargo, la CGR dicta bajo la resolución núm. 00-00-000033 un nuevo estatuto de personal, vigente a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela núm. 383.327 del 7 de febrero de 2011, el cual consagra en su artículo 6 lo siguiente:

Los cargos de la CGR, a excepción del auditor interno, son de confianza, en consecuencia, de libre nombramiento y remoción en virtud de las atribuciones del organismo contralor, a los fines de garantizar la oportuna, respetada, transparente y eficaz de sus funciones, habida cuenta que quienes la ejercen se encuentran vinculados y tienen acceso a cualquier fuente o sistema de información, registros y documentos que requieren la más discreción y llevan implícito un alto grado de confidencialidad.

Del articulado, mencionado *ut supra*, se puede evidenciar la extinción de la carrera administrativa en la CGR, considerando que todos los cargos del órgano de control son de confianza, exceptuando al auditor interno. No obstante, el régimen de la función pública es de reserva legal nacional, a tal punto que el legislador dicta la Ley del Estatuto de la Función Pública, la cual, según criterio de la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo del 13 de mayo de 2008, sirve de ley marco o base para los estados y municipios.

La CGR en uso de su autonomía funcional y su amplia potestad normativa está facultada para determinar cargos de libre nombramiento y remoción, a tal punto, que considera toda su planta de funcionarios públicos como de confianza, cercenando la carrera administrativa en dicho órgano. Tal criterio ha sido eficaz para escindir la carrera administrativa de las contralorías estatales y municipales por vía normativa y jurisprudencial.

En este contexto, a las contralorías de los estados y de los municipios se les ha permitido la facultad de determinar que todos los cargos dentro de su estructura organizativa sean de libre nombramiento y remoción. Tal es el caso de la resolución núm. 011-2.009-E de

la Contraloría del Estado Zulia²¹ y suscrita por la contralora interventora Dra. Janeth Hernández Negrete el 17 de abril de 2009, la cual resuelve en el artículo único: “Declarar con fundamento en el análisis de las consideraciones anteriores, de CONFIANZA y por ende de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION, todos los cargos desempeñados por los funcionarios y funcionarias adscritos a la Contraloría del Estado Zulia”.

De igual manera, esta situación se repite en la Contraloría Municipal de Maracaibo²² mediante la resolución núm. DC-036-2009 publicada en la Gaceta Municipal el 15 de abril de 2009, en la cual se resuelve en el artículo primero determinar los cargos que serán de libre nombramiento y remoción, determinando y describiendo que todos los cargos que establece el Manual Descriptivo de Cargos de la Contraloría Municipal de Maracaibo son de confianza y por ende de libre nombramiento y remoción. A pesar de esto, tal autonomía debe entenderse como la facultad atribuida a un órgano o ente de producir o dictar su propia normativa sin violar el principio de la reserva legal en materia funcional, establecido en la CRBV, tal como lo ha venido señalando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia núm. 1412 del 10 de julio de 2007²³.

En la anterior sentencia, se observa la inclinación de los magistrados de la Corte Segunda de respetar la autonomía de los órganos de control fiscal, así como la potestad de dictar su propio estatuto de personal, pero respetando los principios generales de la carrera administrativa, por lo cual considero pertinente desaplicar el artículo 5 de la mencionada resolución, en la que establecía que todos los cargos de la contraloría del Estado de Miranda eran de confianza.

La Sala Constitucional del Máximo Tribunal, en sentencia núm. 1414 del 19 de julio de 2006²⁴, estableció lo siguiente: “no parece razonable que el Legislador Estadal le haya impedido a un órgano al que la Constitución le ha reconocido una posición especial — al dotarle de autonomía funcional y orgánica— ejercer...la potestad autoorganizativa”. Asimismo, fue impugnada la resolución núm. 0014-2005 emanada de la Contraloría del Estado Miranda, en la cual se estatuyen los cargos del órgano de control fiscal como de confianza, conociendo en última instancia la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, estableciendo el 9 de marzo de 2012, bajo la ponencia de la Dra. Gladys Gutiérrez, lo siguiente:

21 Resolución núm. 011-2009-E, Contraloría del Estado Zulia, 17 de abril de 2009 (Gaceta Oficial del Estado Zulia).

22 Resolución núm. DC-036-2009, Contraloría Municipal de Maracaibo, 15 de abril de 2009 (Gaceta Municipal).

23 Sentencia núm. 1412 de Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional de 10 de Julio de 2007. <https://vlexvenezuela.com/vid/eduardo-parilli-wilheim-283345087>

24 Sentencia núm. 1414 de 19 de julio de 2006, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. <https://vlexvenezuela.com/vid/juan-pablo-soteldo-azparren-283374655>

las Contralorías de los Estados están investidas de una autonomía orgánica, funcional y administrativa, conceptos éstos que comprenden la libertad de dirección, de estructura, de organización o asignación de atribuciones, de designación, de remoción, de la calificación del funcionario de confianza o alto nivel; siempre ajustado al más estricto margen de observación de las normas constitucionales y legales que así estén previstas.

esta Sala, declara la constitucionalidad del artículo 5° de la Resolución N° 0014-2005, dictada por la Contraloría del Estado Miranda, regulando el ámbito funcional del aludido ente contralor. Finalmente, la Sala estima oportuno indicar a la Corte segunda en lo Contencioso Administrativo, que el criterio establecido en sentencia del 28 de febrero de 2008, se fundamenta en la existencia de una reserva legal a favor de la ley nacional para regular el sistema estatutario funcional, a lo cual se añade que tal reserva admite la delegación expresa, tal como se indicó *ut supra*, y que de la misma se excluyen los órganos y entes comprendidos en regímenes especiales, tales como órganos contralores que gozan de disposiciones constitucionales y legales por la naturaleza de la función que ejercen. En tal virtud, esta sala declara no conforme a derecho a la desaplicación efectuada por la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo sobre el artículo 5 de la resolución N° 0014-2005 de fecha 23 de agosto de 2005²⁵, dictado por el Contralor Interventor del estado Miranda. Así se decide. (p. 1)

Como se puede evidenciar del bosquejo jurisprudencial mencionado *ut supra*, los jueces venezolanos no han sido consistentes en cuanto a determinar la amplia potestad de los órganos de control fiscal para establecer cargos de confianza, llegando incluso a considerar en algunos casos que dicha potestad únicamente reside en la CGR como máximo órgano contralor, y en otros que la misma se hace extensiva a los demás órganos de control externos estatales y municipales, llegando incluso la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo a desaplicar una resolución emanada de un órgano de control fiscal estatal por considerar que la misma atenta contra el régimen de carrera administrativa, permitiéndole a la contraloría del estado Miranda determinar los cargos de su estructura como de libre nombramiento y remoción en atención al aspecto confidencial.

Lamentablemente, el criterio manejado por la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo fue declarado no ajustado a derecho por la Sala Constitucional al considerar que los órganos de control fiscal externo por mandato constitucional y legal, y en atención a la naturaleza de sus funciones, pueden determinar sus propios estatutos legales, pero sin entrar a conocer a fondo si la potestad para tener un estatuto de personal interno es de tal amplitud para considerar todos los cargos de los órganos de control fiscal de libre nombramiento y remoción; sin que se entienda una violación a la reserva legal y muchos menos al régimen de la carrera administrativa.

Consecuentemente, es menester resaltar lo contenido en la sentencia núm. 2149 del Tribunal Supremo de Justicia –sala constitucional del 14 de noviembre de 2007²⁶–, en ella el juzgador expone lo siguiente:

25 Resolución núm. 0014-2005 de 9 de marzo del 2012, Contraloría del Estado Miranda, Venezuela.

26 Sentencia núm. 2149 de Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional de 14 de noviembre de 2007. <https://vlexvenezuela.com/vid/german-jose-mundarain-283346235>



el cargo que ocupaba la parte actora en el proceso funcional (Sociólogo III) estaba calificado como un cargo de carrera, pero luego el propio Defensor del Pueblo, a través de la Resolución DP- 2001-174 del 31 de diciembre de 2001, lo convirtió en un cargo de libre nombramiento y remoción, en franco desmedro a la estabilidad de los funcionarios constitucionalmente garantizada. En sentencia N° 1412/07²⁷ la misma sala constitucional rechaza la interpretación que hacen la Procuraduría General de la República y el fondo de garantías de depósitos del país (FOGADE) respecto del artículo 146 de la Carta Magna, al advertir que “No es posible sostener, tras una lectura de ese artículo 146 que atienda a su espíritu, que el reconocimiento de la existencia de cargos de libre nombramiento y remoción es suficiente para constitucionalizar una exclusión total de la carrera administrativa”.

De las afirmaciones sobre las cuales la Sala ha sentado su criterio, asombra la negación de la carrera y la estabilidad. No cabe duda de que la carrera y la estabilidad son principios supremos del ordenamiento. De por sí, el hallarse recogidos en la Constitución les confiere ese carácter. De lo precedente, se colige que la exclusión total de los cargos de carrera, para su conversión en cargos de libre nombramiento y remoción, constituye una distorsión de la estabilidad que actúa como la regla en las relaciones jurídicas de empleo público.

Desde 2011 a la actualidad, los cargos de la CGR, a excepción del auditor interno, son de confianza, en consecuencia, de libre nombramiento y remoción. Este es el argumento básico sobre el cual descansa el desconocimiento, supresión y eliminación de la carrera administrativa dentro del sistema nacional de control fiscal.

Se ha observado que, al igual que la CGR, las contralorías de los estados y las contralorías municipales en la gestión del recurso humano han adoptado ese mismo criterio general para justificar que todos sus cargos sean de confianza. Ante esta realidad se presentan dos disyuntivas: la primera plantea que la carrera administrativa es primordial para que el personal de planta de los diversos entes de la administración pública sean los más capacitados y especializados en el ejercicio de sus funciones, y la misma debe ser respetada en todos los organismos, incluyendo los de control fiscal y garantizar así la capacidad técnica de los mismos. Por otra parte, es criterio del máximo órgano de control fiscal venezolano el establecer todos los cargos como de libre nombramiento y remoción, debido al carácter de inspección y confidencialidad que realizan los órganos de control fiscal externo.

Considerando lo anterior, vale la pena cuestionar:

¿El personal de carrera en estos órganos de control no puede desempeñar sus funciones de manera oportuna, respetada, transparente y eficaz?, ¿la discreción y confidencialidad necesaria en el desempeño de esas funciones de control solo se garantiza bajo la con-

27 Sentencia núm. 1412 de 10 de julio de 2007, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. <https://vlexvenezuela.com/vid/eduardo-parilli-wilheim-283345087>

dición de funcionarios de confianza?, ¿a los funcionarios de control interno, a sabiendas que deben realizar las mismas funciones y actividades que los funcionarios de control externos y bajo los mismos parámetros, se les debería desaplicar la ley de carrera administrativa y su condición de funcionarios de carreras y considerárseles de libre nombramiento y remoción?, ¿priva en el instrumento normativo de gestión del personal en estos órganos de control fiscal la discreción de la autoridad sobre el análisis profundo y sensato de las actividades a desarrollar en cada uno de los cargos existentes para determinar con precisión si el cargo puede ser de carrera o de confianza?

Tras analizar los documentos y leyes citados, podemos ver que se esconde una suerte de flojera analítica de cada uno de los cargos de esos órganos para el cumplimiento de su cometido institucional, es decir, para determinar cuáles cargos pudieran objetivamente ser de carrera y cuáles de confianza, en tanto que la Constitución impone a la autoridad contralora la obligación de determinar cuáles son los cargos de confianza, como excepción a la regla general según la cual todos los cargos de la administración pública (en general) son de carrera. Evitando así eliminar discrecionalmente la carrera administrativa en esos órganos de control externo.

V. CONCLUSIONES

La carta magna venezolana establece que los cargos en la administración pública son, por regla general, de carrera y excepcionalmente de confianza, y este principio es el que debe desarrollarse en todas las leyes que regulen tanto al sistema de carrera administrativa general como a los diversos regímenes funcionariales.

Es claro que los órganos de control fiscal externo pueden establecer en sus estatutos de personal los cargos que consideren de confianza en atención al carácter confidencial o a la naturaleza de sus funciones, que en su gran mayoría es fiscalizadora. Con fundamento en dicha prerrogativa, algunos órganos, entre ellos la CGR y otros de rango estatal y municipal, han estatuido que todos los cargos de quienes laboran en ellos son de confianza y, por ende, de libre nombramiento y remoción, situación que atenta contra el régimen general y constitucional de la carrera administrativa.

Finalmente, la jurisprudencia patria ha establecido que los cargos en la administración pública son de carrera y que el modo de ingreso a los mismos es por concurso público. No obstante, cuando se analizan los regímenes funcionariales de los órganos de control fiscal, se denota que la jurisprudencia ha sido algo tímida para establecer claramente que se debe respetar el régimen de carrera administrativa establecido en la constitución, siendo incongruente que haya organismos que en su planta no cuenten con un solo funcionario de carrera.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arboleda Ramírez, Paulo Bernardo, Milton César Jiménez Ramírez y Carolina del Pilar López Osorio. "El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia". *Revista de Derecho* 34, núm. 1 (2021): 233-253. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502021000100233>
- Arias Fonseca, Jaime Luis. (2018). "La estabilidad laboral de los empleados públicos que llegan a la edad de retiro forzoso sin obtener un derecho pensional", *Vis Uris* 5, núm. 10, 150-187.
- Brewer-Carias, Allan R. y Rafael J. Chavera Gazdik. *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2003.
- Citadini, Antonio Roque. *El control externo de la administración pública*. Caracas: Contraloría General de La República, 1999.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta núm. 36.860, 1999, reimpressa por error material en Gaceta núm. 5.453.
- Estatuto de Personal, Contraloría General de la República, 2011. Gaceta Oficial núm. 383.327, Venezuela.
- García de Enterría y Hernández, Eduardo. *Curso de derecho administrativo, tomo II*. España: Editorial Civitas, 1997.
- González Rodríguez, Efrén. "Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia". *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores* 13, núm. 25 (2010): 147-163. <https://doi.org/10.18359/prole.2451>
- Izquierdo, A. *Derecho administrativo parte general*. Venezuela: Editorial Rikel, 2003.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Asamblea Nacional, 2010. Gaceta Oficial núm. 6013. Caracas, Venezuela.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Asamblea Nacional, 2010. Gaceta núm 6015, Venezuela.
- Núñez Arias, Yancy Johanna. "Vinculación de los servidores públicos a la carrera administrativa". Tesis de posgrado, Universidad Militar Nueva Granada, 2015. <http://hdl.handle.net/10654/7108>
- Otero, C. *Control fiscal venezolano*. Venezuela: Editorial Miranda, 2012.
- Parra, Galsuinda. *Manual de derecho administrativo general*. Venezuela: Vadell Hermanos Editores, 2007.
- Reforma Parcial del Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, Contraloría General de la República, 2017. Gaceta Oficial núm. 41.256, Venezuela.

Resolución núm. 0014-2005 de 9 de marzo del 2012, Contraloría del Estado Miranda, Venezuela.

Resolución núm. 011-2009-E, Contraloría del Estado Zulia, 17 de abril de 2009 (Gaceta Oficial del Estado Zulia).

Resolución núm. DC-036-2009, Contraloría Municipal de Maracaibo, 15 de abril de 2009 (Gaceta Municipal).

Sanabria Pulido, Pedro. *Gestión estratégica del talento humano en el sector público, estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2015.

Sentencia núm. 1412 de 10 de julio de 2007. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. <https://vlexvenezuela.com/vid/eduardo-parilli-wilheim-283345087>

Sentencia núm. 1412 de Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional de 10 de Julio de 2007. <https://vlexvenezuela.com/vid/eduardo-parilli-wilheim-283345087>

Sentencia núm. 1414 de 19 de julio de 2006. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. <https://vlexvenezuela.com/vid/juan-pablo-soteldo-azparren-283374655>

Sentencia núm. 2149 de Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional de 14 de noviembre de 2007. <https://vlexvenezuela.com/vid/german-jose-mundarain-283346235>

Younes Moreno, D. *Derecho administrativo laboral* (10° edición). Bogotá: Editorial Temis, 2013.





El sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del poder judicial de Baja California: un problema jurídico y financiero

The Pension System of the Trusted Workers of the Judicial Power of Baja California: A Financial and Legal Problem

Mónica de Fátima Gómez Llanos Juárez¹
Dasaev Sosa Arellano²

Sumario: I. Introducción. II. El Contexto de los trabajadores del Poder Judicial de Baja California y su falta de derecho a la Seguridad Social de Pensiones. III. El problema financiero de las pensiones y la clasificación de los trabajadores. IV. Los litigios del personal de confianza del Poder Judicial. V. El presupuesto de las pensiones y la perspectiva hacia el futuro de las pensiones. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

Resumen

El presente artículo aborda la operación y el financiamiento, así como el marco legal y conceptual de las pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California. Se ofrece un análisis sobre las clasificaciones de los trabajadores y los no considerados trabajadores del Poder Judicial para acceder al derecho humano de una pensión digna y en igualdad de circunstancias de las que gozan otros sectores al servicio del Estado. También, se analizan diversos juicios interpuestos por personal de confianza del Poder Judicial, así como el procedimiento para el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y su problema financiero en perspectiva.

Palabras clave: derecho a la seguridad social, sistema de pensiones, equilibrio presupuestal, financiamiento de pensiones, presupuesto de egresos

Recibido: 06/06/2023

Aceptado: 04/09/2023

- 1 Maestra en derecho por la Universidad Iberoamericana y, actualmente, doctorante del programa Derecho Procesal Constitucional y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California, labora en la Secretaría General de Gobierno como subsecretaria de asuntos jurídicos y legales. monicades@hotmail.com, <https://orcid.org/0009-0009-2494-312X>
- 2 Doctor en Ciencias del Derecho con énfasis en Derecho Fiscal Administrativo por la Universidad Autónoma de Sinaloa, ha laborado como asesor jurídico de la Comisión de Hacienda Pública y Administración del H. Congreso del Estado de Sinaloa. Actualmente es profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Baja California y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores. dasaev.sosa@uabc.edu.mx; <https://orcid.org/0000-0001-7835-8289>



Abstract

This article approaches the financing and operation, as well as the legal framework and conceptual of the pensions of the trusted workers of the judicial power of the state of Baja California. We present an analysis about the classification of the workers and the not considered workers for the judicial power to access to the human right of a decent pension and equality of circumstances that enjoy other labor sectors at the service of the State. Also, various judgments interposed per the trusted personal of the judicial power to access to the right of pension are analyzed, as well as the expenses budget of the judicial power and his financial problem in perspective.

Keywords: the right to the social security, pensions system, budget balance, pension financing, expenses budget

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la problemática del sistema de seguridad social y, en específico, el de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California (PJBC). En el primer apartado analizaremos el contexto de los trabajadores de confianza del PJBC y su falta de acceso al derecho a la seguridad social, identificando el marco legal bajo el cual se encuentran reglamentados y el de los demás trabajadores para poder diferenciarlos.

Posteriormente, se procede a analizar el problema financiero que existe en el sistema estatal de pensiones de Baja California. Son varios los factores que influyen en su déficit y, a pesar de las diversas reformas a la ley, no se ha mantenido el equilibrio entre los ingresos recaudados y los pagos de las pensiones, lo que genera un déficit creciente poniendo en riesgo a las generaciones futuras, en especial, no se garantiza el derecho de pensiones para los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California (en adelante PJBC).

Asimismo, se analizarán algunos de los juicios interpuestos por trabajadores de confianza del Poder Judicial a fin de que fueran reconocidos sus derechos sin haber obtenido resultados efectivos y, finalmente, analizaremos el proceso para el presupuesto de las pensiones, el diseño del financiamiento para la recaudación de aportaciones para el sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del PJBC, exponiendo como es la integración del sistema de pensiones, verificando las modificaciones legales realizadas y cuál es la perspectiva que se avizora en el futuro.

II. EL CONTEXTO DE LOS TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL DE BAJA CALIFORNIA Y SU FALTA DE DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PENSIONES

Los derechos humanos se integran por aquellas normas que consagran libertades y prerrogativas básicas de las personas. Estos derechos surgen por la necesidad de establecer condiciones elementales que favorezcan a las personas.



Según Peces-Barba³, los derechos fundamentales se pueden definir como facultades que se atribuyen a las personas y a los grupos sociales; expresión de sus necesidades en lo referente a la vida, libertad, igualdad, participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte al desarrollo integral en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto o la actuación de los demás hombres, grupos sociales y del Estado, y con garantía de los poderes públicos para restablecer su ejercicio en caso de violación.

Dentro de los derechos humanos o derechos fundamentales se contemplan los de seguridad social, que son las medidas del Estado para garantizar a cada persona su derecho a un ingreso digno y a una apropiada protección para su salud.⁴

Para garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales, algunos autores focalizan el estudio desde el punto de vista de la dignidad humana, como De Paz⁵, quien señala que el significado jurídico de dignidad humana entraña que el Estado debe garantizar y favorecer las condiciones de acceso y justiciabilidad a los derechos sociales, pues estos son los fines que persigue el ámbito normativo y político de la actividad gubernamental y, precisamente, esto es lo que se busca que logren los trabajadores de confianza del PJBC. Nuestra carta magna impone la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias a respetar y proteger los derechos humanos, sin discriminación, a todas las personas.

El marco jurídico que protege los derechos de estos trabajadores en el contexto internacional, y que es vinculante, se encuentra en el art. 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece el derecho de seguridad social, indicando que debe contemplarse como mínimo el derecho a la jubilación y la creación del sistema de pensiones en los Estados a fin de proveer de ingresos a los trabajadores cuando se encuentren en un estado vulnerable, que regularmente ocurre cuando cumplieron con la edad o los años de servicio suficientes para poder jubilarse o pensionarse y ya son adultos mayores. Esa garantía de acceder al sistema de pensiones es indispensable para poder vivir de una forma digna y decorosa⁶. En el marco nacional, nuestra carta magna considera la protección de los derechos de estos trabajadores en los arts. 4 (derecho a la salud, que es la finalidad principal que se busca con la seguridad social) y 123 apartado B (que contempla el derecho de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado).

3 Gregorio Peces-Barba *et al.*, *Derecho positivo de los derechos humanos* (Madrid: Debate, 1987), 14.

4 Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14 ed. (México: Porrúa, 2015), 36-39.

5 Isaac de Paz González, *Constitucionalismo y justiciabilidad de los derechos sociales, estudio comparado internacional y leading cases a través del juicio de amparo en México* (México: Porrúa, 2016), 30.

6 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1998). www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf



El art. 99, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, establece las bases para los trabajadores al servicio de los poderes del Estado y de los municipios e indica que la propia ley fijará cuáles trabajadores serán considerados como de base o de confianza. En el apartado B del referido artículo se señala que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI) es la que establecerá las bases mínimas para regular el régimen de seguridad social que se logra a través de las aportaciones bipartitas de las cuotas del trabajador y de las aportaciones del ente empleador, suficientes para cubrir accidentes, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, pensión, jubilación, invalidez, vejez y muerte.⁷

Además, la Ley de ISSSTECALI establece los servicios a los que tienen derecho los trabajadores –dentro de los cuales se contemplan a los trabajadores de confianza del PJBC– y que forman parte de sus derechos de seguridad social: derecho a la jubilación, pensiones por retiro de edad y tiempo de servicios o por invalidez, pensión por riesgo de trabajo, ya por sí mismo o derivado de cónyuge o concubinario del trabajador o pensionado; y pensión por orfandad⁸. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California indica en el art. 15 que los magistrados, jueces y demás servidores y empleados de la administración de justicia tienen derecho a ser jubilados en los términos que dispongan las leyes respectivas.⁹

Como mencionamos, los trabajadores del PJBC tienen un marco jurídico que garantiza su acceso a la seguridad social. Al quedar instaurado dentro de un orden jurídico, el Estado adquiere la obligación de generar los mecanismos que permitan a todos los individuos ejercer sus derechos. De acuerdo con Alexy¹⁰, los derechos sociales constitucionalmente reconocidos se sustraen del regateo político, de modo que su otorgamiento o no otorgamiento no puede depender de la simple mayoría parlamentaria.

El PJBC solo otorgaba a sus trabajadores de confianza los descuentos para los gastos médicos que se proporcionan por ISSSTECALI, pero no respecto de un fondo de pensiones o las aportaciones que conforme a la ley debían realizarse. Derivado de esto, varios trabajadores de confianza iniciaron demandas para el reconocimiento de su derecho de pensiones y jubilación, y el Poder Judicial inició el pago de aportaciones de manera

7 Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California (Periódico Oficial, 16 de agosto de 1953). https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20210212_CONSTBC.PDF

8 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios el Estado de Baja California, art. 58, 67, 68, 75, 81 (Periódico Oficial, núm. 08, 17 de febrero de 2015). https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VI/LEYISSSTECALI.PDF

9 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California (Periódico Oficial, 4 de octubre de 1995). <https://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/leyes/LeyOrganicaPoderJudicial.pdf>

10 Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993), 494.



discrecional, solo para que se les reconociera ese derecho y entonces poder acceder a su derecho de pensión.

Por otra parte, a los trabajadores que son de base, es decir, los sindicalizados que laboran para el Poder Judicial, se les renueva su contrato colectivo de trabajo y, además de reconocerles su antigüedad, escalafón, derecho de jubilación, etc., se les aumenta el salario conforme al contrato colectivo de trabajo que tienen celebrado con el Poder Judicial y, de forma periódica, se revisan las condiciones generales de trabajo por parte del sindicato, lo que no acontece con los de confianza y se les sitúa en un estado de desventaja.

Por último, y de acuerdo con la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California (en adelante LSCTSPSEMBJ), los jueces, magistrados y consejeros pertenecientes al PJBC no son considerados como trabajadores.

III. EL PROBLEMA FINANCIERO DE LAS PENSIONES Y LA CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Para que pueda desarrollar sus funciones con un aparato burocrático adecuado, el Estado debe llevar una correcta planificación de su actividad financiera, misma que es aprobada por ley y por un período usualmente anual. Debe determinar con anticipación los acontecimientos financieros que comprenden los gastos a realizar en un período dado, a fin de satisfacer las necesidades colectivas y los recursos que se estiman recaudar para atender dichos gastos; lo anterior es conocido como presupuesto.¹¹

Es importante distinguir que el presupuesto público es el principal instrumento de gestión del Estado a través de una asignación eficiente y eficaz de los recursos públicos, conforme con la disponibilidad de los fondos públicos. Un presupuesto equilibrado consiste en que el total de ingresos previstos es igual al total de gastos planificados. En este caso, solo se da una reasignación de los recursos, puesto que el gobierno los retira de una parte del sector privado vía impuestos para asignarlos a otros grupos del mismo sector.

Los ingresos presupuestarios se refieren:

A las contribuciones y sus accesorios que, de acuerdo con lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación, están obligados a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos, en forma de: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos; a los productos provenientes de las contraprestaciones por los servicios que proporciona el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado; y a los aprovechamientos derivados de funciones de derecho público distintos de los conceptos

11 Jenny Díaz Grados, "El principio de equilibrio presupuestal como límite constitucional en la negociación colectiva", *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 6, núm. 1 (2022): 1380. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i1.1580



anteriores y de los ingresos por financiamiento. Además, se incluyen los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, distintos de contribuciones a la seguridad social y financiamiento.¹²

La ausencia de equilibrio en el presupuesto puede provocar el superávit cuando los ingresos superan a los gastos, esto es, el gobierno cuenta con un ahorro que se puede canalizar a incrementar la inversión y el consumo; también puede el desequilibrio provocar un déficit cuando sucede que los gastos son mayores a los ingresos.¹³ El déficit presupuestario es un indicador de una precaria salud financiera.

Las crisis económico-financieras han causado un desequilibrio en las cuentas públicas, dejando como legado la necesidad de generar estrategias de acción que tengan como prioridad salvaguardar la estabilidad financiera para lograr un presupuesto sostenible. Concretamente, ese desequilibrio se visualiza en un descontrol del déficit público, desajustes entre ingresos y gastos públicos, incrementos de deuda pública, entre otros factores, y dan lugar a la aparición de mecanismos de consolidación o reglas fiscales.¹⁴

Por este motivo, uno de los mayores retos en el futuro económico y social de nuestro país son las pensiones que carecen de estructura y representan tres riesgos para el futuro de México: pauperización de los adultos mayores, inviabilidad financiera de muchos esquemas y una carga fiscal sobre un grupo de trabajadores activos relativamente pequeño.¹⁵

Las aportaciones de seguridad social tienen su fundamento en la prestación del trabajo y en lo dispuesto por el art. 123 de la carta magna y sus leyes reglamentarias y concatenadas con la observancia fiscal. Se busca promover y conferir primacía al cumplimiento voluntario de las obligaciones de seguridad social; en particular, del pago puntual y correcto de las contribuciones obrero-patronales por medio de mecanismos de control, tanto operativos como indirectos.¹⁶

Conforme al Código Fiscal de la Federación, las aportaciones de seguridad social, es decir, las cuotas obrero-patronales, son contribuciones. En otras palabras, tienen la mis-

12 LXII Legislatura del Congreso de la Unión, *Manual para la elaboración de análisis del presupuesto de egresos de la federación* (México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: 2012) https://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf

13 Walter García Trejo, "Principios reguladores en la ejecución del presupuesto en la administración pública federal", *Revista Contaduría Pública: IMPC*, núm. 98 (febrero 2020). <https://app.vlex.com/#sources/5091/issues/493472>

14 Magdalena Balestero Casanova, "Principio de sostenibilidad presupuestaria vs. principio de garantía de la seguridad social", *Revista de Derecho*, núm. 24 (julio- diciembre 2021). <https://doi.org/10.22235/rd24.2475>

15 Mauricio Ramírez Grajeda, "Las pensiones en México: Crónica de una crisis anunciada", *El Economista*, 24 de mayo de 2021. <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/Las-pensiones-en-Mexico-Cronica-de-una-crisis-anunciada-20210521-0088.html>

16 Norma Gabriela López Castañeda, "Seguridad Social: Panorama 2022", *Contaduría Pública*, año 50-594 (febrero, 2022): 30-35. https://www.uneve.edu.mx/tramitess_servicios/PDF/Revista%20Contadur%C3%ADa%20P%C3%BAblica/2022/CP-feb-22.pdf



ma naturaleza jurídica que los impuestos o contribuciones, por lo que su cobro puede realizarse a través del procedimiento administrativo de ejecución fiscal o procedimiento económico coactivo.¹⁷

El Código Fiscal de la Federación establece que las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de sus obligaciones por la ley en materia de seguridad social o de las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.¹⁸ También, debe observarse que las determinaciones conceptuales en los principios en materia tributaria que tienen íntima relación con el presupuesto se enfocan en el carácter obligatorio de su observancia en el diseño legislativo de los instrumentos fiscales como un mecanismo que limita el actuar del Estado frente al derecho humano a la propiedad del contribuyente.

Sobre esto, al definir el concepto alemán de proporcionalidad tributaria, Ríos Granados expresa que: “Observar el principio de proporcionalidad es una garantía de la razonabilidad de las afectaciones que puede sufrir un derecho humano; enjuiciar sus distintos aspectos establece parámetros que la autoridad debe cumplir para menoscabar válidamente los alcances de un derecho consagrado con la máxima jerarquía normativa”¹⁹. Así, en México es común encontrar en el diseño normativo el objetivo de lograr que todo tipo de contribuciones observen lo determinado por el artículo 31 fracción IV de la Constitución, con el objetivo de crear instrumentos que no puedan ser controvertidos mediante los mecanismos de defensa fiscal establecidos y se protejan los derechos humanos de los contribuyentes.

No obstante, también es importante recalcar el rol fundamental que persiguen dichos principios al momento de determinar la planeación estratégica del impacto económico de los sistemas de financiamiento, cuyo objetivo puede enfocarse en la redistribución del ingreso. Alonso Silva, al referirse al concepto de justicia distributiva, señala que:

En ella se trata de distribuir las cargas y los beneficios sociales, considerados estos como una unidad que debe ser repartida de acuerdo con una determinada proporción entre la totalidad de los miembros de una comunidad política. La distribución depende de los criterios establecidos por cada comunidad con respecto a circunstancias de modo, tiempo y lugar de la misma.²⁰

17 Pablo Chevez Macías Valadez, “Implicaciones de los cambios fiscales en la afiliación de las personas físicas”, *Boletín Técnico Ejecutivos de Finanzas*, núm. 34 (2005): 1-10. https://www.imef.org.mx/publicaciones/boletinestecnicosorig/BOL_34_05_CTN_SS.PDF

18 Código Fiscal de la Federación, art. 2 fracción II (DOF, 31 de diciembre de 1981) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>

19 Gabriela Ríos Granados (coord.), *Manual de derecho fiscal* (México: UNAM, 2020), 48. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/59550>

20 Alonso Silva *et al.*, “Derecho tributario y teorías de la justicia: una visión desde la propuesta aristotélica y las teorías contemporáneas de la justicia de Rawls y Dworkin”, *Reflexión Política* 19, núm. 37 (2017): 76-77. <https://doi.org/10.29375/01240781.3431>



Considerando lo anterior, es posible observar que la aplicación por el legislador de los parámetros constitucionales enfocados en garantizar la denominada justicia tributaria como concepto permite, consecuentemente, la construcción de componentes contributivos dotados de mayor eficacia como mecanismos de financiamiento, considerando dentro de sus elementos la manifestación de las realidades económicas de los sujetos a través de la aplicación de gravámenes proporcionales. Al respecto, es relevante señalar que, en un país donde subsiste una grave concentración de la riqueza, el establecimiento de tributos que busquen elevar la participación material de quienes exhiban una mejor condición económica y a la par disminuir las contribuciones para quienes se encuentran en desventaja posibilita a través del diseño presupuestal y las políticas públicas que se genere la redistribución de la renta.

Ahora bien, respecto al financiamiento de los sistemas de pensiones de trabajadores burócratas, es necesario identificar la existencia de tres distintos mecanismos de financiamiento en la actualidad: a) aportaciones tripartitas; b) asignaciones presupuestales y c) capitalización.

Para explicar el primero de ellos, resulta relevante recalcar que, para efectos de la determinación de derechos de seguridad social de los trabajadores burócratas del PJBC, les sería aplicable lo determinado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante LISSSTE), según el contenido del artículo 1 fracción VIII, que indica lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de... Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Considerando lo anterior, es posible que aquellos trabajadores burócratas del servicio público estatal que no han contado con servicios de seguridad social puedan ser absorbidos a través de este sistema y, de esa forma, se les aplique el método de financiamiento estipulado por el artículo 101 y 102 de esta ley, donde se especifican las obligaciones tripartitas que dotarán de recursos al fondo de ahorro para el retiro. Dichas aportaciones utilizan tasas diferentes para el cálculo: los trabajadores aportan 6.25 % del sueldo básico, a las dependencias les corresponde el 2 % por el seguro de retiro y 3.75 % por el de cesantía en edad avanzada, y a la federación el 5.5 % del salario mínimo general.

Indudablemente, uno de los factores de mayor relevancia para lograr la satisfacción de las necesidades económicas del sistema de pensiones para trabajadores burócratas tiene que ver con el diseño de las tasas proporcionales, ya que por medio del ajuste de estas podría incrementarse el ingreso a los fondos de ahorro para el retiro.

Aun así, es menester observar el estrecho vínculo entre las definiciones tarifarias y la metodología utilizada para integrar el concepto de base gravable de la contribución, to-

mando en cuenta que la modificación de cualquiera de los dos elementos tiene efectos sobre el cálculo del resultado de la obligación material del tributo.

Para efectos de incrementar los recursos para las pensiones, es importante el retiro de dichos límites, considerando que su permanencia evita que las aportaciones al sistema de seguridad y servicios sociales sean proporcionales a la capacidad contributiva de los trabajadores.

Por otro lado, todo aumento en las prerrogativas económicas a favor de los trabajadores burócratas incrementa las necesidades de gasto corriente y, en consecuencia, debe asociarse a la instrumentación de un mecanismo idóneo de ingreso. Para lograr lo anterior, existe la posibilidad de que a través de impuestos generales, y otro tipo de ingresos no fiscales, se generen mayores asignaciones presupuestales a las dependencias para que se incrementen los sueldos.

Al ubicar el mecanismo de financiamiento en los instrumentos antes señalados, se impide que el crecimiento de las necesidades del fondo de retiro consuma las capacidades económicas de los trabajadores, ya que, de esa manera, la carga económica del gravamen se diluye entre la totalidad de contribuyentes y otra parte es financiada por los recursos productivos del Estado.

Estas medidas acompañadas del debido seguimiento administrativo que supervise el cumplimiento puntual de las obligaciones fiscales permitirían reducir el déficit económico del sistema de pensiones, generando la sustentabilidad y sostenibilidad del modelo de retiro de los trabajadores al servicio del Estado. Ahora bien, como parte de las finanzas públicas y de forma particular en el Estado de Baja California, la aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto legislativo que termina impactando en los poderes y en los organismos descentralizados de los que se conforman. La descoordinación entre ámbitos de gobierno, vacíos legislativos y operativos, e incorrectas decisiones administrativas de gobiernos pasados han provocado un sobreendeudamiento.

En Baja California existe un problema financiero en el sistema de pensiones. Del 2015 a la fecha, los ejercicios fiscales para el Poder Judicial han sido aumentados en forma mínima, a pesar del déficit presupuestal que ha presentado derivando en problemas financieros en varias áreas, entre ellas, el sistema de pensiones de sus trabajadores.²¹ Se contempla este periodo de tiempo porque fue en el año 2015 que se dio la reforma a la Ley de ISSSTECALI, en la que se incorporó a los trabajadores de confianza para garantizar su derecho de seguridad social.

Como se comentó con antelación²², conforme a la LSCTSPMBJ, jueces y consejeros no son considerados trabajadores y el resto de los servidores públicos sí lo son.

21 Todas las cantidades monetarias presentadas a continuación son en pesos mexicanos.

22 Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, art. 2 fracción III (P. O., 20 de octubre de 1989). https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/30112018_LEYSERCI.PDF

Los trabajadores al servicio de las autoridades públicas, entre ellos los trabajadores del Poder Judicial, se clasifican en trabajadores de confianza o trabajadores de base. La LSCTSPMBJ establece como trabajadores de confianza del Poder Judicial en forma enunciativa, pero no limitativa al: secretario general de acuerdos, secretario general del consejo, administrador judicial, contralor, contador general, oficial mayor, directores, subdirectores, visitadores, jefes de departamento, secretario auxiliar de la Secretaría General, secretario de estudio y cuenta, coordinadores, subjefes, delegados, secretarios de acuerdos, investigadores, conciliadores, mediadores, asesores, auxiliar del área penal, secretario actuario, analistas, médico legista, químico legista, profesionista especializado, notificador, cajero, auxiliar contable en almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino, o la baja y alta en inventarios; guardias de seguridad, personal técnico adscrito al área de informática, así como todos los trabajadores adscritos al nuevo sistema de justicia penal.²³

La integración del sistema de pensiones sigue esquemas distintos entre los trabajadores de base y de confianza. En cuanto a los trabajadores de base o sindicalizados, cada año se renuevan las condiciones generales del trabajo, entre las que se estipula lo relativo al rubro de pensiones o jubilaciones. En las Condiciones Generales del Trabajo del 2021, celebradas entre el Poder Judicial y los representantes sindicales de los trabajadores de base, se establece dentro del apartado de Pensión o Jubilación que “la Autoridad Pública solo para efectos de jubilación promoverá automáticamente al nivel salarial inmediato superior, a los trabajadores de base sindicalizados que acrediten haber solicitado al ISSSTECALI su pensión o jubilación”.²⁴

Conforme a la Ley de ISSSTECALI, el Poder Judicial debe remitir en enero de cada año una relación del personal sujeto al pago de las cuotas, que incluye a los trabajadores de base o sindicalizados y a los de confianza del Poder Judicial, que son considerados como trabajadores en la LSCTSPMBJ. Es decir, existe un esquema definido en el que el Poder Judicial se obliga a velar por las prestaciones de los trabajadores de base o sindicalizados. En el caso de los trabajadores de base, al tener su contrato colectivo de trabajo, el Poder Judicial se compromete a seguir cubriendo sus prestaciones hasta que ISSSTECALI no inicie con el pago de sus pensiones.

En cuanto a los trabajadores de confianza, se establece en la propia Ley de ISSSTECALI en su artículo 16 que todo trabajador (comprendido en el artículo 1) deberá aportar al Instituto la cuota obligatoria, que incluye cubrir las prestaciones relativas a las jubilaciones y diversas pensiones que la propia ley contempla (de retiro por edad y tiempo de servicios, por invalidez o por causa de muerte). En relación con los magistrados por no ser reputados como trabajadores, se les otorga un haber del retiro, y los jueces y consejeros se encuentran en disputa por el otorgamiento de este.

23 Ley del Servicio Civil, art. 6 f. II.

24 Condiciones Generales del Trabajo del 2021, cláusula cuadragésima sexta.



A los trabajadores de base se les realizan los descuentos de sus prestaciones de seguridad social integral, incluidos servicios médicos y pensiones, pero a los de confianza únicamente se les descuenta lo relativo a las prestaciones médicas. De acuerdo con información que se obtuvo por el Portal de Transparencia del Poder Judicial, en la que se solicitó la información de la plantilla de los trabajadores de confianza del Poder Judicial, en el mes de abril del 2022 se registraban 1274 personas con categoría de confianza y, de estos, a 136 trabajadores se les realiza el descuento de sus aportaciones proporcionales para sus pensiones; es decir, solo al 10.69 % de sus trabajadores de confianza se les realizan los descuentos proporcionales para un sistema de seguridad integral en el rubro de pensiones.²⁵ De acuerdo con lo anterior, se revela la omisión por parte del Poder Judicial para cumplir con lo que la ley establece, consistente en realizar los descuentos de las aportaciones de todos sus trabajadores de confianza a fin de que puedan tener el acceso a su derecho de pensiones y siendo este poder público el encargado de impartir justicia es necesario la imparta a sus trabajadores de confianza, respetando sus derechos y garantizando su acceso a la seguridad social.

IV. LOS LITIGIOS DEL PERSONAL DE CONFIANZA DEL PODER JUDICIAL

Derivado de la falta de acceso a su derecho de pensiones, varios trabajadores de confianza del Poder Judicial iniciaron juicios a fin de que se les reconociera su derecho, demandando al Poder Judicial y llamando como tercero al ISSSTECALI, de los cuales derivaron diversos juicios de amparo. Los primeros promoventes de los juicios laborales solicitaron entre sus prestaciones: 1) respetar el reconocimiento de la fecha de ingreso para el cómputo de su antigüedad, 2) el reconocimiento de sus derechos laborales, entre ellos los de jubilación de acuerdo con lo estipulado en el art. 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Baja California; 3) se reconociera que la patronal (Poder Judicial) no había informado de su alta a ISSSTECALI a fin de que el trabajador fuera afiliado y contar con sus servicios integrales, 4) se reconociera que el trabajador desde que ingresó a trabajar debió haber gozado de los derechos y prestaciones sociales a los que tiene derecho, incluida la jubilación, y que se regularizara su afiliación.

Los trabajadores manifestaban en sus demandas que no gozaban de diversas prestaciones sociales, aunque son de carácter obligatorio que debe otorgar la patronal demandada (Poder Judicial), habiendo sido omisa en remitir en enero de cada año la relación del personal sujeto a los descuentos de sus aportaciones y que debían haber sido incluidos.²⁶ Una de las primeras resoluciones dictadas fue el cumplimiento de la Ejecutoria de Amparo Directo Laboral del Cuatro Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, en Los Mochis Sinaloa, derivado del expediente laboral 306/2011

25 Información proporcionada a través del Portal de Transparencia con la solicitud identificada con Folio 02005842200156, mediante oficio núm. 1108/22 por la oficial mayor del Consejo de la Judicatura C. P. Rosaura Zamora Robles, 18 de abril de 2022.

26 Sentencia del exp. 306/2011-VI del Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, 25 abril del 2014, 2-3.



antes citado. El Colegiado resolvió que debía tenerse en cuenta la confesión expresa de la patronal demandada al señalar no haber proporcionado una seguridad social integral al trabajador por considerar que la actora no contaba con categoría de base, sino que desde su fecha de ingreso era trabajadora de confianza y el Tribunal consideró que la seguridad social del trabajador es una garantía que el patrón debe asegurarle al trabajador durante la vigencia de la relación laboral, independientemente de su carácter de base, confianza, interino o permanente. Basó su determinación en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 1033/94²⁷ que indica que, conforme al apartado B del art. 123 constitucional, los trabajadores de confianza, aunque tienen limitados sus derechos laborales, pueden disfrutar de las medidas de protección al salario y de seguridad social y que eso no es obstáculo para que a la parte actora se le proporcionara una seguridad social integral en los términos que la Constitución y la Ley de ISSSTECALI establecen.

En la referida resolución también se dio cuenta con el amparo directo en revisión 1144/2001 del Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California dentro del expediente 70/2000, misma que fue dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se declaró la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley de ISSSTECALI y determinó que los empleados de confianza si tienen derecho a la seguridad social integral y, para que el empleado pueda gozar de ella, es obligación tanto del patrón como del trabajador cubrir las cuotas y aportaciones que sean necesarias. En consecuencia, se reconoció el derecho de antigüedad del trabajador y se condenó al PJBC a realizar el entero de la cantidad por concepto de aportaciones del trabajador a partir de la fecha de su ingreso, aunque se le absolvió del pago de las cuotas aduciendo conforme a los criterios jurisprudenciales que era el trabajador quien debería cubrir sus cuotas.²⁸

Actualmente el Poder Judicial realiza el descuento de las aportaciones de sus trabajadores de confianza solo al 10.37 %. Además, aunque se les reconoció la antigüedad a los trabajadores de confianza en los juicios referidos, el descuento que se hizo por las aportaciones no es suficiente para poder acceder a su derecho de pensión, pues no dan con los años que deben cotizarse y, en cambio, deben pagar las cuotas, algo imposible de realizar, por lo que todos los trabajadores de confianza que han cumplido la edad, pero que no cumplieron con las cotizaciones, se ven impedidos de poder acceder al derecho de seguridad social. Actualmente, a los trabajadores que son contratados como trabajadores de confianza por el Poder Judicial se les realizan contratos temporales para evitar que generen antigüedad, pero en un juicio laboral esto puede revertirse.

Entre las ventajas del amparo que refuerzan la viabilidad sustantiva de los derechos sociales, entre ellas el derecho de seguridad social, de los trabajadores de confianza

27 Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo V, tesis: P.LXXIII/97, 176.

28 Amparo Directo Laboral 529/2008 del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Jurisprudencia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a./J.29/2011.



del poder judicial tenemos que: permite aplicar el derecho internacional (adoptado como derecho interno vinculante), complementa el programa normativo de las normas constitucionales bajo la misma validez y ámbito de coerción y legitimación activa de las personas que invocan la protección de intereses colectivos (mecanismo democrático e incluyente).²⁹

Los procedimientos jurisdiccionales han sido positivos, pero no suficientes para que en forma efectiva obtengan el acceso a los derechos sociales los trabajadores de confianza del PJBC.

V. EL PRESUPUESTO DE LAS PENSIONES Y LA PERSPECTIVA HACIA EL FUTURO DE LAS PENSIONES

A fin de establecer su presupuesto de egresos anual, el Poder Judicial debe presentar ante el Poder Ejecutivo su propio proyecto de presupuesto de egresos, para que se incorporen las ayudas, subsidios o transferencias que le correspondan en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, en los términos del art. 29 de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California. De igual forma, existe la obligación de la persona titular del Ejecutivo en presentar cada año al H. Congreso del Estado de Baja California, a más tardar el día primero de diciembre, los proyectos de ley de ingresos y presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal siguiente.³⁰ El Congreso del Estado es el ente público facultado para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, para lo cual debe considerar: 1) que no sea menor al aprobado para el ejercicio anual anterior, 2) que la modificación sea por causa justificada y fundada y 3) que el presupuesto esté vinculado a la aplicación del Plan de Desarrollo Judicial vigente.³¹

De acuerdo con la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, para optimizar los recursos presupuestales que le sean asignados, el Poder Judicial deberá planear, programar, presupuestar, controlar, evaluar y vigilar sus actividades con apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, perspectiva de equidad de género, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.³² Además, a través de su unidad administrativa, coordinará las actividades de programación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación del gasto público, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.³³

29 Isaac de Paz, *Constitucionalismo y justiciabilidad de los derechos sociales* (México: Porrúa, 2017), 516- 518.

30 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y el artículo 34, fracción III, de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California.

31 De acuerdo al artículo 65, último párrafo, en relación con el artículo 90, cuarto párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

32 Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, artículo 4.

33 *Ibidem*, artículo 6.

El presupuesto de egresos comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital, amortización de la deuda y disminución de pasivos realizan los sujetos de la presente Ley y, en su caso, la información complementaria que emita el Consejo. Debe formularse basado en resultados de acuerdo con los indicadores de gestión del Sistema de Evaluación del Desempeño y las asignaciones presupuestales procurarán atender los resultados de la evaluación del desempeño de los sujetos de la presente Ley que realicen las instancias técnicas competentes, considerando los avances logrados en los programas, objetivos y metas.³⁴ El presupuesto del Poder Judicial se elaborará por ramo, capítulo, concepto y partida de acuerdo con la calendarización que al efecto se establezca y, en su caso, la información complementaria que emita el Consejo.³⁵

Conforme a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 65 de la Constitución local, el presupuesto del Poder Judicial debe remitirse al Ejecutivo para incluirlo en el proyecto presupuestal del Estado, a fin de incorporar los recursos financieros disponibles y acorde al equilibrio financiero para la distribución de los recursos entre los tres poderes del Estado. La Secretaría de Hacienda será la encargada de formular, considerando las propuestas que le presente el Poder Judicial, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo.³⁶ Anualmente, el Poder Judicial presenta el proyecto de egresos que la legislatura del Estado analiza y ajusta, contrastando con lo que el Poder Ejecutivo tenga proyectado para el ejercicio fiscal y así definir cuál será, finalmente, el presupuesto aprobado.

El proceso pensionario para los trabajadores del Poder Judicial se inicia desde el momento de la cotización (obrero-patronales) al ISSSTECALI y concluye con el pago mensual, ya sea de los pagos vitalicios o del pago de retiros programados. En este proceso se pueden distinguir tres etapas: a) recaudación y administración de cotizaciones y aportaciones voluntarias, b) disponibilidad de los recursos y c) desde la presentación de la contingencia asegurada hasta el acceso a las prestaciones económicas.³⁷

La Ley establece que son consideradas aportaciones “el monto que le corresponde cubrir al Estado, municipios y en su caso a los organismos públicos incorporados, como porcentaje del salario base de cotización del trabajador sujeto al régimen de esta Ley”.³⁸ También, se establece como cuota “al monto que le corresponde cubrir al trabajador sujeto al régimen de esta Ley, equivalente a un porcentaje determinado de su salario base de cotización, así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista y que recibe el Instituto para otorgar los servicios y prestaciones establecidas en la presente Ley”.³⁹

34 *Ibidem*, artículo 24.

35 *Ibidem*, artículo 25.

36 *Ibidem*, artículo 30.

37 Gabriela Mendizábal Bermúdez, *La seguridad social en México*, 3ª. ed. (México: Porrúa, 2019), 279.

38 Ley de ISSSTECALI, artículo 2, fracción I.

39 *Ibidem*, art. 2, fracción II.



El Poder Judicial tiene la obligación de enterar al ISSSTECALI de los descuentos de las cuotas que conforme a la ley deben cobrar a los trabajadores para cubrir los diversos conceptos de seguridad social, incluido el de pensiones; deben enviar a esta institución las nóminas y recibos en que figuren los descuentos dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que deban hacerse; así como informar sobre el salario base de cotización de sus trabajadores y de las modificaciones al mismo.⁴⁰

El sistema de ISSSTECALI, que es el encargado de regular lo relacionado con el sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado (incluidos los del Poder Judicial), tiene un régimen único que opera mediante una cuenta colectiva, donde el salario base se integrará con el sueldo presupuestal, sobresueldo, compensaciones y demás emolumentos permanentes que el trabajador obtenga por disposición expresa de las leyes respectivas con motivo de su trabajo; su modo de cotización es anual, en el que se contempla el seguro de pensión y jubilación.

Para estar en aptitud de mejorar el sistema de pensiones en el Estado de Baja California, se introdujeron nuevos elementos, tales como el salario regulador que permite establecer topes a las pensiones (lo que antes de la reforma no sucedía) y la modificación de las edades, entre otras cuestiones. A la par de la nueva Ley de ISSSTECALI se reformó el art. 99 de la Constitución Local del Estado de Baja California, en los apartados A y B, que regula a los trabajadores a fin de poner en orden la seguridad social. El ISSSTECALI, al no ser solvente financieramente, somete a los trabajadores a una lista de prelación para cumplir con el pago de pensiones y jubilaciones, pero dicha lista no se respeta, sino que las jubilaciones y pensiones se van otorgando a aquellos trabajadores que se amparan para obtener su pensión, incumpliendo con el art. 58 de la Ley de ISSSTECALI.

En el caso del Poder Judicial, aunado a los problemas financieros del Sistema Estatal de Pensiones del Estado de Baja California, que es el encargado de administrar y hacerse cargo del sistema de pensiones de sus trabajadores, el problema radica en que el patrón no realiza los descuentos de las aportaciones de sus trabajadores de confianza para el sistema de seguridad social integral.

El Poder Judicial, respecto de sus trabajadores de confianza, únicamente realiza los descuentos relativos a las prestaciones médicas y, como se mencionó, efectúa los descuentos de las cuotas de sus trabajadores y las aportaciones que conforme a la ley debe realizar solo de aquellos que han entablado demandas para el reconocimiento de su derecho.

De lo anterior, observamos que el tema del sistema de pensiones no es sencillo de resolver, pero es posible a través de un mecanismo integral que reúna los factores político presupuestales que incluyan finanzas sanas y disciplina financiera, en los que el Poder Judicial realice una correcta integración de sus trabajadores de confianza a su presupuesto para el cumplimiento de lo que la ley establece, siendo aprobados por el

40 *Ibidem*, artículo 18.

Poder Ejecutivo y Legislativo, que son quienes validan las proyecciones que el Poder Judicial realiza de su presupuesto, verificando la viabilidad financiera del mismo, así como también el factor jurídico que debe contemplarse para hacer cumplir al patrón con su obligación de realizar los descuentos y cubrir lo correspondiente de sus trabajadores de confianza con recursos o procedimientos sencillos y no obligarlos a interponer juicios interminables para el reconocimiento de su derecho, pero seguir utilizando las herramientas jurídicas que la Constitución, los tratados y la legislación local prevé para la defensa de los derechos, a fin de que logren que el Estado garantice el derecho humano de seguridad social y se regularice su situación laboral.

VI. CONCLUSIONES

El problema financiero en el sistema de pensiones en el Estado de Baja California, aunado a la dificultad para acceder a la justicia, inhibe a los trabajadores de confianza del Poder Judicial lograr un efectivo acceso al derecho de seguridad social, que es derivado del diseño de un modelo de beneficios definidos de reparto basado en aportaciones de las pensiones que colapsó el sistema, siendo necesaria la reforma del 2015 en la Constitución local de Baja California y la Ley de ISSSTECALI. Aun así, continúa la necesidad de modificar el mecanismo de financiamiento del sistema de pensiones de los trabajadores burócratas (incluidos los trabajadores de confianza del Poder Judicial) para lograr la satisfacción de las necesidades económicas de este sistema.

Las finanzas públicas, de forma particular en el Estado de Baja California, y la aprobación del presupuesto de egresos es un acto legislativo que termina impactando en los poderes y organismos descentralizados de los que se conforman. La descoordinación entre los distintos niveles de gobierno, vacíos legislativos, operativos e incorrectas decisiones administrativas de gobiernos pasados han provocado un sobreendeudamiento. Por ello es necesario tener una debida disciplina financiera que permita:

- a) Poder incrementar los recursos para las pensiones y no perder de vista que todo aumento en las prerrogativas económicas a favor de los trabajadores burócratas incrementa las necesidades de gasto corriente y por ello debe instrumentarse un mecanismo idóneo de ingreso.
- b) Tener un acompañamiento del debido seguimiento administrativo que supervise el cumplimiento puntual de las obligaciones fiscales a fin de reducir el déficit económico del sistema de pensiones, generando sustentabilidad y sostenibilidad del modelo de retiro de los trabajadores al servicio del Estado.
- c) Lograr la debida incorporación de los trabajadores de confianza del Poder Judicial al sistema de seguridad social, siendo necesario que el Poder Judicial planee, organice y contemple en su presupuesto de egresos esta incorporación para las aportaciones que deberán realizar en favor de sus trabajadores de confianza, como ya lo realiza con los trabajadores de base derivados de las condiciones generales de trabajo que renuevan cada año.



Además de la observancia de la disciplina financiera por parte del Estado que permita la sostenibilidad y sustentabilidad del sistema de pensiones a fin de resolver el déficit financiero en Baja California y se logre la incorporación de los trabajadores de confianza del Poder Judicial. Es a partir de su incorporación que puede iniciar el cómputo para tener derecho a pensionarse.

Entonces, ¿qué sucede con aquellos que no lograrán los años requeridos o quienes ya han tenido juicios pero que finalmente no han logrado ver de forma efectiva su derecho humano de seguridad social? Deben continuarse explorando las herramientas jurídicas que refuercen la viabilidad sustantiva del derecho de seguridad social, y que permitan aplicar el derecho internacional (adoptado como derecho interno vinculante), los procedimientos jurisdiccionales ordinarios (juicios ante los tribunales burocráticos), como el juicio de amparo, para que los trabajadores puedan ser reconocidos en su derecho de antigüedad y se garantice su derecho de acceso a la seguridad social; que como hemos visto, han sido criterios orientadores y vinculantes que han obligado al Estado a ir cumpliendo con sus obligaciones.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993.

Balestero Casanova, Magdalena. "Principio de sostenibilidad presupuestaria vs. principio de garantía de la seguridad social". *Revista de Derecho*, núm. 24 (julio- diciembre 2021). <https://doi.org/10.22235/rd24.2475>

Díaz Grados, Jenny. "El principio de equilibrio presupuestal como límite constitucional en la negociación colectiva". *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 6, núm. 1 (2022): 1305-1318. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i1.1580

García Trejo, Walter. "Principios reguladores en la ejecución del presupuesto en la administración pública federal". *Revista Contaduría Pública: IMPC*, núm. 98 (febrero 2020). <https://app.vlex.com/#sources/5091/issues/493472>

López Castañeda, Norma Gabriela. "Seguridad Social: Panorama 2022". *Contaduría Pública*, año 50-594 (febrero, 2022): 30-35. https://www.uneve.edu.mx/tramitess_servicios/PDF/Revista%20Contadur%C3%ADa%20P%C3%BAblica/2022/CP-feb-22.pdf

Macías Valadez, Pablo Chevez. "Implicaciones de los cambios fiscales en la afiliación de las personas físicas". *Boletín Técnico Ejecutivos de Finanzas*, núm. 34 (2005): 1-10. https://www.imef.org.mx/publicaciones/boletinestecnicosorig/BOL_34_05_CTN_SS.PDF

Mendizábal Bermúdez, Gabriela. *La seguridad social en México*, 3ª. ed. México: Porrúa, 2019.



de Paz González, Isaac. *Constitucionalismo y justiciabilidad de los derechos sociales, estudio comparado internacional y leading cases a través del juicio de amparo en México*. México: Porrúa, 2016.

Peces-Barba, Gregorio, Liborio Hierro Sánchez-Pescador, Santiago Iñiguez de Onzoño García, Ángel Llamas Cascón. *Derecho positivo de los derechos humanos*. Madrid: Debate, 1987.

Ramírez Grajeda, Mauricio. "Las pensiones en México: Crónica de una crisis anunciada". *El Economista*, 24 de mayo de 2021. <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Las-pensiones-en-Mexico-Cronica-de-una-crisis-anunciada-20210521-0088.html>

Ríos Granados, Gabriela (coord.). *Manual de derecho fiscal*. México: UNAM, 2020. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/59550>

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14 ed. México: Porrúa, 2015.

Silva Rojas, Alonso, Oscar Flantrmsky Cárdenas, Yaniffer Elizabeth Díaz Forero. "Derecho tributario y teorías de la justicia: una visión desde la propuesta aristotélica y las teorías contemporáneas de la justicia de Rawls y Dworkin". *Reflexión Política* 19, núm. 37 (2017): 72-85. <https://doi.org/10.29375/01240781.3431>

ACUERDOS, LEYES

Código Fiscal de la Federación, art. 2 fracción II. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFE.pdf>

Condiciones Generales del Trabajo de los Trabajadores de Base del Poder Judicial del Estado de Baja California, 2021.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (1953).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California. Periódico Oficial, 16 de agosto de 1953). https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20210212_CONSTBC.PDF

Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California. Periódico Oficial, 22 de octubre de 2010. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_II/20210507_LEYGASTOPUBLICO.PDF

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios el Estado de Baja California, art. 58, 67, 68, 75, 81. Periódico Oficial, núm. 08, 17 de febrero de 2015. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VI/LEYISSSTECALI.PDF



Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, art. 2 fracción III. Periódico Oficial, 20 de octubre de 1989. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/30112018_LEYSERCI.PDF

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California. Periódico Oficial, 4 de octubre de 1995. <https://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/leyes/LeyOrganicaPoderJudicial.pdf>

LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Manual para la elaboración de análisis del presupuesto de egresos de la federación. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: 2012. https://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1998. www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf

TESIS JURISPRUDENCIALES Y SENTENCIAS DE AMPARO

Amparo Directo Laboral 529/2008 del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. Jurisprudencia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a./J.29/2011.

Sentencia del exp. 306/2011-VI del Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, 25 abril del 2014, 2-3.

Semanario Judicial de la Federación. Novena época, tomo V, tesis: P.LXXIII/97.





Motivación académica y el trabajo en aula

Academic motivation and classroom work¹

José Alberto Fraijo Figueroa²
Claudia Cecilia Norzagaray Benitez³
Gabriel Bernardo López Pérez⁴
Eneida Esmeralda Montaña Martínez⁵

Sumario: I. Introducción. II. Marco teórico. III. Método. IV. Resultados y discusión. V. Conclusión. VI. Referencias bibliográficas

Resumen

Se realiza una exploración de los valores que se obtienen en los indicadores que conforman la motivación académica en estudiantes de nuevo ingreso a una IES para plantear posibles propuestas de trabajo docente que permitan orientar su formación profesional bajo una perspectiva de aprendizaje autónomo. Participan 85 estudiantes de nuevo ingreso (72 mujeres y 13 hombres) inscritos en una universidad pública en el noroeste de la república mexicana. Se realizó un estudio transversal con un tipo de muestreo no probabilístico con grupos intactos. Se evaluó la motivación académica utilizando el cuestionario de motivación y estrategias de aprendizaje (CMEA). Las dimensiones *valor de tarea*, *creencias de control* y *autoeficacia para el aprendizaje* presentan las puntuaciones más altas, y la dimensión *ansiedad ante los exámenes*, la menor puntuación. Se presentan algunas reflexiones y acciones que han mostrado ser efectivas en el fomento de los indicadores que conforman la motivación académica.

Palabras claves: aprendizaje autónomo, autorregulación del aprendizaje, formación disciplinaria, motivación académica, diseño instruccional

1 **Fecha de recibido:** 09/12/2022

Fecha de aceptación: 11/02/2022

2 Docente en el Departamento de Psicología y Ciencias de la Comunicación (DCS), Universidad de Sonora. jose.fraijo@unison.mx <https://orcid.org/0000-0001-9365-9282>, miembro de la academia "Desarrollo humano y educación".

3 Docente en el Departamento de Psicología y Ciencias de la Comunicación (DCS), Universidad de Sonora. cecilia.norzagaray@unison.mx <https://orcid.org/0000-0003-4695-112X>, Integrante del Núcleo Básico de la Maestría en Innovación Educativa y Posgrado en Psicología.

4 Estudiante del posgrado en el Doctorado en Psicología en la Universidad de Sonora. a221130073@unison.mx

5 Docente en el Departamento de Psicología y Ciencias de la Comunicación (DCS), Universidad de Sonora. esmeralda.montano@unison.mx



Abstract

An exploration was made of the results obtained in the indicators that form the academic motivation dimension of students new to a Higher Education Institution to be used to possible proposals for teaching work and instructional design that allows them to orient their professional training under an autonomous learning perspective. Participants are 85 first grade students (72 women and 13 men) enrolled in a public university in the north-west of the Mexican Republic. A cross-sectional study was performed with a non-probabilistic sampling type with intact groups. The academic motivation dimension was assessed using the instrument Cuestionario de Motivación y Estrategias de Aprendizaje (CMEA). The Task Value, Control Beliefs, and Learning Self-Efficacy dimensions have the highest scores, and the Test Anxiety dimension has the lowest score. Some reflections and actions are presented that have proven to be effective in promoting the indicators that make up the academic motivation dimension.

Keywords: autonomous learning, self-regulation learning, disciplinary training, academic motivation, instructional design

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las Instituciones de Educación Superior (IES) enfrentan el reto de poder generar condiciones de enseñanza para formar profesionistas que desarrollen habilidades y conocimientos durante el proceso de formación disciplinaria, y un aprendizaje autónomo.⁶ Además, que estas habilidades sean consideradas en los programas de estudio e integradas en las competencias⁷ que se busca permitan al estudiante participar y desarrollarse en un escenario laboral.⁸

En la psicología educativa se ha estudiado el constructo autorregulación del aprendizaje como una variable que tiene un efecto como predictor de éxito y logro en el desarrollo académico del estudiante.⁹ En las investigaciones de Pintrich y De Groot, así como en

6 Agustiani, Hendriati Agustiani, Surya Cahyad y Muwaga Musa, "Self-efficacy and Self-Regulated Learning as Predictors of Students Academic Performance", *The Open Psychology Journal* 1, núm. 9 (2016): 1. Acceso el 14 de febrero de 2020. <http://dx.doi.org/10.2174/18743501016090100011>

7 Asociación Nacional De Universidades e Instituciones de Educación Superior, *Visión y acción 2030 Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México: diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional* (México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2018).

8 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. (París: OCDE, 2010).

9 Aldo Hernández, y Ángela Camargo, "Autorregulación del aprendizaje en la educación superior en Iberoamérica: una revisión sistemática", *Revista Latinoamericana de Psicología*, núm. 49 (2017): 148. Acceso el 9 de enero de 2022. <https://doi.org/10.1016/j.rlp.2017.01.001>



los escritos de Zimmerman, se delimita a la autorregulación del aprendizaje¹⁰ como un proceso que permite dimensionar y analizar los factores cognitivos, motivacionales y conductuales como recursos por el estudiante en el proceso de aprendizaje.¹¹

Objetivo

Explorar los valores que se obtienen en los indicadores que conforman la dimensión motivación académica en estudiantes de nuevo ingreso a una Institución de Educación Superior y plantear posibles propuestas de trabajo docente que permitan orientar su formación profesional bajo una perspectiva de aprendizaje autónomo.

Justificación

Como señalan algunos órganos internacionales y nacionales, la formación de habilidades en los estudiantes debe ser orientada a la formación de una autonomía intelectual y de praxis, la cual permitirá que los estudiantes generen propuestas de atención en un escenario laboral.

Hipótesis

Poder identificar las dimensiones cognitivas, conductuales y motivacionales que en el ejercicio instructivo permitirán orientar una formación en el perfil profesional del estudiante más autónomo.

II. MARCO TEÓRICO

Autorregulación del aprendizaje como dimensión psicológica en el ámbito educativo

La dinámica entre los factores cognitivos, motivacionales y conductuales proporciona al estudiante una experiencia entre diversos procesos, como lo es la retroalimentación en el proceso de autoevaluación que este realiza sobre su ejecución al considerar los criterios de la tarea logrados.¹² En este proceso de autoevaluación se plantea que el estu-

10 La autorregulación es un término que delimita el comportamiento humano en acciones que han sido planificadas y ejecutadas por el individuo mismo, se describe como una variable que plantea la generación y seguimiento de un proceso autodirigido donde la persona regula el comportamiento propio. Autores citados en Eduardo Peñalosa, Patricia Landa y Cinthia Vega. Aprendizaje autorregulado: una revisión conceptual. *Revista Electrónica de Psicología Iztacala* 9, núm. 2 (2016): 2. Acceso el 9 de enero de 2022. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/repj/article/view/19017>

11 Paul Pintrich, David Smith, Teresa García y Wilbert Mckeachie, *A Manual for the Use of the Motivated Strategies for Learning Questionnaire (MSLQ)* (University of Michigan, 1991), 2-76. <https://eric.ed.gov/?id=ED338122>

12 Barry Zimmerman, "Attaining Self-Regulation", en Monique Boekaerts, Paul Pintrich y Moshe Zeidner (eds.), *Handbook of Self-Regulation* (2000), 23. <https://doi.org/10.1016/B978-012109890-2/50031-7>



dian­te forma un conocimiento sobre el cómo poder actuar al aprender en una situación académica.¹³ Como dimensión psicológica, la autorregulación del aprendizaje se presenta como sustento al experimentar una participación activa durante el proceso de aprendizaje al conocer un tema o contenido, identificar los elementos que componen el tema aprendido y la evaluación que se realiza.¹⁴

En algunos trabajos la autorregulación del aprendizaje ha sido considerada como variable predictora del desempeño académico que interactúa con los otros factores considerados en los modelos revisados. Uno de los elementos relevantes son las acciones realizadas en la situación instructiva, que pueden ser diseñadas y fomentan, a través de la demanda instructiva,¹⁵ tener un efecto en uno o más de los factores cognitivos, metacognitivos, motivacionales y conductuales que son propuestos para el estudio de la autorregulación del aprendizaje.¹⁶ Actualmente, la implementación de los programas de trabajo para el desarrollo de las investigaciones de la autorregulación del aprendizaje comprende dos contextos de trabajo: la situación presencial desarrollado en el contexto escolar y el entorno de *e-learning* utilizando recursos y plataformas digitales.¹⁷

El concepto de autorregulación ha tenido un gran crecimiento en la literatura de investigación, la característica más planteada es la concepción de conceder al estudiante la capacidad de actuar utilizando conocimientos previos¹⁸ que le permiten participar en una situación académica. La experiencia en esta situación activa procesos que fomentan el desarrollo de nuevos conocimientos en el cumplimiento de un objetivo de aprendizaje.¹⁹

Los modelos que delimitan el constructo de la autorregulación académica y sus dimensiones

El estudio del comportamiento en los modelos de aprendizaje ha tenido propuestas que han sido consideradas como radicales al considerar que las causas del comportamiento

13 Paul Pintrich y Elisabeth de Groot, "Motivational and self-regulated learning components of classroom academic performance", *Journal of Educational Psychology* 82, núm. 1, 36. <https://doi.org/10.1037/0022-0663.82.1.33>

14 Jesús de la Fuente, Mireia López-García, Manuel Mariano-Vera, José Martínez-Vicente y Lucía Zapata, "Personal Self-Regulation, Learning Approaches, Resilience and Test Anxiety in Psychology Students", *Estudios Sobre Educación*, núm. 32 (2017), 9-26. <https://doi.org/10.15581/004.32.9-26>

15 Eduardo Peñalosa y Sandra Castañeda, "Identificación de predictores para el aprendizaje efectivo en línea, Un modelo de ecuaciones estructurales," *RMIE*, vol. 52, núm. 17 (2012), 257.

16 Fermín Torrano, Juan Fuentes y María Soria, "Aprendizaje autorregulado: estado de la cuestión y retos psicopedagógicos," *Perfiles Educativos*, vol. 156, núm. 36 (2017), 160-173.

17 Aldo Hernández y Ángela Camargo, "Autorregulación del aprendizaje en la educación superior en Iberoamérica: una revisión sistemática", *Revista Latinoamericana de Psicología*.

18 Eduardo Peñalosa y Sandra Castañeda, "Identificación de predictores para el aprendizaje efectivo en línea, Un modelo de ecuaciones estructurales," *RMIE*.

19 Fermín Torrano, Juan Fuentes y María Soria, "Aprendizaje autorregulado: estado de la cuestión y retos psicopedagógicos," *Perfiles Educativos*.

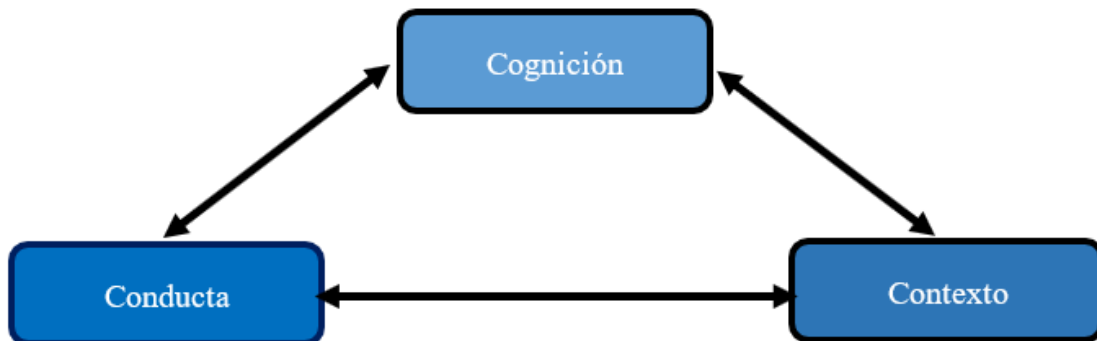
se encuentran solo en factores ambientales y no en el organismo, evitando así propuestas teóricas sobre funciones cognitivas en el ser humano.²⁰ Bandura propone la teoría del aprendizaje social,²¹ en ella explica como la función psicológica se desarrolla en la persona formulando términos que describen interacciones recíprocas continuas entre las condiciones del ambiente y la conducta ejecutada por el individuo que, en la dinámica interactiva, incide sobre estas condiciones ambientales permitiendo un aprendizaje. Esta propuesta plantea un énfasis en el rol de la relación vicaria entre lo simbólico y el proceso de autorregulación como una manifestación de lo psicológico.

Bajo este modelo, Bandura describe el comportamiento humano no solo en términos de la consecuencia experimentada tras la emisión de una conducta, sino que expone que todo el aprendizaje de comportamientos es resultado de experiencias directas en un nivel o grado de consecuencias.²² Una extensión de este fenómeno es el aprendizaje por imitación, donde el individuo asimila al observar las acciones que realiza otro individuo y sus consecuencias, lo que permite adquirir o inhibir formas de comportamiento.

Bajo esta perspectiva de la teoría del aprendizaje social se ha generado un modelo de investigación. Los estudios de la autorregulación de Pintrich y De Groot (1990) han planteado las bases iniciales para definir la autorregulación del aprendizaje como un proceso que se logra con una participación activa del estudiante en las situaciones de aprendizaje.

Figura 1

Elementos que conforman el modelo de autorregulación propuesto por Bandura (1971)



20 Albert Bandura, *Social Learning Theory* (New York, USA: General Learning Press, 1971), 6.

21 Se describe así la capacidad del ser humano para determinar o evaluar el cómo sus acciones pueden ser afectadas por sus propias experiencias. En el modelo se concluye que el ser humano tiene la capacidad de dirigir sus acciones en términos de las consecuencias futuras a ocurrir. Una persona tiene la capacidad de autorregular el evento con la manipulación de estímulos en una actividad, y produciendo consecuencias por sus acciones mismas a través de la observación de otros individuos.

22 Albert Bandura, *Social Learning Theory* (New York, USA: General Learning Press, 1971), 6.

El aprendizaje autorregulado al ser estudiado como proceso delimita los distintos factores en la generación de modelos teóricos que buscan dar explicación al constructo. A partir de la dimensión psicológica, se plantea que el trabajo de esos factores es producto de su formación o regulación a partir de la experiencia activa del estudiante por la relación interactiva con los objetos o contenidos de aprendizaje.²³

Autorregulación del aprendizaje y la motivación académica

Pintrich y De Groot plantean una perspectiva donde el estudiante puede ser autónomo en la gestión de su aprendizaje y el logro de esta autonomía se consigue en un proceso que contempla factores afectivos, motivacionales y de contexto social.²⁴ Los últimos factores son delimitados por las situaciones y arreglos de las convencionalidades, como la actividad. La participación que el alumno tiene es delimitada por los criterios de logro en cada actividad y es en el aprendizaje de estos procesos donde se gesta el inicio de la autorregulación.²⁵

En el contexto escolar debe ser el producto más relevante a trabajar. Al definir la autorregulación en términos de rendimiento del estudiante, Pintrich y De Groot (1990) exponen que se deben considerar tres elementos.

El primero es la estrategia metacognitiva que permite planificar, monitorear y modificar las propias cogniciones. El segundo es el manejo y control del esfuerzo al persistir o mantenerse en una tarea académica. El tercero es la estrategia de estudio que el estudiante utiliza en el aprendizaje, recuerdo y comprensión de la tarea realizada.

En 1990, Pintrich y De Groot integran la variable motivación y describen los componentes que conforman a este factor en el modelo de autorregulación del aprendizaje.²⁶ El primer componente es la expectativa del estudiante con relación a sus creencias y habilidades en la realización de la tarea; un segundo componente es la evaluación sobre la relevancia de lograr la meta o tarea y un tercer componente afectivo que se presenta en las emociones que el estudiante experimenta en el desarrollo de la tarea.

El poder incidir en el desarrollo de la autorregulación como proceso psicológico en el ámbito escolar requiere una comprensión más amplia en términos de factores relacionados con la persona, como la experiencia en el trabajo académico y la motivación; se

23 Eduardo Peñalosa y Sandra Castañeda, "Identificación de predictores para el aprendizaje efectivo en línea, Un modelo de ecuaciones estructurales," *RMIE*.

24 Paul Pintrich y Elisabeth de Groot, "Motivational and self-regulated learning components of classroom academic performance", *Journal of Educational Psychology*, 82.

25 Paul Pintrich, "A conceptual framework for assessing motivation and self-regulated learning in college students," *Educational Psychology Review*, vol. 4, núm. 16 (December 2004), 387. <https://www.jstor.org/stable/23363878>

26 Paul Pintrich y Elisabeth de Groot, "Motivational and self-regulated learning components of classroom academic performance", *Journal of Educational Psychology*, 82.



necesita estudiar los factores del entorno y conocer su influencia durante el proceso de enseñanza-aprendizaje.²⁷

La dinámica que puede ocurrir entre estos elementos permite evaluar la participación del estudiante, por ejemplo, al recolectar información empírica que explore el grado en que el estudiante ha monitoreado su ejecución regulando las acciones conductuales y de planificación que le permitan cumplir con la instrucción académica solicitada. En esta línea de investigación, relacionando el trabajo del estudiante orientado al cumplimiento de la tarea, Torrano *et al.* plantean que los factores que conforman a la dimensión autorregulación del aprendizaje son promovidos en el escenario académico a través de acciones (ver tabla 1) o demandas instructivas que el docente diseña como condición para exigir una participación del estudiante en la realización de la actividad.²⁸

En la situación del contexto académico, la enseñanza que se realiza en un espacio educativo se establece como un factor externo que debe regular y guiar al estudiante concediéndole condiciones de participación donde ejerza control en el cumplimiento de los criterios.²⁹

De acuerdo con el planteamiento anterior, de forma inicial las condiciones del medioambiente establecen los criterios que orientan al aprendizaje del estudiante, lo que da lugar a experiencias en la situación académica.³⁰ Los factores cognitivos y motivacionales permiten al estudiante tener una participación activa en la modificación de acciones inefectivas permitiendo poder lograr las metas que se establecen en la situación de aprendizaje.³¹

27 María Sáiz y Magdalena Pérez, "Autorregulación y mejora del autoconocimiento en resolución de problemas," *Psicología desde el Caribe*, vol. 1, núm. 33 (2016), 16. <http://dx.doi.org/10.14482/psdc.33.1>.

28 Paul Pintrich y Elisabeth de Groot, "Motivational and self-regulated learning components of classroom academic performance", *Journal of Educational Psychology*, 33.

29 Alejandro Díaz-Mujica y María Pérez-Villalobos, "Autoeficacia, enfoque de aprendizaje profundo y estrategias de aprendizaje," *International Journal of Developmental and Educational Psychology INFAD Revista de Psicología*, vol. 1, núm. 2 (2013), 341-346. <https://www.redalyc.org/pdf/3498/349852173022.pdf>

30 Victor Deekens, Jeffrey Greene y Nikki Lobczowski, "Monitoring and depth of strategy use in computer-based learning environments for science and history," *British Journal of Educational Psychology*, vol. 1, núm. 88 (2017), 63-79. <https://doi.org/10.1111/bjep.12174>

31 Jesús de la Fuente, Lucia Zapata, Francisco Peralta y Mireia López, "Relación entre el aprendizaje autorregulado (proceso), la satisfacción y el rendimiento con el engagement-bournout (producto)," *International Journal of Developmental and Educational Psychology. Revista INFAD de Psicología*, vol. 1, núm. 4 (2014), 133-138. <https://doi.org/10.17060/ijodaep.2014.n1.v4.597>



Tabla 1

Acciones e indicadores que pueden ser considerados en el ejercicio instructivo del docente y su efecto en las dimensiones del constructo autorregulación del aprendizaje

Acción	Definición	Indicadores
Entrenar habilidades	Entendida cada habilidad como un proceso de aprendizaje que debe ser activo con respecto a la demanda de participación del estudiante.	Metacognitivas cognitivas comportamentales
Incremento del conocimiento condicional	Referido a el análisis que el estudiante realiza con respecto a la actividad y determinar qué estrategia de estudio le permite planificar el proceso para hacer la tarea.	Estrategias de aprendizaje
Motivar	Propiciar el uso de estrategias y facilitar condiciones donde el estudiante evalúe su eficacia en relación con cada etapa del proceso de ejecución y el logro de la meta deseada.	Relación con docente e iguales

Las condiciones instruccionales y el fomento de las dimensiones de motivación académica

El modelo de la autorregulación del aprendizaje de Pintrich³² propone fases en el proceso de aprendizaje, como la planificación de las etapas donde el estudiante hace un análisis de tarea, establece objetivos y elige la estrategia a utilizar en la tarea; una segunda fase es el monitoreo y control, donde se supervisa el proceso de aprendizaje realizando cualquier ajuste necesario; y una tercera etapa de evaluación, donde el estudiante autoevalúa las acciones realizadas en el proceso, aquí el estudiante atribuye el peso de la estrategia utilizada en relación con el nivel del cumplimiento del criterio de la tarea.

Las experiencias que el estudiante vive en el contexto universitario son un factor relevante para que los estudiantes persistan en continuar sus estudios en la institución; bajo esta dirección se expone que la institución educativa debe generar programas que permitan al estudiante medir sus acciones en el proceso de formación académico, de esta manera, se potencializa el compromiso y la persistencia en el aprendizaje que el estudiante vive en el procedimiento de formación.³³ También se expone que la dimensión motivacional de la autorregulación del aprendizaje en el logro académico no cuenta con mucha investigación que lo documente, por lo que se considera un factor relevante para

32 Rafael García-Ros, Francisco Pérez-González, Francisco Cavas-Martínez y José Tomás, "Social interaction learning strategies, motivation, first-year students' experiences and permanence in university studies," *Educational Psychology*, 38(4), 451-469. <https://doi.org/10.1080/01443410.2017.1394448>.

33 Bastien Wagener, "Metacognitive Monitoring and Academic Performance in College," *College Teaching*, vol. 2, núm. 64 (2016), 47-54. <https://doi.org/10.1080/87567555.2015.1116056>



su investigación que permite explorar más su efecto en la dimensión social de la autorregulación del aprendizaje.³⁴

Señalado lo anterior, no se pueden dejar fuera las condiciones internas y externas de la institución que el estudiante experimenta,³⁵ estas pueden influir en su actuación y la manera en que el estudiante monitorea y evalúa estos elementos del contexto para hacer ajustes en sus habilidades académicas. Una condición que también es considerada es la conducción de las metodologías de enseñanza utilizadas por los docentes.³⁶

III. MÉTODO

Enfoque de la investigación

El presente trabajo se realizó con un análisis cuantitativo. Inspirado en el positivismo, el enfoque cuantitativo plantea el estudio de fenómenos sociales bajo métodos desarrollados en las ciencias exactas buscando dar explicaciones del fenómeno, estableciendo regularidades fundamentadas en los hechos reales de la observación y registro del comportamiento social. Los datos empíricos son el insumo para la prueba de hipótesis y son a su vez el fundamento que confirma o refuta la hipótesis de investigación.³⁷

Diseño de investigación

Se realizó un estudio transversal, el cual se define por la recolección de información bajo una relación asociativa, permitiendo evaluar la prevalencia sobre un fenómeno y sus variables.³⁸

Participantes

El tipo de muestreo fue no probabilístico con grupos intactos, participando estudiantes de tres grupos de nuevo ingreso. Los estudiantes estaban inscritos en una universidad pública en el noroeste de la república mexicana. Participaron 85 estudiantes, 72 participantes son mujeres y 13 participantes son hombres. Presentando una edad media de = 19.35 y una DE de 4.92.

34 Rafael García-Ros, Francisco Pérez-González, Francisco Cavas-Martínez y José Tomás, "Social interaction learning strategies, motivation, first-year students' experiences and permanence in university studies", 2.

35 Axel Grund, Sebastian Schmid y Stefan Fries, "Studying against your will: Motivational interference in action," *Contemporary Educational Psychology*, núm. 41 (2015), 209-217. <https://doi.org/10.1016/j.cedpsych.2015.03.003>

36 Rafael García-Ros, Francisco Pérez-González, Francisco Cavas-Martínez y José Tomás, "Social interaction learning strategies, motivation, first-year students' experiences and permanence in university studies", 2.

37 Carlos Monje, *Metodología De La Investigación Cuantitativa y Cualitativa "Guía Práctica"*. Colombia: Universidad Surcolombiana, 2011.

38 Manuel Ato, Juan López y Ana Benavente, "Un sistema de clasificación de los diseños de investigación en psicología," *Anales de Psicología*, vol. 3, núm. 9 (Octubre de 2013), 1038-1059. <https://dx.doi.org/10.6018/analesps.29.3.178511>



Instrumentos de medición

Se utilizó el instrumento cuestionario de motivación y estrategias de aprendizaje (CMEA). El instrumento explora el uso de estrategias de aprendizaje, la orientación motivacional, autorregulación metacognitiva y el contexto de estudiantes (Anexo A).³⁹ La escala de motivación consta de 31 ítems y se conforma por seis subescalas (tabla 2).

Tabla 2.

Variables que conforman la dimensión motivación del modelo de Pintrich y De Groot 1990 y su definición

Variable	Definición
Orientación a metas intrínsecas	Se refiere al grado en que el estudiante se implica en una tarea académica por motivos como el reto, la curiosidad y la maestría o dominio en ella.
Orientación a metas extrínsecas	Se refiere al grado en el que el estudiante se implica en una tarea académica por razones orientadas a las notas, recompensas externas o la opinión de los demás.
Valor de la tarea	Hace referencia a los juicios del estudiante acerca de la importancia, interés y utilidad del contenido de la asignatura.
Creencias de control	Refleja hasta qué punto el estudiante cree que sus resultados académicos dependen de su propio esfuerzo y de su modo de estudiar.
Autoeficacia para el aprendizaje	Se refiere a las creencias y juicios del estudiante acerca de su habilidad para realizar con éxito una tarea académica.
Ansiedad	Hace referencia a la preocupación del estudiante durante la realización de un examen.

La obtención del puntaje total de cada escala se obtiene realizando la suma de los puntajes asignados a cada una de las sub-escalas divididos entre el número total de sub-escalas. El puntaje medio de cada sub-escala se obtiene sumando los puntajes asignados a cada uno de los reactivos que conforman esa escala divididos entre el número de ítems.

La socialización del instrumento se realizó a través de una solicitud al jefe del departamento de la institución educativa, se contactó igualmente al coordinador de la carrera y a los maestros de las materias para informarles el objetivo del estudio y las normas de aplicación, y para acordar los periodos de trabajo de la investigación y la aplicación del inventario.

³⁹ María Ramírez, José Canto, José Rodríguez y Alejandro Echazarreta, "Validación Psicométrica del Motivated Strategies for Learning Questionnaire en Universitarios Mexicanos," *Electronic Journal of Research in Educational Psychology*, vol. 1, núm. 11 (2013), 193-214. <https://doi.org/10.25115/ejrep.v11i29.1563>

A los estudiantes se les informó que su participación en la investigación es voluntaria y que los datos se manejarán de forma anónima y confidencial. La aplicación de los instrumentos se realizó de forma grupal en el horario de la clase, los instrumentos fueron proporcionados en formato digital utilizando la aplicación Formularios de Google. El primer apartado del formulario presentaba la información sobre el instrumento exponiendo que es lo que se evalúa, el objetivo de la investigación y el apartado para la elección de aceptación de participar en la investigación.

Análisis de datos

Los análisis de los datos se realizaron utilizando el software Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS, por sus siglas en inglés), versión 23. Para el análisis de los resultados se procedió a conformar los factores y dimensiones del instrumento obtenido de la media de cada factor en un rango de 1 a 7. Posteriormente, se realizó un análisis con estadística descriptiva de cada variable (Anexo B) analizando las medidas de tendencia central y de dispersión. Se realizaron análisis de normalidad de cada variable con Shapiro-Wilk, considerando un nivel de significancia mayor a 0.05 para aceptar la hipótesis nula de normalidad. De igual manera, se analizó la simetría y curtosis de cada una; los datos mostraron normalidad en las dimensiones.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las puntuaciones medias obtenidas en el factor motivacional de la muestra se localizan en la tabla 3 (Anexo A). El rango de puntuación de respuestas para cada uno de los ítems que conforman cada escala fue de 1 a 7, donde 1 es “nada cierto en mí” y 7 es “totalmente cierto en mí”. Se observa que todas las dimensiones tienen una puntuación arriba de la media estadística ($\bar{X} = 3.5$), se aprecia un puntaje alto en la dimensión de VT ($\bar{X} = 6.24$), de lo que se infiere que para los estudiantes las tareas académicas que se realizan en la materia poseen un valor relevante en su proceso de aprendizaje orientado al conocimiento del contenido. Las dimensiones creencias de control y autoeficacia para el aprendizaje presentan las segundas puntuaciones más altas ($\bar{X} = 5.53$); orientación a metas *extrínsecas*, una puntuación media de 5.46; seguida de la puntuación de metas *intrínsecas* con una media de 5.18; la dimensión *ansiedad ante los exámenes*, 4.98.



Tabla 3

Medias de las dimensiones del factor motivacional por dimensiones

Dimensiones	Estadísticos descriptivos					
	n	M	SD	Min.	Máx	α
Orientación Metas Intrínsecas (OMI)	85	5.18	1.00	3.00	7.00	.73
Orientación Metas Extrínsecas (OME)	85	5.46	1.09	2.00	7.00	.74
Valor de la tarea (VT)	85	6.24	.766	3.67	7.00	.73
Creencias de control (CC)	85	5.53	.862	3.50	7.00	.74
Autoeficacia para el aprendizaje (AA)	85	5.53	.864	2.88	7.00	.73
Ansiedad ante los exámenes (AE)	85	4.98	1.33	1.20	7.00	.78

Las dimensiones que conforman al constructo de la *autorregulación del aprendizaje* definen a la motivación como un constructo dinámico que es regulado por elementos del contexto, los cuales tienen un efecto en la conducta autorregulada.⁴⁰

De manera general, se observa, basado en las puntuaciones de las subescalas de la dimensión *motivación*, que la variable OME presenta una puntuación media mayor en la muestra de estudiantes, identificándose que la orientación motivacional es extrínseca. En conjunto, los estudiantes reportaron que participan en las tareas académicas más por las recompensas externas o el reconocimiento. Esta dimensión se esperaría presentar una tendencia a aspectos de la variable OMI,⁴¹ donde los estudiantes manifestaran una tendencia mayor a obtener logros sobre retos y el desarrollo de una maestría o dominio con respecto a los trabajos académicos.

Asimismo, se observan puntuaciones por encima de la media en la subescala de *autoeficacia para el aprendizaje*, manifestando que los estudiantes tienen creencias elevadas respecto a su propia habilidad para hacer las actividades académicas; igualmente, las creencias de control reflejan que los estudiantes consideran los logros académicos dependientes de su propio esfuerzo y forma de estudiar, lo que coincide con lo encontrado por De la Fuente,⁴² donde la valoración positiva al ejecutar la tarea y la satisfacción percibida al evaluar la actividad realizada se relacionan de manera positiva con una conducta autorregulada.

40 Paul Pintrich y Elisabeth de Groot, "Motivational and self-regulated learning components of classroom academic performance", 37.

41 Paul Pintrich, David Smith, Teresa Garcia y Wilbert Mckeachie, *A Manual for the Use of the Motivated Strategies for Learning Questionnaire (MSLQ)*, 70.

42 Jesús De La Fuente, Lucia Zapata, J. Martínez-Vicente, María Cardelle-Elawar, Paul Sander, Fernando Pichardo M. Justicia y A. García-Belén, "Regulatory teaching and self-regulated learning in college students: confirmatory validation study of the IATLP scales," *Electronic Journal of Research in Educational Psychology*, vol. 2, núm. 10 (2012), 839-866. <https://www.redalyc.org/pdf/2931/293123547016.pdf>



Sáiz y Pérez⁴³ han reportado que una alta autorregulación está relacionada con un apoyo apropiado por los factores del entorno, permitiendo que el estudiante participe en la reflexión y planificación de estrategias para realizar la tarea.

La evidencia empírica obtenida refleja la autopercepción sobre la participación activa del estudiante durante la realización de la actividad y la eficacia percibida por ellos. Estas dos dimensiones pueden ser retomadas por el docente para orientar la autoevaluación sobre los conocimientos, el establecimiento de metas y la ejecución de la actividad. Para este proceso, se utilizan estrategias metacognitivas que permitan la conducta autorregulada en actividades futuras.

Se observa un puntaje alto en la subescala de valor de tarea, lo que significa que para los estudiantes las tareas académicas que se realizan en la materia poseen un valor relevante en su proceso de aprendizaje.

V. CONCLUSIÓN

El desarrollo de un programa instruccional que fomente la dimensión de motivación académica o los factores que lo conforman debe buscar que el estudiante tenga una participación activa durante las sesiones de trabajo.⁴⁴ En la década de los noventa, el interés disciplinario por el estudio del constructo autorregulación del aprendizaje contempló factores motivacionales, metacognitivos y las estrategias de aprendizaje que el estudiante utiliza como recurso para tener acceso al conocimiento.⁴⁵

A lo largo de este tiempo, la praxis que estas propuestas teóricas han retomado ha generado un marco para considerar los indicadores que permitan analizar y evaluar el evento de enseñanza-aprendizaje, presentando propuestas que cumplen con un diseño y procedimiento específico⁴⁶ donde se ha definido la participación que el docente y el estudiante deberán manifestar de forma activa.

La implementación de acciones que fomenten el aprendizaje de habilidades y conocimiento en lo general y que de manera puntual permitan trabajar la motivación académica como factor de la conducta autorregulada es algo realizable por los docentes en el programa curricular.⁴⁷

43 María Sáiz y Magdalena Pérez, "Autorregulación y mejora del autoconocimiento en resolución de problemas", 36.

44 Katharina Scheiter, Carina Schubert y Anne Schöler, "Self-regulated learning from illustrated text: Eye movement modelling to support use and regulation of cognitive processes during learning from multimedia," *British Journal of Educational Psychology* 1, núm. 88 (2017): 80-94. <https://doi.org/10.1111/bjep.12175>

45 María Ramírez, *Modelo causal de los factores asociados al aprendizaje autorregulado como mediador del rendimiento académico en estudiantes universitarios* (Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016).

46 Fermín Torrano, Juan Fuentes y María Soria, "Aprendizaje autorregulado: estado de la cuestión y retos psicopedagógicos," *Perfiles Educativos*, 162.

47 Jesús de la Fuente et al., "Personal Self-Regulation, Learning Approaches, Resilience and Test Anxiety in Psychology Students, 858.



El diseño de las sesiones de trabajo debe contemplar los procesos que se busca que el estudiante experimente en la situación de la actividad instructiva como son la planificación, la administración de tiempo y acciones, el automonitoreo y la autoevaluación.

Como elemento mediador, el docente tiene un papel fundamental al preparar las situaciones de enseñanza-aprendizaje y proporcionar apoyo de materiales y/o asesoría. Como factor del entorno, el docente debe adoptar una función de tutor que guía y permita al estudiante ser reflexivo durante su participación en la solución de la actividad.⁴⁸

La evaluación que el docente realiza en la educación superior debe tener continuidad como objetivo de mejora bajo indicadores formativos y sumativos orientados a generar en los estudiantes un aprendizaje autónomo y profundo.⁴⁹

El diseño del trabajo instruccional debe considerar tiempo para la enseñanza del contenido y la realización de la actividad, algo adicional sería que el docente realice una retroalimentación al estudiante apoyado en sus logros y análisis del resultado final, sustentado de forma inicial en elementos extrínsecos generados por el docente que permitan realizar una autoevaluación.⁵⁰

El acto de enseñanza-aprendizaje requiere de un proceso de evaluación sobre la evidencia de trabajo generada. Bajo este procedimiento se puede enseñar al estudiante a realizar un ejercicio de autoevaluación. Se debe reservar tiempo para la reflexión y evaluación de logros, lo que creará condiciones de continuidad en el uso de procesos como planificación, administración, uso y efectividad de las estrategias de aprendizaje utilizadas.

Bajo esta línea de temporalidad, se debe considerar un desarrollo gradual de las actividades o evidencias de aprendizaje, buscando en esta gradualidad complejizar la instrucción a través de actividades donde el estudiante participe de forma activa, orientado al trabajo de autogestión y al uso de estrategias que vayan de lo superficial a lo más específico.⁵¹

48 María Sáiz y Magdalena Pérez, "Autorregulación y mejora del autoconocimiento en resolución de problemas", 27.

49 María Sáiz y Alfredo Arreba, "Aprendizaje Basado en la Evaluación Mediante Rúbricas en Educación Superior," *Suma Psicológica* 1, núm. 21 (2014): 30. [https://doi.org/10.1016/S0121-4381\(14\)70004-9](https://doi.org/10.1016/S0121-4381(14)70004-9)

50 Rafael García-Ros, Francisco Pérez-González, Francisco Cavas-Martínez y José Tomás, "Social interaction learning strategies, motivation, first-year students' experiences and permanence in university studies", 5.

51 Gary McPherson, Margaret Osborne, Paul Evans y Peter Miksza, "Applying self-regulated learning microanalysis to study musicians' practice," *Psychology of Music*, vol. 1, núm. 47 (2019), 32. <https://doi.org/10.1177/0305735617731614>



VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agustiani, Hendriati, Surya Cahyadi y Musa Muwaga. "Self-efficacy and Self-Regulated Learning as Predictors of Students Academic Performance." *The Open Psychology Journal* 1, núm. 9 vol. 1 (2016): 1-6. <https://doi.org/10.2174/1874350101609010001>.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. *Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México: diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2018.
- Ato, Manuel, Juan López y Ana Benavente. "Un sistema de clasificación de los diseños de investigación en psicología." *Anales de Psicología* 3, núm. 9 vol. 3 (2013), 1038-1059. <https://doi.org/10.6018/analesps.29.3.178511>.
- Bandura, Albert. *Social Learning Theory*. New York, USA: General Learning Press, 1971.
- Deekens, Victor, Jeffrey Greene y Nikki Lobczowski. "Monitoring and depth of strategy use in computer-based learning environments for science and history." *British Journal of Educational Psychology* 1, núm. 88 (2017): 63-79. <https://doi.org/10.1111/bjep.12174>
- de la Fuente, Jesús, Mireia López-García, Manuel Mariano-Vera, José Martínez-Vicente y Lucia Zapata. "Personal Self-Regulation, Learning Approaches, Resilience and Test Anxiety in Psychology Students." *Estudios Sobre Educación*, núm. 32 (2017): 9-26. <https://doi.org/10.15581/004.32.9-26>
- de la Fuente, Jesús, Lucia Zapata, J. Martínez-Vicente, María Cardelle-Elawar, Paul Sander, Fernando Justicia, M. Pichardo y A. García-Belén. "Regulatory teaching and self-regulated learning in college students: confirmatory validation study of the IAT-LP scales." *Electronic Journal of Research in Educational Psychology* 2, núm. 10 (2012): 839-866. <https://www.redalyc.org/pdf/2931/293123547016.pdf>
- de la Fuente, Jesús, Lucia Zapata, Francisco Peralta y Mireia López. "Relación entre el aprendizaje autorregulado (proceso), la satisfacción y el rendimiento con el engagement-bournout (producto)." *International Journal of Developmental and Educational Psychology. Revista INFAD de Psicología* 1, núm. 4 (2014): 133-138. <https://doi.org/10.17060/ijodaep.2014.n1.v4.597>
- García-Ros, Rafael, Francisco Pérez-González, Francisco Cavas-Martínez y José Tomás. "Social interaction learning strategies, motivation, first-year students' experiences and permanence in university studies." *Educational Psychology* 38, núm. 4 (2018): 451-469. <https://doi.org/10.1080/01443410.2017.1394448>
- Grund, Axel, Sebastian Schmid y Stefan Fries. "Studying against your will: Motivational interference in action." *Contemporary Educational Psychology*, núm. 41 (2015): 209-217. <https://doi.org/10.1016/j.cedpsych.2015.03.003>

- Hernández, Aldo y Ángela Camargo. "Autorregulación del aprendizaje en la educación superior en Iberoamérica: una revisión sistemática." *Revista Latinoamericana de Psicología*, núm. 49 (2017): 146-160. <https://doi.org/10.1016/j.rlp.201>
- Monje, Carlos. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa: Guía práctica*. Colombia: Universidad Surcolombiana.
- Díaz-Mujica, Alejandro y Pérez-Villalobos, María. "Autoeficacia, enfoque de aprendizaje profundo y estrategias de aprendizaje." *International Journal of Developmental and Educational Psychology INFAD Revista de Psicología* 1, núm. 2 (2013): 341-346. <https://www.redalyc.org/pdf/3498/349852173022.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. París: OCDE, 2010.
- Pintrich, Paul. "A conceptual framework for assessing motivation and self-regulated learning in college students." *Educational Psychology Review* 4, núm. 16 (2004): 385-407. <https://www.jstor.org/stable/23363878>
- Pintrich, Paul y De Groot, Elisabeth. "Motivational and self-regulated learning components of classroom academic performance." *Journal of Educational Psychology* 1, núm. 82 (1990): 33-40. <https://doi.org/10.1037/0022-0663.82.1.33>
- Pintrich, Paul, Smith, David, Garcia, Teresa y McKeachie, Wilbert. *A Manual for the Use of the Motivated Strategies for Learning Questionnaire (MSLQ)*. Washington: University of Michigan, 1991. <https://eric.ed.gov/?id=ED338122>
- Peñalosa, Eduardo, Landa, Patricia y Vega, Cinthia. "Aprendizaje autorregulado: una revisión conceptual." *Revista Electrónica de Psicología Iztacala* 9, núm. 2 (2016): 1-21. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/repi/article/view/19017>
- Ramírez, María. *Modelo causal de los factores asociados al aprendizaje autorregulado como mediador del rendimiento académico en estudiantes universitarios*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2016.
- Ramírez, María, Canto y Rodríguez, José, Bueno, José y Echazarreta, Alejandro. "Validación Psicométrica del Motivated Strategies for Learning Questionnaire en Universitarios Mexicanos." *Electronic Journal of Research in Educational Psychology* 1, núm. 11 (2013): 193-214. <https://doi.org/10.25115/ejrep.v11i29.1563> Top of Form Bottom of Form
- Sáiz, María y Arreba, Alfredo. "Aprendizaje basado en la evaluación mediante rúbricas en educación superior." *Suma Psicológica* 1, núm. 21 (2014): 28-35. [https://doi.org/10.1016/S0121-4381\(14\)70004-9](https://doi.org/10.1016/S0121-4381(14)70004-9)
- Sáiz, María y Pérez, Magdalena. "Autorregulación y mejora del autoconocimiento en resolución de problemas." *Psicología desde el Caribe* 1, núm. 33 (2016): 14-30. <http://dx.doi.org/10.14482/psdc.33.1.8076>



- Scheiter, Katharina, Schubert, Carina y Schüler, Anne. "Self-regulated learning from illustrated text: Eye movement modelling to support use and regulation of cognitive processes during learning from multimedia." *British Journal of Educational Psychology* 1, núm. 88 (2017): 80-94. <https://doi.org/10.1111/bjep.12175>
- Torrano, Fermín, Fuentes, Juan y Soria, María. "Aprendizaje autorregulado: estado de la cuestión y retos psicopedagógicos." *Perfiles Educativos* 156, núm. 36 (2017): 160-173.
- Wagener, B. "Metacognitive Monitoring and Academic Performance in College." *College Teaching* 2, núm. 64 (2016): 47-54. <https://doi.org/10.1080/87567555.2015.1116056>
- Zimmerman, B. J. "Attaining Self-Regulation." En Boekaerts, M., Pintrich, P. y Zeidner, M. *Handbook of Self-Regulation*. Elsevier, 2000. <https://doi.org/10.1016/B978-012109890-2/50031-7>



ANEXO A

Cuestionario de Motivación y Estrategias de Aprendizaje Instrumento reproducido con la autorización de: Dra. Mary Carmen Ramírez Dorantes

El objetivo de este cuestionario es ayudarte a conocer acerca de las estrategias de aprendizaje que utilizas y la motivación que tienes para estudiar, ambos elementos forman parte de las competencias para el aprendizaje autónomo que es necesario que desarrolles durante tu paso por la Universidad. Recuerda que no hay respuestas correctas o incorrectas, solo responde tan precisamente como puedas de manera que tu respuesta refleje tu situación. Te pedimos que respondas con toda honestidad.

INSTRUCCIONES: Lee cuidadosamente cada una de las afirmaciones y usa la escala, que se encuentra debajo de este párrafo y al principio de cada página de este cuestionario, para responder en la hoja de respuestas. Rellena el óvalo junto al número que corresponda a tu respuesta que puede ir desde Nada cierto en mí (1) hasta Totalmente cierto en mí (7).

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

DATOS SOCIODEMOGRAFICOS

- Anota el grupo donde cursas la materia _____
- Anota tu edad sin meses _____
- Sexo: Mujer () Hombre ()
- Estado civil: Soltera(o) _____ Casada(o) _____ Unión libre _____
- Semestre que cursas _____
- Turno: Matutino _____ Vespertino _____
- Residencia: Local _____ Foráneo _____
- Anota tu promedio de la preparatoria: _____

CUESTIONARIO DE MOTIVACIÓN Y ESTRATEGIAS DE APRENDIZAJE

1. En una clase como esta, prefiero que el material de la asignatura sea realmente desafiante para que pueda aprender cosas nuevas.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

2. Si estudio de manera apropiada, podré aprender el contenido de este curso.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí



3. Cuando presento un examen, pienso en lo mal que lo estoy haciendo comparado con mis compañeros.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

4. Pienso que podré utilizar lo que aprenda en esta clase, en otras asignaturas.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

5. Creo que obtendré una excelente calificación en esta clase.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

6. Tengo la certeza de que puedo entender el contenido más difícil presentado en las lecturas de este curso.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

7. Obtener una buena calificación en esta clase es la cosa más satisfactoria para mí en este momento.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

8. Mientras presento un examen, pienso en las preguntas que he dejado sin contestar.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

9. Es culpa mía si no aprendo el contenido de este curso.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

10. Es importante para mí aprender el contenido de esta clase.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

11. Mi principal preocupación en esta clase es obtener una buena calificación para mejorar mi promedio.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

12. Confío en que puedo aprender los conceptos básicos que me enseñen en esta clase.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

13. Si puedo, quiero obtener mejores calificaciones en esta clase que la mayoría de mis compañeros.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

14. Cuando presento un examen pienso en las consecuencias de fallar.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

15. Confío en que puedo entender lo más complicado que me explique el profesor en este curso.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

16. En una clase como esta, prefiero materiales que despierten mi curiosidad, aunque sean difíciles de aprender.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

17. Estoy muy interesado en el contenido de este curso.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

18. Sí lo intento de verdad, comprenderé los contenidos del curso.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí



19. Tengo sentimientos de inseguridad y ansiedad cuando presento un examen.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

20. Confío en que puedo hacer un excelente trabajo en las tareas y exámenes de este curso.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

21. Espero hacerlo bien en esta clase.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

22. Lo más satisfactorio para mí en esta asignatura es tratar de entender el contenido tan a fondo como sea posible.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

23. Creo que me es útil aprender el contenido de esta clase.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

24. Cuando tenga la oportunidad en este curso, elegiré tareas o actividades que me permitan aprender cosas nuevas, aunque no me garanticen buenas calificaciones.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

25. Si no entiendo el contenido del curso, es porque no me esfuerzo lo suficiente.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

26. Me gusta el tema de este curso.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí



27. Entender el tema principal de esta clase es muy importante para mí.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

28. Siento mi corazón latir fuertemente cuando presento un examen.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

29. Estoy seguro, que puedo dominar las habilidades que enseñan en esta clase.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

30. Quiero hacerlo bien en esta clase porque es importante para mí demostrar mi habilidad, a mi familia, amigos, compañeros y empleadores.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí

31. Teniendo en cuenta la dificultad de este curso, el profesor y mis habilidades, pienso que lo haré bien en esta clase.

1	2	3	4	5	6	7
Nada cierto en mí						Totalmente cierto en mí



ANEXO B

OUTPUT obtenido con los descriptores estadísticos de los datos analizados

Estadísticos									
	Grupo	Edad sin meses	Sexo	Orientación a metas intrínsecas	Orientación a metas extrínsecas	Valor de la tarea	Creencias de control	Autoeficacia para el aprendizaje	Ansiedad ante los exámenes
N válido	85	85	85	85	85	85	85	85	85
Perdidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Media	1,82	19,35		5,1824	5,4647	6,2412	5,5324	5,5324	4,9835
Desviación estándar	,759	4,920		1,00252	1,09392	,76657	,86240	,86498	1,33424
Varianza	,576	24,207		1,005	1,197	,588	,744	,748	1,780
Asimetría	,309	6,534		-,155	-,723	-1,212	-,203	-,566	-,573
Error estándar de asimetría	,261	,261		,261	,261	,261	,261	,261	,261
Curtosis	-1,193	47,816		-,928	,055	1,478	-,545	,111	-,210
Error estándar de curtosis	,517	,517		,517	,517	,517	,517	,517	,517
Mínimo	1	18		3,00	2,00	3,67	3,50	2,88	1,20
Máximo	3	58		7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00





Obligaciones de transparencia de los municipios de Sonora. Grado de cumplimiento y sanciones a los servidores públicos¹

Transparency obligations of the municipalities of Sonora.
Degree of compliance and sanctions to public servants

María del Carmen Morales Tostado²
Adria Velia González Beltrones³
Arely Itzcóatl Cortés⁴

Sumario: I. Introducción. II. Metodología. III. Desarrollo de la investigación. IV. Resultados de la investigación. V. Conclusiones y propuestas. VI. Referencias bibliográficas.

Resumen

En el contexto de la corrupción, la presente investigación tiene por objetivo analizar las obligaciones de transparencia de la información de los municipios de Sonora, identificar su grado de incumplimiento y las sanciones de los servidores públicos. Dentro de los hallazgos, se puede señalar que se ha avanzado en el marco legal para dar certidumbre al ciudadano al tener acceso a la información que requiera sobre el quehacer del gobierno. Se analizan las sanciones impuestas en el ámbito municipal del estado de Sonora, el cual se integra por 72 municipios, de los cuales, 16 obtuvieron un cumplimiento total de 100 puntos, 49 municipios cumplieron parcialmente y 9 muestran incumplimiento total.

Palabras clave: obligaciones de transparencia, cumplimiento de responsabilidades, sanciones contra la corrupción

1 Fecha de recepción: 22/11/ 2022.

Fecha de aceptación: 22/01/23

2 Dra. en Estudios Fiscales por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Maestra de tiempo completo en la Universidad de Sonora. Departamento de Contabilidad. Líneas de investigación: Transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto. Correo electrónico: carmen.morales@unison.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2296-1166>

3 Docente Investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora. Correo electrónico: adria.gonzalez@unison.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6158-4458>

4 Estudiante de la Maestría en Fiscalización y Control Gubernamental en la Universidad de Sonora. Licenciada en Ciencias Políticas egresada de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Áreas de interés: políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas. Correo electrónico: a222230222@unison.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3111-7183>



Summary: I. Introduction, II. Methodology, III. Investigation development, IV. Results of the research, V. Conclusions and proposals y VI. Bibliographic references.

Abstract

The objective of the investigation is to analyze the Information Transparency Obligations of the Municipalities of Sonora, to identify the degree of non-compliance and the sanctions of public servants. Among the findings, it can be pointed out that progress has been made in the legal framework, to give certainty to the citizens to have access to the information they require about the government's activities. The sanctions imposed at the municipal level in the State of Sonora are analyzed, which is made up of 72 municipalities, of which 16 obtained a total compliance of 100 points, 49 municipalities partially complied, and 9 municipalities showed total non-compliance.

Keywords: transparency obligations, compliance, sanctions of public servants

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas que aqueja históricamente a México es la corrupción, considerada un fenómeno complejo que involucra motivaciones personales, políticas y culturales. Dicho fenómeno se puede analizar desde diferentes perspectivas, una de ellas es el ámbito fiscal, donde se aprecia un incremento de la evasión fiscal, la cual es definida como el hecho de no realizar el pago de una contribución o el de hacerlo parcialmente, o bien, ocultar ganancias, lo que sin duda afecta las finanzas federales, estatales y municipales. Esto disminuye en gran medida los recursos del gobierno para crear, mantener y proteger las condiciones para el pleno desarrollo de sus ciudadanos.

La corrupción también se encuentra presente en el ámbito político, donde muchas veces los aspirantes a gobernar se han formado carentes de un perfil ético para acceder a la práctica política. De igual manera, los servidores públicos se aprovechan del poder público para su beneficio, por ello, resulta necesario cuestionar la competencia y los valores éticos que deberían tener los servidores públicos.

En la estructura jurídica mexicana, se encuentran leyes que pretenden sostener una lucha frontal contra la corrupción, dentro de ellas se pueden mencionar a la Ley Federal de Transparencia que, a partir del año 2002, inicia su vigencia y con ella se derivan una serie de obligaciones para los servidores públicos. Por otra parte, en 2015 se aprobó por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, a pesar de la rigurosidad de la norma y de los avances, después de 20 años desde el primer intento de su instauración, los preceptos aún no se pueden dar por cumplidos.

En 2017, con el propósito de prevenir, investigar y sancionar la corrupción se promulgaron la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, entre otras. Considerando todas esas leyes y las homólogas en el Estado de Sonora, esta



investigación pretende identificar si las Contralorías de los Municipios del Estado de Sonora o los Órganos Internos de Control (OIC) de los ayuntamientos que gobiernan los municipios realizan el ejercicio sus facultades sancionadoras por incumplimiento de las obligaciones, así como revisar en la información pública los resultados de la aplicación de las sanciones mencionadas.

II. METODOLOGÍA

En la realización de esta investigación se revisaron leyes, libros, artículos, páginas electrónicas y portales de transparencia de los municipios sujetos de estudio. Por la naturaleza del tema, se eligió el enfoque cualitativo, dando un alcance de investigación descriptiva, ya que los estudios descriptivos buscan especificar las características de los procesos o cualquier fenómeno que se someta a un análisis, es decir, miden y evalúan aspectos del fenómeno a investigar.

Se utilizó el diseño longitudinal o evolutivo, en virtud de que se recabaron datos en diferentes puntos de tiempo y con ello realizar inferencias acerca de los cambios que se encuentren. En este caso, se evaluará el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y en su caso las sanciones impuestas a los servidores públicos por ese incumplimiento en 2019 y 2020. Se aborda el incumplimiento de las obligaciones de transparencia en los municipios y las sanciones que se fincaron a los servidores públicos.

Planteamiento del problema

Desde una perspectiva histórica y jurídica, la historia de México ha transitado por problemas políticos, sociales, económicos, entre otros. Todos ellos involucran en mayor o menor medida actos de corrupción. Dichos actos se generan por lagunas en las leyes, donde no se describe en detalle una obligación o un procedimiento y es aprovechado para beneficio ya sea personal o colectivo. Otra arista que desencadena la problemática es la discrecionalidad con la que los servidores públicos pueden tomar decisiones.

Igualmente, conforme a lo relacionado con que los sujetos obligados transparenten la información sobre su gestión, son estos quienes enfrentan diversos problemas para cumplir con las disposiciones que establecen las leyes en materia de transparencia. Dentro de ellas, se puede señalar que la documentación con la que cuentan algunos de los sujetos obligados no se somete a una clasificación, organización y conservación adecuada; por lo tanto, la información que se publica en sus páginas electrónicas no está actualizada, lo que dificulta su interpretación. De igual forma, el recurso humano de los sujetos obligados presenta resistencia al cambio. Además, el cumplir con las obligaciones de transparencia significa una mayor carga de trabajo, ya que se tiene que organizar, salvaguardar y capturar la información para que se pueda poner a la vista de los ciudadanos.

La aplicación del derecho sancionador debe darse en los tres órdenes de gobierno, para ello, México cuenta con legislación general y local, la cual otorga a los municipios facul-

tades de investigación y substanciación y, en su caso, de sanción para faltas administrativas que deben ser ejercidas a fin de que se dé un efecto disuasor, al mismo tiempo que contribuya a incrementar la confianza de los ciudadanos en su gobierno.

Toda esta problemática puede disminuir a medida que los funcionarios públicos se comprometan a participar a través de mecanismos que permitan la eficiencia operativa y coadyuvar en el avance del gobierno abierto. El hecho de tener la obligación de proporcionar información cuando le sea solicitada limita en gran medida a su participación en hechos que pudieran poner en riesgo su trabajo como servidor público y, además, puede hacerse acreedor a sanciones por no cumplir con las disposiciones de las leyes.

Objetivo general

Analizar las obligaciones de transparencia en los municipios del Estado de Sonora e identificar el grado su cumplimiento y sanciones de los servidores públicos.

También, identificar áreas de oportunidad para que las administraciones municipales conozcan las obligaciones que tienen sobre este tema y se ocupen en cumplirlas. Es importante dar a conocer y visualizar la enorme responsabilidad del desempeñarse como funcionario al servicio de la ciudadanía.

Preguntas de investigación

- ¿Qué tipo de obligaciones tienen los municipios de Sonora en materia de transparencia y cuál es su grado de cumplimiento?
- ¿Cuáles son las sanciones a las que se hacen acreedores los servidores públicos que no cumplan con las obligaciones de transparencia?

III. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Obligaciones de los municipios

Para abordar el cumplimiento de las obligaciones que señala la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora en los municipios, es necesario partir de la definición de municipio, para ello, se consultó el diccionario jurídico y se señala lo siguiente:

El municipio es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales; en este aspecto, el municipio dispone de una esfera particular de competencia reducida a éstos (...). El orden estatal le da vida jurídica, determina las facultades de sus órganos y obliga a todos sus habitantes a cumplir con las leyes nacionales, locales y con los reglamentos municipales según corresponda.⁵

⁵ “¿Qué es, qué significa y cómo se define sanción?”, Diccionario Jurídico Online, acceso el 14 de enero de 2022. <https://diccionario.leyderecho.org/sancion/>

Del mismo modo, como ente se encuentra obligado a cumplir con las obligaciones de transparencia según el artículo 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Por su importancia se cita a continuación:

Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos Federal, de las Entidades Federativas y Municipal.

Es necesario definir el concepto de servidor público por ser el sujeto que deberá observar cada una de las obligaciones y realizar los procesos que le permitan cumplir con dichas obligaciones, para esto es necesario revisar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en su Artículo 108 define como servidor público:

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.

Además, el Artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sonora (LRAES), dicta que las y los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, perspectiva de género, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

Las sanciones por incumplimiento a las leyes

El término de sanción, en el campo del derecho, se refiere a una consecuencia o castigo, es decir, la decisión tomada por una autoridad pública o privada ante el incumplimiento de una regla o norma de conducta obligatoria, normalmente establecida en la ley y en perjuicio de la persona humana o jurídica a la que se le atribuye la responsabilidad por el incumplimiento.

García Máynez define la sanción como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.⁶

Por tanto, es la consecuencia de un hecho, un acto o una abstención que debe fundamentarse en la ley. Sus efectos pueden ser físicos o psicológicos, apreciables o no por los sentidos, pero siempre reales. Estos presentan diferentes grados de intensidad y en México pueden ser desde una amonestación con apercibimiento, multa, clausura/sus-

⁶ Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho* (México: Porrúa, 1982), 295.



pensión temporal o definitiva (parcial o total), embargo y hasta arresto, variando según los códigos civiles de los Estados.

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, en el capítulo décimo, se establecen las medidas de apremio y sanciones; se determinan claramente las conductas de los servidores públicos, quienes serán sancionados ante el incumplimiento de sus responsabilidades de transparencia, así como los tipos de amonestación y los montos de punición para tales efectos. Aunado a esto, la Ley de Responsabilidades del Estado de Sonora, en los títulos V y VI, establece las sanciones por faltas administrativas no graves y graves. Es importante resaltar que las sanciones por faltas graves darán como resultado la suspensión o destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, mientras que las sanciones de carácter económico en ningún momento podrán ser cubiertas con recursos públicos.

IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El municipio concebido como el espacio más cercano a las demandas de los ciudadanos, devela las necesidades y vocaciones de los servidores públicos para resolver los problemas que sufren los ciudadanos y que detectan, antes que otras autoridades, por estar cerca de ellos.

El marco legal municipal confiere el poder de servir a sus ciudadanos, así como la responsabilidad de dar cuentas claras. Sin embargo, se considera que dichos servidores públicos en muchas ocasiones no conocen ni comprenden a cabalidad la importancia de su desempeño, ni las implicaciones legales que en el ejercicio de sus funciones contraen con la sociedad y con el marco normativo de tan importante función.

Dentro de las sanciones establecidas en las diferentes leyes mexicanas, se encuentran la amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación, sanción económica, entre otras.

Las sanciones, tienen por objetivo que los servidores públicos tengan un freno a las conductas corruptas y que se promueva la gestión eficiente y transparente.

La información analizada se obtuvo mediante solicitud de información en el Portal Nacional de Transparencia. Una vez recopilada la información se procedió a realizar el filtrado y selección de rangos de calificaciones como se muestra en la siguiente tabla, donde se tomaron las calificaciones y se estableció según el rango de cumplimiento, para lo cual, se tomaron como referencia las publicaciones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, según su informe de actividades y resultados del ejercicio 2019.

Tabla 1

Calificaciones de transparencia del estado de Sonora: ejercicio 2019 y 2020

Promedio anual en el estado de Sonora en transparencia 2019 y 2020					
Rubros de cumplimiento de los municipios en Sonora en 2019	(Números) Municipio	(%) Municipio	Rubros de cumplimiento de los municipios en Sonora 2020	(Números) Municipio	(%) Municipio
Cumplimiento total (100 Puntos)	16.00	22.22 %	Cumplimiento total (100 Puntos)	17.00	23.61 %
Cumplimiento parcial (99.99 a 60 puntos)	35.00	48.61 %	Cumplimiento parcial (99.99 a 60 puntos)	28.00	38.89 %
Incumplimiento total parcial (1 a 59.99 Puntos)	14.00	19.44 %	Incumplimiento total parcial (1 a 59.99 Puntos)	9.00	12.50 %
Incumplimiento total (0 Puntos)	7.00	9.72 %	Incumplimiento total (0 Puntos)	18.00	25.00 %
Total	72.00	100.00 %	Total	72.00	100.00 %

Fuente: Elaboración propia con datos de respuesta Solicitud 260502421000048, presentada vía Infomex, en el cual se solicita información referente al Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

De los 72 municipios, obtuvieron un cumplimiento total de 100 puntos 16 municipios en 2019: Aconchi, Álamos, Carbó, Etchojoa, Fronteras, Granados, Hermosillo, Huatabampo, Magdalena, Mazatán, Onavas, Opodepe, Puerto Peñasco, Rayón, Rosario y Tepache.

Los municipios con un cumplimiento parcial van de los 99.99 a 60 puntos, donde lo obtuvieron 35 de los municipios, ordenados en forma decreciente según su calificación: Huásabas, Oquitoa, Agua Prieta, Arivechi, Soyopa, Navojoa, Benito Juárez, Guaymas, Nogales, Bacanora, Huachinera, Caborca, Cananea, Sahuaripa, Yécora, Divisaderos, San Luis Río Colorado, Empalme, Nacozari de García, Moctezuma, Bácum, Banámichi,

Cajeme, Pitiquito, Altar, Santa Cruz, Bacerac, Bavispe, Huépac, Santa Ana, San Ignacio Río Muerto, San Pedro de la Cueva, Ures, Plutarco Elías Calles y Villa Hidalgo.

Además, se ubicaron 14 municipios con incumplimiento total parcial con una puntuación que va de 59.99 a 1 puntos: Suaqui Grande, Baviácora, Benjamín Hill, Ímuris, San Javier, Sáric, Quiriego, Atil, Naco, Villa Pesqueira, Bacoachi la Colorada, Tubutama y Cumpas.

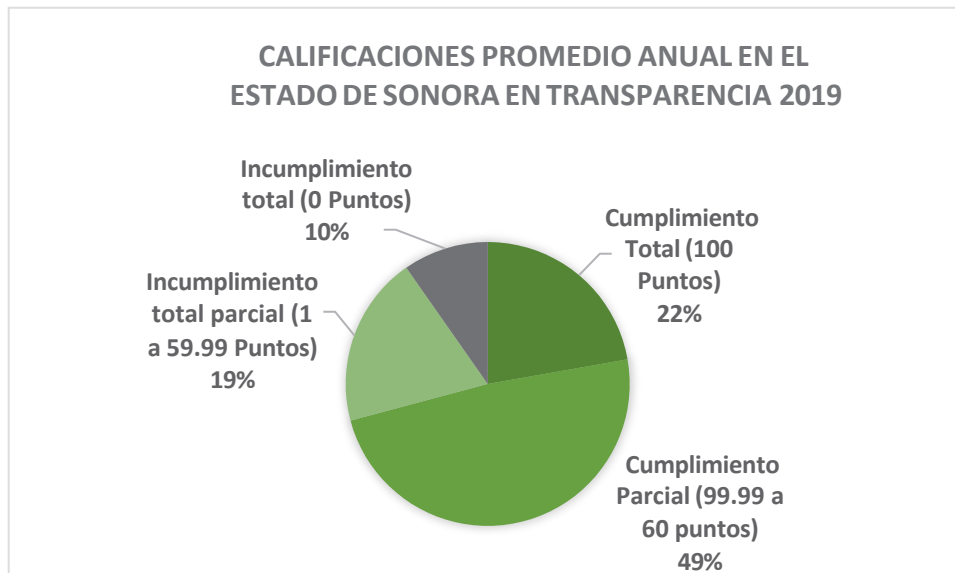


Finalmente, con incumplimiento de 0 puntos, se encontraron 7 Municipios: Arizpe, Bacadéhuachi, Cucurpe, Nácori Chico, San Felipe de Jesús, San Miguel de Horcasitas y Trincheras.

En la siguiente gráfica podemos observar todo lo señalado anteriormente.

Grafica 1

Calificaciones del promedio anual en transparencia en el estado de Sonora ejercicio 2019



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

En el ejercicio 2020, obtuvieron un cumplimiento total de 100 puntos 17 municipios: Aconchi, Carbó, Etchojoa, Granados, Hermosillo, Huatabampo, Mazatán, Opodepe, Rayón, Rosario, Tepachi, Arivechi, Soyopa, Huachinera, Cananea, Altar y Quiriego.

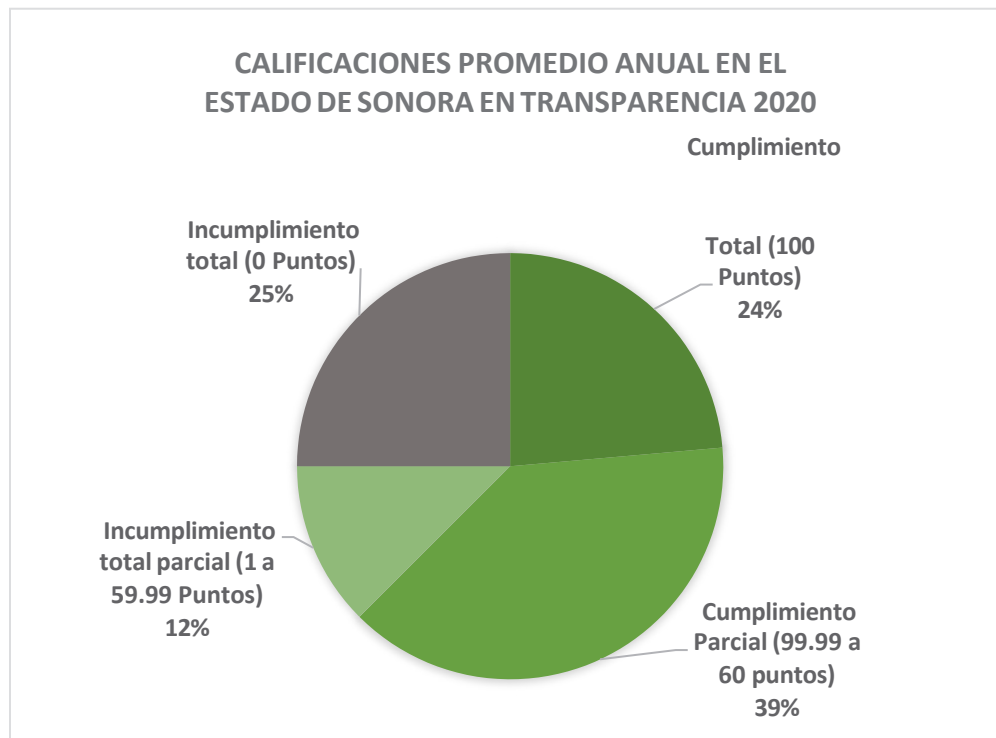
28 municipios con un cumplimiento parcial obtuvieron un puntaje que va de 99.99 a 60 puntos: San Pedro de la Cueva, Onavas, Álamos, Huásabas, Navojoa, Guaymas, Sahuariapa, Cajeme, Oquitoa, Bacanora, San Luis Río Colorado, Fronteras, Benito Juárez, Magdalena, Agua Prieta, Santa Ana, Caborca, Nogales, Nacozari de García, Bácum, Banámichi, Yécora, Pitiquito, Átil, Naco, Santa Cruz, Ures, Puerto Peñasco y Plutarco Elías Calles.

Con incumplimiento parcial que abarca de 59.99 a 1 puntos se ubican 18 Municipios: San Javier, Nácori Chico, Benjamín Hill, Bavispe, Divisaderos, Empalme, Bacoachi, Suaqui Grande, La Colorada, Moctezuma, Tubutama, Huépac, Villa Hidalgo, Trincheras, Villa Pesqueira, San Felipe de Jesús y Bacadéhuachi.

Por último, 9 municipios con incumplimiento total con una puntuación de 0 puntos: Bacerac, San Ignacio Río Muerto, Baviácora, Ímuris, Sáric, Cumpas, Arizpe, Cucurpe y San Miguel de Horcasitas.

Grafica 2

Calificaciones promedio anual en transparencia en el estado de Sonora ejercicio 2020



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Respecto a las sanciones, de los 21 municipios con una calificación no aprobatoria en un rango de menos de 6 a 0 puntos en el ejercicio fiscal de 2019, habían sido sancionados a la fecha 14 municipios con una multa de entre 75 a 100 UMAS.

En 2020, de los 27 municipios con calificación correspondiente al incumplimiento parcial o total, no fue posible determinar los municipios multados, ya que el Instituto Sonorense de Transparencia aclaró en su respuesta que aún no se cumplían los lapsos de tiempo requeridos para dicho proceso. Además de las sanciones, el ISTAI dispone de otros recursos para sancionar a los incumplidos, uno de ellos es la denuncia, la cual se aplica cuando un sujeto obligado no cumple con tener actualizado su portal de transparencia, ya sea en su propia página web o en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) de la Plataforma Nacional de Transparencia.

El ISTAI, en su informe anual de resultados de 2019, reportó que este tipo de inconformidad fue utilizado 150 veces, de las que 141 fueron tramitadas para dictamen del pleno del ISTAI, lo que significó un aumento del 58 % con respecto a las del año anterior. Otro recurso que aplica el ISTAI son las medidas coactivas y de apremio, siendo reportados 409 apercibimientos en recursos de revisión y 41 multas por incumplimiento de obligaciones de transparencia. Además, se impusieron 86 multas y sanciones a los sujetos obligados, incluyendo los municipios; el incremento fue del 81 %, reflejando la

acción sancionadora del ISTAI. De esta forma, confirma su personalidad como garante de la transparencia en Sonora.

En cuanto a sanciones, el ISTAI respondió que se había realizado la notificación de procedimientos administrativos para la ejecución de multa de entre 75 a 100 UMAS a 14 municipios para el ejercicio fiscal 2019, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2

Multas en UMAS aplicadas a 14 municipios

No.	Sujeto obligado	UMAS
1	Arizpe	100
2	Atil	75
3	Bacadéhuachi	100
4	Bacoachi	100
5	Cucurpe	75
6	Cumpas	100
7	La Colorada	100
8	Naco	75
9	Quiriego	100
10	San Miguel de Horcasitas	100
11	San Pedro de la Cueva	75
12	Trincheras	100
13	Tubutama	100
14	Villa Pesqueira	100

Fuente: Elaboración propia con información de ISTAI

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A 20 años de la creación de las leyes de transparencia y derecho de acceso a la información, se tiene un marco jurídico fortalecido, una normativa que protege el derecho de acceso a la información y establece de manera descriptiva las conductas corruptas y las sanciones a las que se hacen acreedores los servidores públicos que las cometen.

También, se detecta que los Órganos de Control Interno (OCI) no ejercen sus facultades sancionadoras; sin embargo, se identificó que el ISTAI sí ha iniciado la ejecución de procedimientos administrativos para el ejercicio 2019.

Entre las sanciones que se establecen en las diferentes leyes, se encuentran la amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación, sanción económica, entre otras. Dichas sanciones, tienen por objetivo que los servidores públicos tengan un freno a las conductas corruptas y se promueva la gestión eficiente y transparente; no obstante, no se han logrado los resultados esperados.

Es importante resaltar que para el ejercicio 2020, el ISTAI mencionó que el procedimiento de cierre de verificación aún se encontraba en su última etapa, pero ya se tenían identificados los funcionarios a los que se les iniciaría la ejecución de procedimientos administrativos para hacer efectivo el cobro de multas.

En este análisis se observó que los municipios que cumplen con sus obligaciones dentro del rango de 100 puntos se mantienen constantes en los ejercicios analizados.

Para los municipios con incumplimiento total (0 puntos), se considera que con un acompañamiento y asesoramiento por parte del ISTAI podrían tener mayor eficacia en cumplimiento de la publicación y actualización de la información en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia de los sujetos obligados, con lo que se lograría un aumento en la calificación de dichos municipios y, en consecuencia, en la calificación global del Estado.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Diccionario Jurídico Online. “¿Qué es, qué significa y cómo se define sanción?”. Acceso el 14 de enero de 2022. <https://diccionario.leyderecho.org/sancion/>

Decreto por el que se expide la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización. DOF: 15 de diciembre de 2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468187&fecha=30/12/2016#gsc.tab=0

García Maynez, E. *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa, 2002.

Bibliografía de consulta

Plataforma Nacional de Transparencia, TNP. <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI. <https://home.inai.org.mx/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

Ley Estatal de Responsabilidades, expedida el 18 de julio de 2017 por el Congreso del Estado de Sonora. https://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/LeyEstatalDeResponsabilidades.pdf



Índice de Percepción de la Corrupción 2021, Transparency International. <https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release>

Corruption Perception Index (Mexico), Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mex>





Derechos humanos y políticas sociales en migración. Apuntes nodales

Human Rights and Social Policies in Migration. Nodal Notes

Rosa María Flores Martínez¹
Emma Alexandra Zamarripa Esparza²
Marlene Yáñez Soto³

Sumario: I. Introducción II. Migración ¿de qué estamos hablando? III. Instrumentos de protección a las personas migrantes en el ámbito internacional IV. Legislación en México en torno al tema migratorio V. Implementación de políticas sociales en el territorio nacional VI. A manera de conclusión. Apuntes nodales para la intervención social VII. Referencias.

Resumen

Las condiciones y problemáticas que enfrentan las personas migrantes antes, durante y después de la movilidad se han complejizado y diversificado, exponiendo a quienes transitan a situaciones de vulneración de los derechos humanos. Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo es analizar, desde el marco socio-jurídico, las políticas sociales

Fecha de recepción: 26/09/2022

Fecha de aceptación: 30/04/2023

- 1 Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano. Profesor investigador; rosa.floresma@uanl.edu.mx, <https://orcid.org/0000-0003-2432-124X>. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Ha colaborado en publicaciones en revistas nacionales e internacionales. Líneas de investigación: política social, calidad de vida, envejecimiento y vejez, redes de apoyo social, género, migración y familia. Proyecto: PRONACES "Derecho y acceso a la salud de los migrantes: Trayectorias de atención a la salud de personas en movilidad por ciudades del noreste de México y región del Valle de Texas", financiado por CONACYT.
- 2 Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano. Profesor investigador; ezamarripae@uanl.edu.mx, <https://orcid.org/0000-0003-0317-7752>. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel candidato. Profesor investigador invitado de la Universidad Anáhuac Online. Líneas de investigación: familia, maternidad, cuidados, doble cuidado, salud emocional, migración y política social. Proyectos de investigación: PRONACES "Derecho y acceso a la salud de los migrantes: Trayectorias de atención a la salud de personas en movilidad por ciudades del noreste de México y región del Valle de Texas", financiado por CONACYT.
- 3 Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano. Profesor de tiempo completo, marlene.yanezsto@uanl.edu.mx, <https://orcid.org/0000-0002-0300-6032>. Líneas de investigación: trabajo social y políticas sociales. Ha colaborado en proyectos de investigación para diversas dependencias de gobierno, actualmente participa en el proyecto PRONACES "Derecho y acceso a la salud de los migrantes: Trayectorias de atención a la salud de personas en movilidad por ciudades del noreste de México y región del Valle de Texas", financiado por CONACYT.



encaminadas a la protección de las personas migrantes. Con base en la metodología documental, se exploran instrumentos y normativas a nivel internacional y nacional, además de políticas sociales como mecanismos de intervención social del Estado. Los resultados muestran que, pese a que existe un amplio andamiaje socio-jurídico, cuyo eje articulador es la protección y garantía de los derechos humanos; en la práctica, la intervención sigue estando incidida por nociones de exclusión social. Por tanto, se propone repensar la praxis social desde una perspectiva de reconocimiento de las personas migrantes como agentes políticos y sujetos de derechos, en donde la justicia social y la equidad sean las dimensiones que sostengan dichas intervenciones.

Palabras clave: migración, derechos humanos, políticas, protección, exclusión

Abstract

The conditions and problems faced by migrants before, during and after mobility have become more complex and diversified, exposing those who transit to situations of violation of human rights. Therefore, the objective of this work is to analyze, from the socio-legal framework, the social policies aimed at the protection of migrants. Based on documentary methodology, instruments and regulations at the international and national level are explored, as well as social policies as mechanisms of social intervention by the State. The results show that, despite the existence of a broad socio-legal framework, whose articulating axis is the protection and guarantee of human rights; in practice, the intervention continues to be influenced by notions of social exclusion. Therefore, it is proposed to rethink social praxis from a perspective of recognition of migrants as political agents and subjects of rights, where social justice and equity are the dimensions that sustain such interventions.

Keywords: migration, human rights, policies, protection, exclusion

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, las personas han estado en constante movimiento. Diversos motivos obligan a una persona a desplazarse de un lugar a otro, en ocasiones, responde a cuestiones económicas, en otras, es por salvaguardar la seguridad humana, sobre todo cuando se presentan situaciones de conflicto armado, pobreza, inseguridad alimentaria o violaciones a los derechos humanos.

Ante esta situación, el compromiso a nivel internacional y nacional respecto a la consolidación de un marco socio-jurídico es clave para el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes y para contrarrestar las causas estructurales de la migración, especialmente la forzada. En el plano internacional, el trabajo de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), ente otros, ha sido un referente para la creación, firma,

ratificación e implementación de diversos instrumentos para garantizar la protección de las personas en situación de movilidad, lo cual ha convocado e inclusive obligado a los Estados parte a cumplir con los acuerdos y compromisos establecidos.

En México, con la creación de la Ley de Migración⁴, se estipulan las disposiciones y decisiones estratégicas para intervenir respecto al fenómeno migratorio de una forma integral como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, con apego respeto a sus derechos humanos. No obstante, para Domenech⁵, aunque en el discurso “oficial” existe una mayor aprobación de leyes y normativas en las que se establecen y amplían derechos para la población migrante, paralelamente también se configuran políticas y prácticas de control migratorio y fronterizo para contrarrestar la migración irregular, considerando a esta población como “indeseables”.

La discriminación y la violencia que constantemente viven las personas migrantes se encuentran incididas por cuestiones de desigualdad social, como la nacionalidad, género, color/raza, clase social y religión, esto tiene implicaciones en torno a la visión estereotipada del migrante como un sujeto no deseado. Handerson y Ceja⁶ plantean que la xenofobia, el racismo y la aporofobia constituyen un dispositivo de control social interseccional que alimenta la exclusión de aquellas poblaciones concebidas como “peligrosas”, dichas lógicas se consolidan a través de las instituciones estatales y civiles y de los medios de comunicación, convirtiéndose en políticas discriminatorias y de exclusión.

Siendo la política social el principal instrumento que el Estado tiene para intervenir en la mejora de las condiciones de vida de la población, la atención de las necesidades sociales y la reducción de tensiones⁷, es imperante reflexionar sobre la definición de la cuestión social en la cual se busca intervenir, así como la hechura, implementación y fines de las políticas sociales.

Particularmente, en el tema migratorio es preciso cuestionarse por qué surge la necesidad de movilización y por qué es importante intervenir a través de políticas sociales. Los factores asociados a este proceso son diversos y, aunque tradicionalmente ha prevalecido una visión que resalta la contribución que hacen las personas migrantes al desarrollo de las regiones a través de las remesas, esta perspectiva positiva no es la única mirada, pues de fondo coexisten causas profundas que tienden a ser invisibilizadas y que justo ponen en perspectiva la relevancia de la implementación de acciones para su atención.

4 Ley de Migración (Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Imigra/LMigra_orig_25may11.pdf

5 Eduardo Domenech, “Régimen de migración y fronteras”, en *Migración*, coord. por Iréri Ceja, Soledad Álvarez y Berg Ulla (Buenos Aires: CLACSO, 2021), 69-78.

6 Handerson Joseph e Iréri Ceja, “Xenofobia, racismo y aporofobia”, en *Migración*, coord. por Iréri Ceja, Soledad Álvarez, y Berg Ulla (Buenos Aires: CLACSO, 2021), 59-68.

7 Teresa Montagut, “Repensando la política social”, *Revista Documentación Social*, núm. 54 (2009): 13-24. <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/100120/1/575243.pdf>

Al respecto, Márquez Covarrubias⁸ señala que algunas de las causas estructurales de la migración tienen sus raíces en la descomposición económica, política, social y poblacional originada por la dinámica capitalista, lo cual se traduce en el ámbito local en escaso acceso a un empleo formal digno y bien remunerado, así como la reducción de acceso a recursos productivos (financieros, naturales, tecnológicos, humanos) y servicios públicos (educativos, salubridad, infraestructurales), la afectación en la expectativa de vida y trabajo, el disfrute de tiempo libre, la estabilidad familiar, la articulación de la actividad productiva, la participación política y el ejercicio pleno de la ciudadanía, entre otros. Por tanto, la fractura de todos estos elementos deteriora la calidad de vida, por lo que los individuos, familias y comunidades se ven obligados a abandonar sus lugares de origen para buscar mejores condiciones de vida.

Reconociendo lo anterior, la migración constituye uno de los temas prioritarios en la agenda política y social contemporánea. Se advierte entonces que las causas y situaciones que bordean el fenómeno migratorio son complejas, por ende, se requiere la participación de diversos actores sociales y, en particular, la intervención del Estado mediante políticas sociales que superen las visiones individualistas, despolitizadas y mercantilistas de la migración, con base en intervenciones críticas que tomen en cuenta la comprensión de la realidad social y a los sujetos, en el marco de la cuestión social, es decir, de este complejo entramado de tensiones y conflictos económicos, sociales y políticos.

II. MIGRACIÓN ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

La migración es un fenómeno en el cual las personas se establecen de forma temporal o permanente en un lugar distinto al de su nacimiento, dentro o fuera de su país de origen⁹. En las últimas décadas y como consecuencia de la apertura económica y comercial, la migración ha ido en aumento y cada vez son más las personas que por motivos educativos, laborales, políticos y sociales emigran a países, buscando mejores oportunidades de desarrollo. Así, la proporción de migrantes en el mundo se cuadruplicó, y en menos de una década pasó de 51 millones en 2010 a 272 millones para el año 2019¹⁰. No obstante, como resultado de crisis económicas, políticas y sociales se presenta el aumento de otro flujo migratorio reconocido como “irregular” y, aunque el fenómeno es el mismo, la forma de vivirlo cambia, ya que las condiciones legales son completamente distintas, lo que lleva a prácticas xenofóbicas excluyentes que transgreden los derechos humanos de este grupo.

8 Humberto Márquez, “Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica”, *Revista Migración y Desarrollo*, núm. 14, (2010), 59-87. <https://www.redalyc.org/pdf/660/66019859004.pdf>

9 “Sobre la migración”, Organización Internacional para las Migraciones. <https://www.iom.int/es/sobre-la-migracion>

10 “Desafíos Globales Migración”, Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/global-issues/migration>



La xenofobia es el odio hacia los extranjeros, los “otros” ajenos a una nación que, aunque múltiple, con conflictos y con prácticas de exclusión interna, se imagina como una comunidad frente a una alteridad. Pero la xenofobia, tal como se muestra en las Américas, no es una práctica contra todos los extranjeros, las fronteras se abren selectivamente frente a aquellos considerados deseables, personas leídas como blancas y con poder adquisitivo, y se niega a menudo frente a poblaciones empobrecidas y racializadas¹¹.

La xenofobia y exclusión social de las personas en estatus migratorio “irregular” se relaciona con las características físicas de las personas como su color de piel o cabello, talla, constitución, rasgos faciales y características culturales como el idioma, las costumbres y tradiciones¹². Elementos que desde un punto de vista subjetivo los alejan de sus principales derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, regionales y nacionales, como el derecho a la libertad de tránsito, la seguridad jurídica, a la no discriminación, a la unidad familiar y seguridad humana, por mencionar algunos¹³.

Sin embargo, esta exclusión social permea a otros ámbitos en donde se presentan prácticas legitimadas por la ciudadanía en las que se violenta su derecho a la salud, vivienda, empleo, educación, entre otras. Ya que, de manera generalizada, los connacionales creen que los migrantes al establecerse en determinada región ocuparán empleos que le corresponden a los ciudadanos; que al designar recursos para establecer programas sociales de atención para las personas migrantes se disminuirá el presupuesto para los residentes del país; también, algunos pensamientos xenofóbicos se relacionan con el miedo a que estos grupos pongan en riesgo la seguridad nacional o en su paso por los estados ocasionen actos delictivos o traigan consigo enfermedades no endémicas¹⁴.

Entonces, cuando hablamos de migración hacemos referencia a las personas migrantes irregulares que son discriminadas por los habitantes de una región o país, por considerarlos inferiores. Esta ideología se fundamenta en imaginarios, prejuicios, estereotipos, estigmas, ideologías y prácticas de superioridad¹⁵ que atentan contra la integridad física y mental de las personas migrantes.

11 Handerson Joseph e Iréri Ceja, “Xenofobia, racismo y aporofobia”, en *Migración*, coord. por Iréri Ceja, Soledad Álvarez, y Berg Ulla (Buenos Aires: CLACSO, 2021), 59-68.

12 Olivia Gall, “Hilando fino entre las identidades, el racismo y la xenofobia en México y Brasil”, *Revista Desacatos*, núm. 51 (2016): 8-17.

13 “Derechos de las personas migrantes”, Comisión Nacional de Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derechos-de-las-personas-migrantes>

14 Jimena Rodríguez, Diego Morales, Olivia Gall y Eugenia Iturriaga, *¿Qué es y cómo se manifiesta la xenofobia?* (México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2020), 60. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Que_es_como_la_Xenofobia_03_web.Ax.pdf

15 Olivia Gall, “Hilando fino entre las identidades, el racismo y la xenofobia en México y Brasil”, *Revista Desacatos*, núm. 51 (2016): 8-17. <https://doi.org/10.29340/51.1580>

Por lo anterior, ha sido necesario establecer desde las normativas internacionales derechos exclusivos para la población migrante, firmar acuerdos, convenios y tratados que ratifiquen el compromiso de cada país para salvaguardar estos principios básicos y establecer sanciones para aquellos que no sean capaces de proteger a estos grupos. A continuación, se expone un recorrido de la normativa internacional sobre los derechos humanos de las personas migrantes.

III. INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS MIGRANTES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Uno de los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos establece como un derecho universal, en el artículo 13, el que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su lugar de residencia en el territorio de un estado y así mismo que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país”¹⁶.

Este derecho tiene como antecedente la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se proclama que todos los seres humanos nacen libres en dignidad y derechos, y que toda persona tiene derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción alguna, en particular por motivos de raza, color u origen nacional. En 1969 entra en vigor la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁷, la cual establece que los estados se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar los derechos de toda persona a la igualdad ante la ley.

A su vez, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyas bases se establecieron en 1976, se reconoce que toda persona deberá gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales. En este marco se establece el derecho a trabajar, a contar con seguridad social, a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, y el derecho a la educación¹⁸.

Considerando que los Estados parte en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos, se establece en 1979 la Convención sobre la Eliminación de Todas las

16 Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948). https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

17 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, 1969). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>

18 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1976). https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf



Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁹, en donde se suscribe que los Estados parte condenarán la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y que para ello será necesario convenir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

Por lo anterior, se puede apreciar existe una preocupación por generar instrumentos y bases socio-jurídicas por parte de la comunidad internacional, con el fin de garantizar los derechos humanos fundamentales y, en particular para la población migrante, contribuir en la creación de políticas y prácticas desde una perspectiva en derechos humanos, partiendo del reconocimiento de que la movilidad humana es un derecho y un fenómeno que va en crecimiento. No obstante, las problemáticas que originan la movilidad y que están presentes durante los procesos migratorios complejizan y vulneran dicha cuestión social.

En este sentido, organismos internacionales documentan que es la población migrante la que suele ser víctima de discriminación y violencia, así como estereotipos basados en su cultura, representando una vulneración a sus derechos humanos, civiles, políticos y sociales. Ante tal situación, los acuerdos establecidos en torno al tema a nivel global han elaborado propuestas para que la migración y la movilidad humana sean seguras mediante la aplicación de políticas planificadas y bien gestionadas.

Es por ello que las Naciones Unidas, en el año 1990, aprobaron la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, donde se establecen una serie de artículos encaminados a “lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, reafirmando y estableciendo normas fundamentales en una convención amplia que tenga aplicación universal”²⁰. Es a partir de aquí que se han adoptado una serie de instrumentos globales en relación con la población migrante.

En el año 2008, la OMS adoptó la Resolución WHA61.17 “La salud de los Migrantes”, que estipula que los Estados miembros deberán promover políticas de salud y el acceso equitativo a la misma; otro de los puntos que enumera esta resolución es que se establezcan sistemas de información sanitaria para evaluar y analizar las tendencias de la salud de los migrantes, en este sentido, insta a la creación de mecanismos para que mejore, así como la sistematización de información y de buenas prácticas que se realicen en pro de la atención de las necesidades sanitarias en los países de origen, retorno, tránsito y destino. También se plantea la indicación de llevar a cabo capacitaciones de los profesionales de salud en el manejo de problemas asociados con los desplazamientos.

19 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Naciones Unidas, 1979). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

20 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 1990). <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

tos; y la cooperación bilateral y multilateral en los países que se ven involucrados por los procesos migratorios²¹.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en octubre de 2013, aprobó la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo (resolución A/RES/68/4) en la que se estipula trabajar colectivamente en la consolidación de un programa eficaz e inclusivo sobre migración internacional que respete los derechos humanos mejorando el desempeño y los marcos existentes en colaboración en los planos regional y mundial²². En esta misma línea, en el año 2015, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, se reconoce, la contribución de las migraciones en relación con el crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible a nivel mundial²³.

Posteriormente, la Asamblea General de la ONU, en el año 2016, aprueba la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes²⁴ (resolución A/RES/71/1), en la cual se expresa el compromiso de adoptar acciones y medidas que garanticen la seguridad, dignidad y derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, para lo cual se estipula velar por que todos los aspectos relacionados con la migración estén integrados en los planes mundiales, regionales y nacionales de desarrollo sostenible, así como en las políticas y programas humanitarios de consolidación de paz y derechos humanos. Otro aspecto que se incluye es el compromiso de llevar a cabo acciones que garanticen la protección de los derechos humanos, en especial, de los niños migrantes no acompañados, donde se brinde acceso a los servicios básicos psicosociales, de salud y educación, asegurando el interés superior del niño.

Con respecto a las mujeres y niñas migrantes, la misma declaración refiere que se incorporará en las políticas de migración la perspectiva de género, además del fortalecimiento de leyes, instituciones y programas para combatir la violencia por razón de género, incluida la trata de personas y la discriminación. Por consiguiente, en dicha declaración se asume el compromiso de cooperar estrechamente entre los Estados miembros para facilitar y garantizar una migración segura, ordenada y regular, incluidos el retorno y la readmisión; de esta forma se crearán condiciones que permitan a las personas vivir en paz y que la migración se convierta en una opción y no en una necesidad²⁵.

21 61ª Asamblea Mundial de la Salud (Organización Mundial de la Salud, 2008). https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA61-REC1/A61_REC1-sp.pdf

22 Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo (Naciones Unidas, 2013). <https://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/>

23 Objetivos del Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015).

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

24 Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (Naciones Unidas, 2016). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>

25 Ibidem, 1.



En diciembre de 2018, los Estados miembros de la Asamblea General de la ONU declararon el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular²⁶, donde se pone en el centro a los migrantes y sus derechos humanos, dicho pacto se basa en la legislación internacional sobre derechos humanos y se reafirma el compromiso de respetar, proteger y concretar dichos derechos de la población migrante; se enumeran 23 objetivos encaminados a abordar los retos del fenómeno de migración, entre los cuales se menciona: garantizar el derecho de los migrantes a acceder a servicios básicos, como la sanidad, la educación y el apoyo social, sin discriminación; proteger el derecho a la vida en el contexto de la migración; combatir la trata de personas; garantizar los derechos de los migrantes a la información y a la identidad legal, entre otros.

En enero de 2019, la Secretaría de la OMS propuso el Plan de Acción Mundial 2019-2023 para proteger la salud de los refugiados y migrantes, dicho plan busca contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible y al marco de prioridades y principios rectores estipulados en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. El objetivo es reafirmar la salud como un componente esencial de la asistencia a los refugiados y la buena gobernanza de la migración; se pretende implementar una atención inclusiva e integral²⁷.

Por su parte, la OPS²⁸ ha aprobado diversas resoluciones que promueven la incorporación de los enfoques de derechos humanos y de seguridad en las políticas, planes y programas relacionados con la salud de la población migrante. Dentro de estas, se incluyen políticas para lograr la igualdad de género en el estado de la salud y el desarrollo sanitario mediante investigación y programas que presten la atención debida a las diferencias de género en y a sus factores determinantes, y que promuevan activamente la igualdad.

Otra resolución aprobada por la OMS en 2016 fue la Promoción y Salud de los Migrantes, cuya prioridad es atender las necesidades sanitarias, para lograrlo, plantea elaborar una estrategia mundial, apoyar en la elaboración y aplicación de políticas que tengan en cuenta la necesidad de los migrantes donde se prevea el acceso universal y equitativo a servicios de salud, reforzar la labor de promoción, impulsar la movilización de recursos, entre otras²⁹.

26 Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (Naciones Unidas, 2018). <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

27 Proyecto de plan de acción mundial 2019-2023. Promoción de la Salud de refugiados y migrantes (Organización Mundial de la Salud, 2019). https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB144/B144_27-sp.pdf

28 Organización Panamericana de la Salud, Política de igualdad de género (Washington: OPS, 2009). <https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2009/OPS-politica-de-igualdad-de-genero.pdf>

29 Organización Mundial de la Salud, Promoción de la salud de los migrantes. Informe de la secretaría (12 de diciembre de 2016). https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB140/B140_24-sp.pdf

IV. LEGISLACIÓN EN MÉXICO EN TORNO AL TEMA MIGRATORIO

Debido a su situación geográfica, México se considera un puente natural por el que transita la población migrante del sur de América Latina hacia Estados Unidos; por lo tanto, es un país de tránsito y de retorno, emisor y receptor de personas migrantes. Actualmente, la mayoría de las personas migrantes que transitan o se establecen de manera temporal en México provienen en su mayoría del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala)³⁰.

Las normas jurídicas establecidas en México, que permiten entender el contexto actual de la legislatura, datan de 1908, cuando se creó la Ley de Inmigración que prevaleció hasta 1926. Algunas de sus características continúan vigentes y transgreden los derechos humanos de las personas migrantes, ya que, aunque el decreto expresaba la necesidad de poblar ciertas áreas de la República y que eran bienvenidos todos los extranjeros sin importar su nacionalidad, el artículo tercero de dicha legislación indicaba que siempre y cuando no tuvieran enfermedades físicas, padecimientos transmisibles o mentales, mutilaciones que les impidieran laborar, negaba la entrada a personas dependientes, como niños no acompañados, prófugos de la justicia y personas en situación de calle³¹.

La Ley de Inmigración estableció los lineamientos para la entrada de extranjeros al territorio nacional, sin embargo, derivado del aumento de la migración de México hacia Estados Unidos, fue necesario modificarla en 1926 y 1930, estos nuevos estatutos fueron de corte nacionalista y tuvieron el objetivo de disminuir la emigración de los mexicanos y diferenciar a los migrantes de los turistas³². Además, estableció criterios más estrictos y subjetivos para los extranjeros, como situación moral, nivel educativo, cultura y otros determinantes sociales que resultan excluyentes y discriminatorios; un aporte de esta Ley es el establecimiento del Registro Nacional de Extranjeros en donde se documentan datos personales, así como las entradas y salidas del país³³.

En ese sentido, la política migratoria estaba compuesta por dos caras, una de xenofilia y otra xenofóbica, por ejemplo, cuando el país recibió a más de 20 000 ciudadanos espa-

30 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Personas migrantes* (2022). <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>

31 Pablo Yankelevich y Paola Chenillo, "El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración", *Revista Desacatos*, núm. 26 (2008): 25-42. <https://doi.org/10.29340/26.535>

32 "Migración, Frontera y Población", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/migracion,%20frontera%20y%20poblacion.htm

33 Elisabeth Cunin, "Las políticas migratorias: debates, leyes, decretos", en *Administrar los extranjeros: raza, mestizaje, nación* (Marseille: IRD Éditions, 2014), 109-143, <https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.17648>.



ños exiliados de la dictadura franquista entre 1936 y 1939, pero le negó la entrada a los judíos que buscaban asilo político entre 1930 y 1940³⁴.

A partir de 1936, todas las necesidades de las personas migrantes eran atendidas a través de la Ley General de Población de 1936, 1947, 1974 y 2010. Con relación al movimiento migratorio, se instauraron disposiciones, específicamente, se construyó un aparato que abordaba el reconocimiento de los derechos y las obligaciones de las personas que se establecían en el territorio; otra sección abordaba el derecho y las obligaciones de los mexicanos a emigrar, la legislatura para los migrantes en tránsito, las condiciones para la deportación, el rechazo o expulsión de migrantes, así como las sanciones por el incumplimiento de la Ley³⁵.

Sin embargo, en las últimas décadas, el aumento de los flujos migratorios que transitan por México provenientes de Centroamérica ha generado prácticas xenofóbicas y discriminatorias por parte de las autoridades, crimen organizado y sociedad, en estas acciones, se transgreden sus derechos humanos, ya que sufren maltrato físico y económico, secuestros, violaciones, detenciones arbitrarias y falta de acceso a servicios básicos³⁶.

Por lo anterior, en 2011 se crea la Ley de Migración que se sustenta en salvaguardar los derechos humanos de las personas migrantes y brinda prioridad a los menores de edad, mujeres, grupos étnicos, personas adultas mayores y personas que hayan sufrido algún tipo de violación de sus derechos³⁷.

En sus inicios, la Ley de Migración estuvo acompañada de una política de seguridad nacional que buscaba proteger a la ciudadanía del crimen organizado, pues este reclutaba a las personas migrantes para fortalecerse, situación que generó una política migratoria restrictiva e incluso violenta, ya que los operativos y las redadas eran cada vez más frecuentes, así como la participación de militares³⁸.

En papel, la Ley expone lineamientos difíciles de cumplir, sobre todo en el contexto nacional, en el cual el Estado no es capaz de garantizar que la ciudadanía se comprometa a proteger los derechos de los migrantes; por lo que busca ser congruente con lo que exige para los mexicanos en el exterior, es decir, la Ley está constituida por una visión

34 Jimena Rodríguez, Diego Morales, Olivia Gall y Eugenia Iturriaga, *¿Qué es y cómo se manifiesta la xenofobia?* (México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2020), 60. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Que_es_como_la_Xenofobia_03_web.Ax.pdf

35 Karina Arias y Nancy Carmona, *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica* (México, Sin Fronteras IAP, 2012).

36 "Discriminación a personas migrantes", Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2022). https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=115&id_opcion=43&op=43

37 Ley de Migración (Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Imigra/LMigra_orig_25may11.pdf

38 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Personas migrantes* (2022). <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>

integral y así garantiza los derechos de los migrantes de origen, tránsito, destino y retorno en el corto y largo plazo³⁹.

Con la intención de atender el problema de manera estructural, la Ley de Migración⁴⁰ busca generar lazos de colaboración entre los gobiernos de los países involucrados del norte y sur. También, reconoce que la violencia que se vive en algunos países de Centroamérica motiva a las personas a migrar, por lo que México brindará hospitalidad y solidaridad a las personas que están en riesgo, dentro y fuera del territorio nacional.

La violación a los derechos humanos de las personas migrantes en México ha ido en aumento, entre los que más han sido quebrantados por las autoridades se encuentran el derecho a la libertad, seguido del derecho a la integridad y seguridad personal⁴¹. Por lo anterior, la Ley de Migración⁴² enfatiza el garantizar que se cumplan las garantías individuales de los nacionales y extranjeros y el reconocimiento de los derechos que los inmigrantes tienen al estar en territorio nacional. Conjuntamente, tiene como objetivo la preservación de la unidad familiar, la integración social y cultural entre nacionales y extranjeros, facilitar el retorno de los mexicanos y sus familias; para cumplir estos objetivos, se creó el Instituto Nacional de Migración.

V. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN EL TERRITORIO NACIONAL

Actualmente, la política migratoria en México (2018-2024) tiene un enfoque humanitario desde donde se promueve el respeto a los derechos humanos de los migrantes, la corresponsabilidad y la cooperación para el desarrollo, entre otros⁴³; no obstante, este nuevo paradigma no ha sido suficiente para afrontar los diversos retos y problemáticas estructurales asociados a los procesos migratorios; además, también se han enfrentado dificultades para su implementación.

“No más migración por hambre o violencia” es uno de los principios rectores incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El tema migratorio, en el actual gobierno, se ha tratado como una de los principales problemas nacionales, no por el proceso en sí, sino por las causas que lo originan y las condiciones en las que lleva a cabo, por lo que es necesario establecer políticas sociales sectoriales que atiendan las causas de la

39 Ley de Migración (Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra_orig_25may11.pdf

40 *Ibidem*, 4.

41 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Personas migrantes* (2022). <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>

42 Ley de Migración (Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra_orig_25may11.pdf

43 Claudia Serrano, “La nueva política migratoria de México y sus implicaciones para Centroamérica (2018-2024)”, *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, núm. 26 (2022): 143-154. <https://doi.org/10.32870/cl.v1i26.7947>



emigración desde la raíz, a través de la creación de empleos en condiciones dignas, el fomento al desarrollo regional, la construcción de un Estado de bienestar y la promoción del proceso de construcción de paz; de manera que las personas puedan vivir con seguridad y dignidad en la tierra en la que nacieron⁴⁴.

Al ser el Plan Nacional de Desarrollo el principal documento rector de la política social en el país, es importante que el tema migratorio esté integrado como una dimensión prioritaria en la agenda pública. Asimismo, a inicios del sexenio se publicó la denominada “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024”, misma que señala:

Se basa en el establecimiento de un nuevo paradigma que privilegia el respeto pleno de los derechos humanos y al desarrollo social y económico como sustento material de la movilidad de las personas. Conforme a los principios de la legislación mexicana y en cumplimiento de los términos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.⁴⁵

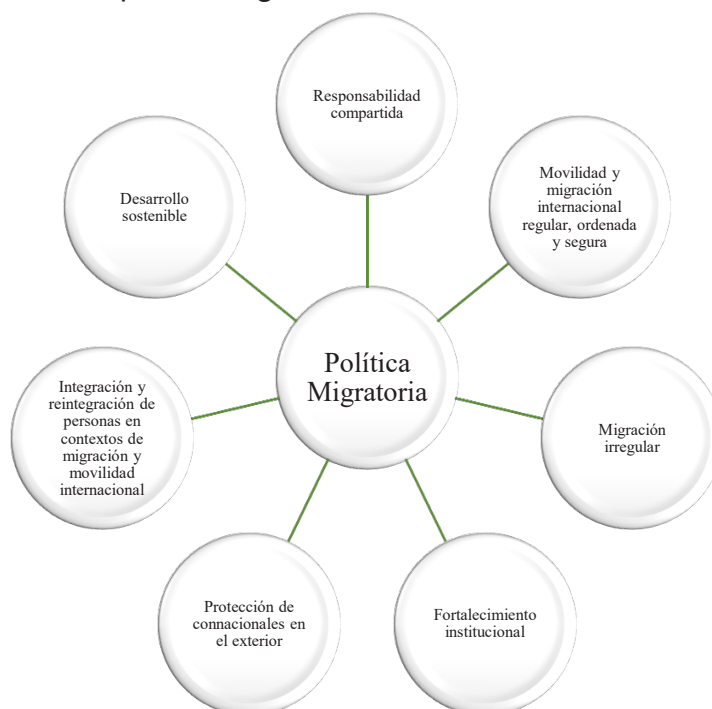
Con base en esta premisa, se advierte que la política social migratoria está sustentada en la perspectiva de derechos humanos, buscando incorporar la inclusión, así como el desarrollo para las personas migrantes. De esta manera, el gobierno de México, en el marco de esta política social, reconoce que es necesario establecer estrategias y programas para dar atención a las necesidades, demandas y problemáticas de la población migrante, por lo que se cimienta en siete pilares (véase figura 1).

44 Plan Nacional de Desarrollo (Diario Oficial de la Federación, Gobierno de México, 12 de julio de 2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599

45 Gobierno de México, *Nueva política migratoria del Gobierno de México 2018-2024* (CDMX: Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, 2019), 39. http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria

Figura 1

Pilares de la política migratoria 2018-2024



Fuente: elaboración propia con base en información de Gobierno de México⁴⁶.

Como puede observarse, se consideran elementos que incluyen la migración en situación irregular, misma que posiblemente sea uno de los mayores retos a nivel nacional e internacional, pero sin dejar de lado la necesidad de una más amplia integración, protección y seguridad de las personas migrantes; para lograrlo, es vital el fortalecimiento institucional, el desarrollo y, en especial, posicionarse ante el fenómeno migratorio como una cuestión social compartida que requiere la participación de diversos actores sociales.

No obstante, pese a que en el discurso y en la agenda pública esté presente un “nuevo” paradigma, siguen presentes algunas continuidades, ejemplo de ello es la estrategia de contención migratoria que “tradicionalmente” ha formado parte de las estrategias de intervención en sexenios anteriores. En este contexto, Calva y Torres⁴⁷ indican que la manera de gestionar el fenómeno migratorio ha tenido un avance, particularmente, mediante la entrega de las tarjetas de visitante por razones humanitarias (TVRH); pero

46 Ley de Migración (Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Imigra/LMigra_orig_25may11.pdf

47 Luis Calva y Eduardo Torres, “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador”, *Revista Norteamérica*, núm. 15 (2020): 157-181. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.2.415>

considerando las cifras de detenciones y devoluciones, la protección de las personas migrantes en la praxis se convierte en una política de contención, acorde con los requerimientos del gobierno estadounidense.

Por tanto, para poder intervenir en acciones respecto al fenómeno migratorio es preciso formular políticas sociales que tomen en cuenta “el engranaje de las relaciones económicas, políticas y sociales que conforman el moderno sistema social”, ya que las intervenciones sociales pueden concebirse como consecuencia de las luchas y presiones gestadas por las personas, es decir, como una conquista de derechos; no obstante, puede representar el resultado de las necesidades del propio sistema político y económico que requiere personas para continuar con la producción y el crecimiento económico⁴⁸.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN. APUNTES NODALES PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL

En materia migratoria se está presentando un proceso de cambio, especialmente en cuanto a la gobernanza, las políticas y programas sociales enfocados en el bienestar social de las personas en movilidad. Sin embargo, aunque son diversos los esfuerzos por el reconocimiento legislativo y político de las personas migrantes como sujetos de derechos, aún siguen prevaleciendo diversos retos y dificultades para llegar a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Vivimos en una época en la que el sistema económico de carácter neoliberal y capitalista ha tenido implicaciones no solo en la dinámica económica, sino en el aumento de las desigualdades entre las regiones, los países y las poblaciones, ocasionando que las condiciones de vida en cada contexto sean sumamente divergentes. En este sentido, la singularidad de las problemáticas que se presentan al interior de los países está entramada con lo que ocurre en otros contextos, por ende, un primer apunte es que la migración debe concebirse como una cuestión social compartida, que requiere de la corresponsabilidad de los Estados para llevar acciones regionales que coadyuven a la atención de los problemas estructurales externos e internos vinculados con la migración y con la protección de los derechos.

Un segundo punto es que, para que una política social tenga incidencia en la atención y transformación de las problemáticas, es preciso reconocer el complejo engranaje de las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales que se intersectan en los procesos migratorios, considerando el nivel contextual (local, nacional y regional), así como las dinámicas y tensiones que se gestan en dicha cuestión.

48 Teresa Montagut, “Repensando la política social”, *Revista Documentación Social*, núm. 54 (2009): 13-24. <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/100120/1/575243.pdf>

La reflexión crítica en torno a la distancia entre lo que se plantea en los instrumentos socio-jurídicos y lo que sucede en la práctica es un tercer apunte nodal. Pues, aunque se reconocen los esfuerzos por generar acuerdos y establecer lineamientos que contribuyan en el acceso y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes, en la praxis, siguen prevaleciendo intervenciones de control y contención de las personas migrantes. En este sentido, es imperante un cambio de paradigma no solo de carácter discursivo y normativo, sino también respecto a la noción que se tiene sobre los sujetos migrantes en el quehacer cotidiano de las instituciones que atienden a dicha población; en consecuencia, la propuesta es establecer protocolos de atención y sensibilización para el personal que tienen la función atender a las personas migrantes, de manera que articulen acciones más allá de las nociones de estigmatización, discriminación y exclusión social.

Finalmente, la necesidad de un cambio social que beneficie a la población migrante es una tarea pendiente, pero no por ello inalcanzable. Cada vez más se va fortaleciendo el andamiaje socio-jurídico desde la perspectiva de los derechos humanos, en este aspecto, se continúa instando a los distintos elementos involucrados al reconocimiento de las personas migrantes como agentes políticos y sujetos de derechos.

VI. REFERENCIAS

- Arias, Karina y Nancy Carmona. *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*. México, Sin Fronteras IAP, 2012.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. “Derechos de las personas migrantes”. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derechos-de-las-personas-migrantes>
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. “Discriminación a personas migrantes” (2022). https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=115&id_opcion=43&op=43
- Domenech, Eduardo. “Régimen de migración y fronteras”. En *Migración*, coord. por Iréri Ceja, Soledad Álvarez y Berg Ulla. Buenos Aires: CLACSO, 2021.
- Gall, Olivia. “Hilando fino entre las identidades, el racismo y la xenofobia en México y Brasil”. *Revista Desacatos*, núm. 51 (2016): 8-17. <https://doi.org/10.29340/51.1580>
- Gobierno de México. Nueva política migratoria del Gobierno de México 2018-2024 (CDMX: Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, 2019). http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria
- Joseph, Handerson e Iréri Ceja. “Xenofobia, racismo y aporofobia”. En *Migración*, coord. por Iréri Ceja, Soledad Álvarez, y Berg Ulla. Buenos Aires: CLACSO, 2021.
- Ley de Migración (Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Imigra/LMigra_orig_25may11.pdf



- Naciones Unidas. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1969). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>
- Naciones Unidas. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990). <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>
- Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Naciones Unidas. Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (2016). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>
- Naciones Unidas. Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo (2013). <https://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/>
- Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Naciones Unidas. Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976). https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf
- Naciones Unidas. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018). <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>
- Organización Mundial de la Salud. 61ª Asamblea Mundial de la Salud (2008). https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA61-REC1/A61_REC1-sp.pdf
- Organización Mundial de la Salud. Proyecto de plan de acción mundial 2019-2023. Promoción de la Salud de refugiados y migrantes (2019). https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB144/B144_27-sp.pdf
- Organización Panamericana de la Salud, Política de igualdad de género. Washington: OPS, 2009. <https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2009/OPS-politica-de-igualdad-de-genero.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo (Diario Oficial de la Federación, Gobierno de México, 12 de julio de 2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599

Rodríguez, Jimena, Diego Morales, Olivia Gall y Eugenia Iturriaga. *¿Qué es y cómo se manifiesta la xenofobia?* México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2020. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Que_es_como_la_Xenofobia_03_web.Ax.pdf

Serrano, Claudia. "La nueva política migratoria de México y sus implicaciones para Centroamérica (2018-2024)". *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, núm. 26 (2022): 143-154. <https://doi.org/10.32870/cl.v1i26.7947>

Teresa, Montagut. "Repensando la política social". *Revista Documentación Social*, núm. 54 (2009): 13-24. <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/100120/1/575243.pdf>





Valores profesionales en un centro de formación policial del nororiente de México

Professional Values in a Police Training Center in the Northeast of Mexico

Enrique Farfán Mejía¹
Mayra Elizabeth Moguel Vera²
María Verónica Maciel Castro³

Sumario: I. Introducción. II. Metodología III. Resultados. IV. Discusión. V. Conclusiones. VI. Referencias.

Resumen

Se desarrolló una investigación con perspectiva de género con el objetivo de conocer la percepción de los alumnos sobre los valores profesionales de cadetes en formación policial. Primero, se identificaron en el plan de estudios los valores profesionales a formar, posteriormente, se aplicó un cuestionario sobre estos valores y, por último, se compararon las respuestas de los alumnos por género. Se concluye que existe un fortalecimiento en la formación profesional de las mujeres policías en comparación con los hombres, y la necesidad de más investigaciones.

Palabras clave: valores profesionales, formación policial, género

Recibido: 19/12/2022

Aceptado: 30/04/2023

- 1 Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Diplomado en Política y Retórica por la UNAM, especialista en Argumentación Jurídica por la Universidad Complutense de Madrid. Asesor en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México para la implementación de los juicios orales. Desde el 2012 participa en la formación de jueces orales de materia penal, familiar y laboral. Profesor investigador en la Universidad Pedagógica Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1; efarme@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5934-2046>.
- 2 Doctora en Educación por el Centro de Estudios Superiores en Educación, profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, mayraelizamoguel@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-2934-1664>.
- 3 Maestra en Educación por la Universidad del Valle de México, wompc@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-0506-7493>.



Abstract

An investigation with a gender perspective was developed with the objective of knowing the students' perception of the professional values of cadets in police training. First, the professional values to be formed were identified in the study plan, subsequently, a questionnaire on these values was applied and, finally, the students' responses were compared by gender. It is concluded that there is a strengthening in the professional training of female police officers compared to men, and the need for more research.

Keywords: Professional values, Police training, Gender

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre los valores profesionales constituyen un tema emergente en México⁴. Desde 2005 se desarrolla una aproximación cultural a este objeto con la finalidad de ser sensible a las diferencias de grado, semestre y tradición formativa que participan en la apropiación de los valores de la profesión⁵. Se busca hacer una aproximación sensible a la diversidad cultural y, en general, a la diferencia⁶.

La perspectiva de género es una de las intersecciones entre valores y diferencias más relevantes. A pesar de la existencia de una teoría reconocida para el estudio de valores con una perspectiva de género sustentada por Gilligan⁷, es poca la recuperación que se ha hecho de esta autora en la literatura sobre los valores. Para el caso de los valores profesionales, el género, como dimensión analítica, no fue encontrado en una revisión de la literatura nacional. Según Silveira, la perspectiva de género ayuda a reconocer su índole cultural e histórica⁸. Esta perspectiva trata de evitar la asignación social de funciones, actividades y esferas diferenciadas que hacen ver como natural los roles de hombres y mujeres, sensibilidad a sus identidades, su visión del mundo y proyecto de vida. Por tanto, la consecución de valores para la vida ciudadana asegurará una convivencia respetuosa en la diversidad, especialmente de género.

4 Ana Hirsch Alder, comp., *Educación y valores*. Tomos I, II y III (México: Gernika, 2001).

5 Valentín Félix Salazar y Cristian Amaury Félix Rodríguez, "Valores éticos en la formación del estudiante de Psicología en la UAS", *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, vol. 5, núm. 9 (2016). <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/issue/view/10>

6 Enrique Farfán Mejía, "Los valores de los formadores de educadoras". En *La cultura escolar en la educación pública: Valores, práctica y discursos*, coord. por Roberto López Zavala (México: Ediciones Pomares-Corredor, 2006).

7 Carol Gilligan, *La mora y la teoría: psicología del desarrollo femenino*. Trad. Por Juan José Utrilla (México: Fondo de Cultura Económica, 1985).

8 Sara Silveira, "Poniéndonos lentes de género para mejorar la calidad, la pertinencia y la equidad de las políticas de educación profesional y técnica", *Boletim Técnico do Senac. A Revista da Educação Profissional*, vol. 32, núm. 2 (2006): 7. <https://bts.senac.br/bts/article/view/315>



Continuando con esta valoración de la sensibilidad hacia la diferencia en estas investigaciones, advertimos que, si bien se han desarrollado abarcando variados participantes y de muy distintas licenciaturas, como ingeniería, administración⁹, diseño industrial y diseño gráfico¹⁰, profesorado de educación primaria¹¹, ciencias políticas y administración pública¹², entre otras, la investigación sobre el tema se ha centrado en profesiones “tradicionales”, dejando sin atender otras emergentes o que, aunque no son recientes, no se consideran centrales en la elección profesional de los alumnos universitarios. La sociedad actual vive una gran cantidad de problemas que busca enfrentar, entre otras formas, profesionalizando a aquellos que podrían abonar en la atención a problemas de salud, seguridad, convivencia, etc.^{13, 14}

Conjuntando estas dos áreas de oportunidad para los estudios sobre valores profesionales, género y profesiones emergentes, advertimos, en una revisión de la literatura que abarcó del 2012 al 2021 en bases de datos y revistas especializadas en investigación educativa y valores, que no fue posible ubicar en México estudios sobre los valores profesionales y ciudadanos del policía, uno de los personajes centrales de estos tiempos de violencia; solo surgieron dos antecedentes a nivel latinoamericano: un estudio realizado en Perú acerca de la formación policial y que tuvo como objetivo determinar la relación de los valores interpersonales y el nivel de la empatía cognitiva y afectiva en los alumnos de formación policial¹⁵; y otro en Colombia acerca de la formación policial y los valores, en este caso, la “ética del cuidado”¹⁶.

El policía, un servidor público con antecedentes históricos milenarios, vive en México y en el mundo una oleada de profesionalización que ha visto surgir instituciones de edu-

- 9 Irma Eugenia García López, “Valores, intereses y personalidad de los alumnos de la Licenciatura en Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México”, *RIDE*, vol. 8, núm. 16 (2018). <https://doi.org/10.23913/ride.v8i16.349>
- 10 Ana María Reyes Fabela, “Estudio de valores personales y adaptación al medio entre estudiantes de diseño industrial y diseño gráfico”, *RIDE*, vol. 8, núm. 16. <https://doi.org/10.23913/ride.v8i16.335>
- 11 Cecilia Navia Antezana y Ana Hirsch Adler, “Actitudes y opiniones sobre valores profesionales en profesores normalistas”, *Edetania, estudios y propuestas socioeducativas*, núm. 43 (2013). <https://revistas.ucv.es/index.php/Edetania/article/view/224>
- 12 Patricia Chapa Alarcón y Teresita de Jesús Martínez Chapa, “Valores Universitarios en los Jóvenes Estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UANL”, *RIDE*, vol. 6, núm. 1 (2015). <https://www.ride.org.mx/index.php/RIDE/article/view/127>
- 13 Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez* (México: Plaza y Valdés Editorial, 1998), 21.
- 14 Ignasi Brunet Icart y David Moral Martín, *Origen, contexto, evolución y futuro de la formación profesional*, 1.ª ed. (Tarragona: Publicaciones URV, 2017), 161.
- 15 Kárin Violeta Pacheco Aldeán, “Relación de Valores interpersonales en la empatía cognitiva y afectiva, en alumnos de la Escuela de Formación Policial de Trujillo, 2018” (tesis de maestría, Universidad César Vallejo, Perú, 2018), ix. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/35690>
- 16 Juan Pablo Aponte López, “CuidarE Estrategia pedagógica para la formación policial desde la ética del cuidado: experiencia en el Diplomado en Dirección Operativa del Servicio de Policía de la Escuela de Postgrados de Policía de Bogotá (ESPOL)” (tesis doctoral, Universidad de La Salle, Bogotá, 2021).



cación superior especializadas en la seguridad pública¹⁷. Al aspirante se le pide estudios por lo menos a nivel de bachiller como requisito para entrar a las academias formadoras de policías¹⁸. Junto con esta profesionalización, también hay una mayor incorporación de mujeres a esta tarea. Diversos estudios se han acercado al campo laboral policiaco buscando conocer cómo se está dando la entrada de la mujer a las corporaciones policiacas¹⁹, pero, como ya dijimos, la parte de la formación valoral en los institutos no ha sido abordada.

La profesionalización y diversidad de género son dos nuevas realidades que están ignorando los procesos formativos valorales que vive el futuro policía, mucho más desde una perspectiva de género. En consecuencia, la atención a la formación policial en México es prioritaria, como concluye Pérez en su estudio: “La imagen que queda de Sonora es que no está en condiciones de proteger a la ciudadanía y, relacionado con la violencia estatal, puede llegar a ser uno de sus agresores”²⁰. Ante esta realidad surgen preguntas desde la perspectiva de la formación en valores: ¿hay diferencias en la percepción de los alumnos y alumnas acerca de los valores ciudadanos y profesionales en el contexto curricular de su formación policial?, ¿los alumnos y alumnas en formación policial reciben una educación con perspectiva de género?

Considerando lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo conocer la percepción de los alumnos y alumnas cadetes en formación policial de un instituto estatal del Nororiente de México con relación a los valores ciudadanos y profesionales en el contexto curricular de su formación y desde una visión de género.

II. METODOLOGÍA

El estudio realizado siguió la metodología mixta, incluyendo análisis de textos y estudio empírico de corte cuantitativo²¹. El trabajo implicó el análisis del plan de estudios con la finalidad de establecer los valores que busca generar en sus estudiantes, los cuales fue-

17 Anayanci Fregoso Centeno, “Desafíos de la formación policial en democracia” [editorial]. *Diálogos en Educación. Temas Actuales en Investigación Educativa*, año 9, núm. 17 (2018): 2. <http://dialogossobreeduccion.cucsh.udg.mx/index.php/DSE/issue/view/32>

18 Mariana Sirimarco, “Reformas y formación policial: supuestos, sentidos y configuraciones políticas. El caso de las escuelas de ingreso a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina”, *Diálogos sobre Educación. Temas Actuales en Investigación Educativa*, año 9, núm. 17 (2018). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-21712018000200004

19 Olivia Tena Guerrero, “De prófugas del metate a jefas policiales: Mujeres con mando policial en la Ciudad de México”, *O Público e o Privado*, v. 14, no. 28, (2016). <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/issue/view/177>

20 Manuel Pérez Aguirre, “Aproximaciones a la violencia estatal en Sonora: El estado, el crimen y la ubicación estratégica” en *Construir el Estado, construir la paz: Memorias de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz*, coord. por Raúl Zepeda Gil y Sergio Aguayo Quezada (México: Cámara de Senadores/El Colegio de México, 2018), 68.

21 Uwe Flick, *Introducción a la investigación cualitativa*, 2ª. ed. (Madrid: Ediciones Morata, 2007).

ron: trabajo armónico, búsqueda de la verdad, confianza en la profesión, crítica, reconocer las desigualdades, reflexión social, ciudadanía, solidaridad, justicia y tolerancia.

También, se realizó una aproximación de corte cuantitativo a los valores de los estudiantes de la carrera de policía a través de una encuesta. El análisis de los datos obtenidos se realizó en el contexto del plan de estudios de la carrera mediante el recurso de la intertextualidad.

Instrumento

El cuestionario utilizado se adaptó al utilizado por Chávez para estudiar vida cotidiana, actitudes y valores profesionales de los alumnos en la Universidad Autónoma de Nuevo León²². El instrumento estaba compuesto por 61 reactivos que los alumnos tenían que responder señalando qué tanto consideraban que el valor en cuestión se promovía en la carrera. El instrumento fue adaptado en su lenguaje a las condiciones socioculturales del estado en que se ubica la institución formadora.

Participantes

Se encuestó a 60 cadetes en formación policial de un instituto estatal de México, con edades entre 18 y 30 años. Fueron encuestados en las instalaciones de la propia institución y se atendieron los aspectos éticos de información y confidencialidad.

III. RESULTADOS

Primero se muestran los resultados referentes al análisis curricular, posteriormente, los datos obtenidos de la encuesta clasificados por alumnos y alumnas. Por último, se realiza un diálogo entre los datos obtenidos de la encuesta y el plan de estudios, con la finalidad de encontrar e identificar puntos de coincidencia o divergencia entre los datos.

Resultados del análisis curricular al programa de formación básica para policía y de la encuesta

El plan de estudios de la carrera busca articular la profesión policial a la vida pública por medio de dos ámbitos de acción en los que puede impactar: la familia y la sociedad. Se utilizó el “método para analizar valores en documentos escritos” de Cámara²³, el cual permite identificar los valores que contienen los textos, realizando un análisis de conte-

22 Guadalupe Chávez González, “Identidad, valores y ética en la formación de los historiadores de la Universidad Autónoma de Nuevo León”, *Reencuentro*, núm. 43 (2005). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34004307>

23 África María Cámara Estrella, “Construcción de un instrumento de categorías para analizar valores en documentos escritos”, *REIFOP*, vol. 12, núm. 2 (2009). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3039094>

nidos semánticos y relaciones de proximidad. Fue de este análisis que se obtuvieron los siguientes valores: trabajo armónico, búsqueda de la verdad, confianza en la profesión, crítica, reconocer las desigualdades, reflexión social, ciudadanía, solidaridad, justicia y tolerancia. Una vez identificados los valores del plan de estudios se aplicó la encuesta, cuyos datos se presentan a continuación.

Comparación entre alumnas y alumnos, valores “trabajo armónico”, “critica”, “búsqueda de la verdad”, “confianza en la profesión”

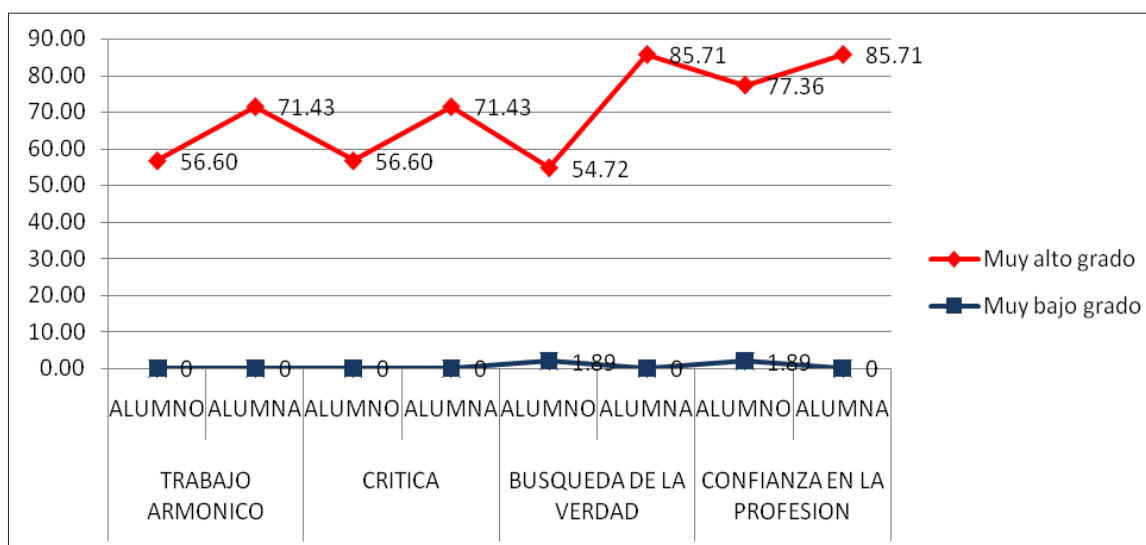
El comportamiento que muestran los valores de trabajo armónico y crítica entre la preferencia de muy alto grado son 56.60 % para alumnos y 71.43 % para alumnas, mientras que la preferencia en muy bajo grado es nula para ambos (ver figura 1).

Búsqueda de la verdad. La percepción de muy alto grado en la búsqueda de la verdad alcanza su valor más alto en las alumnas con un 85.71 % y muestra una tendencia descendente en los alumnos con un 54.72 %. Por su parte, los valores de muy bajo grado continúan con la tendencia igual entre alumnos y alumnas siendo nulo para ambos. Parece que el valor de búsqueda de la verdad es uno de los más favorecidos por las alumnas (ver figura 1).

Confianza en la profesión. Este valor da muestra de ser el más apreciado dentro de la carrera; más del 77 % de la población en general manifiesta su aceptación; además, es otro de los más favorecidos por las alumnas con un 85.71 % mientras que para los alumnos es 77.36 %. La percepción de la promoción en muy bajo grado en alumnos se percibe con un 1.89 %, mientras que en las alumnas es nulo (ver figura 1).

Figura 1

Promoción en la carrera de los valores “trabajo armónico”, “critica”, “búsqueda de la verdad”, “confianza en la profesión” en muy alto grado y muy bajo grado. Comparación entre alumnas y alumnos



Fuente: elaboración propia



Comparación entre alumnas y alumnos, valores “solidaridad”, “tolerancia”, “justicia”, “confianza en la profesión”

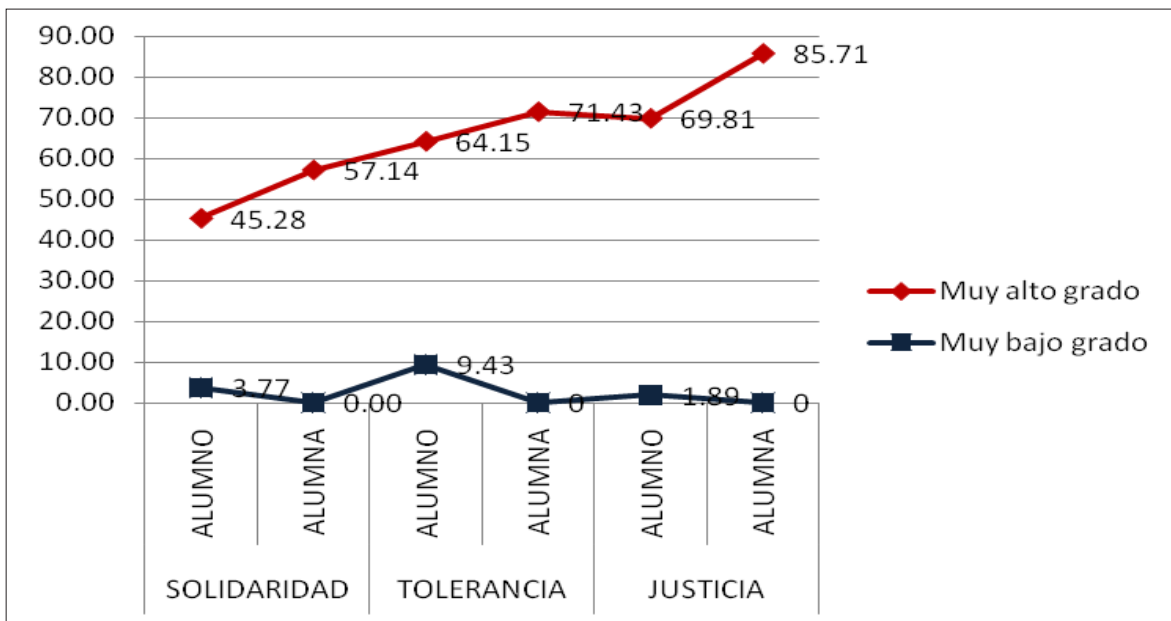
Solidaridad. La solidaridad es preferida en muy alto grado por el 57.14 % de las alumnas, y solo por el 45.28 % de los alumnos. La preferencia en muy bajo grado es nula para las alumnas y para los alumnos es de 3.77 % (ver figura 2).

Tolerancia. La percepción en muy alto grado del valor de la tolerancia en las alumnas es del 71.43 % y para los alumnos es 64.15 %. En cuanto a la percepción de muy bajo grado del valor de las alumnas, se muestra nulo mientras que los alumnos incrementan el porcentaje con respecto a otros valores con un 9.43 % (ver figura 2).

Justicia. Este valor en muy alto grado para las alumnas alcanza el máximo mostrado durante este estudio con un 85.71 % y en los alumnos un 69.81 %. Para el valor de muy bajo grado, las alumnas continúan con la tendencia de mostrar un valor nulo y en los alumnos un 1.89 % (ver figura 2).

Figura 2

Promoción en la carrera de los valores “solidaridad”, “tolerancia” y “justicia” en muy alto grado y muy bajo grado. Comparación entre alumnas y alumnos



Fuente: elaboración propia

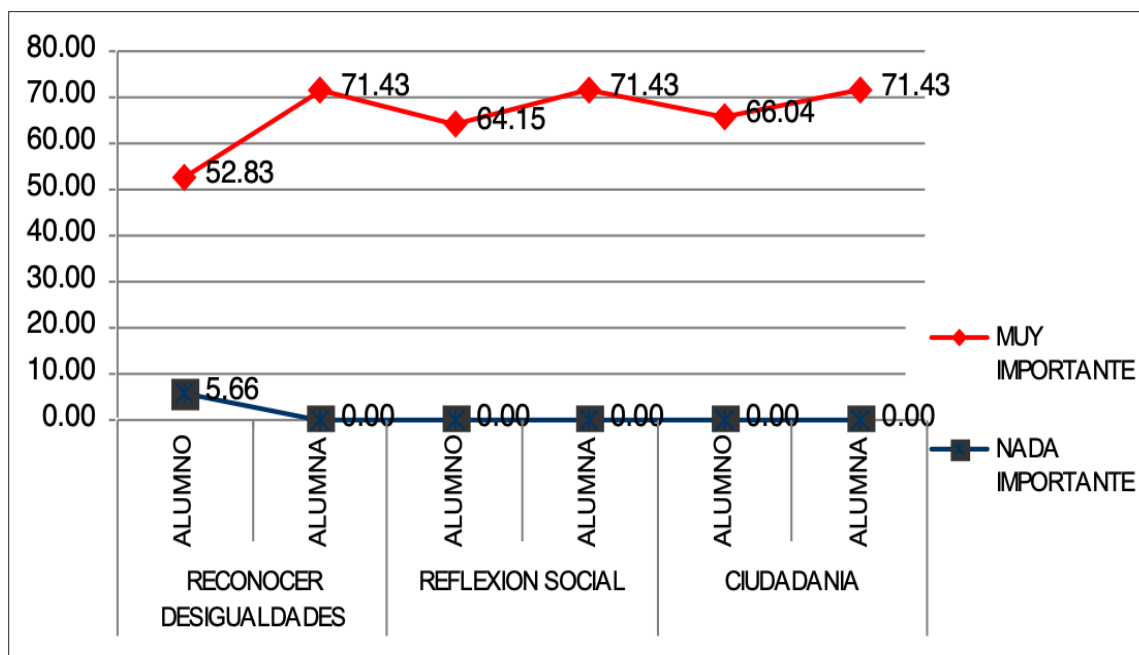
Comparación entre alumnas y alumnos, valores “reconocer desigualdades”, “reflexión social” y “ciudadanía”

Reconocer desigualdades. El reconocer las desigualdades sociales muestra una diferencia entre alumnas y alumnos con un 71.43 % y un 52.83 %, respectivamente, al valor que le otorgan la mayor importancia. Mientras que, para el valor nada importante, las alumnas muestran nulo y los alumnos 5.66 % (ver figura 3).

Reflexión social y ciudadanía. En cuanto a reflexión social, las alumnas y alumnos, respectivamente, le otorgan un 71.43 % y 64.15 % como de la “mayor importancia”; y dan un 71.43 % y 66.04 % para ciudadanía. En ambos valores se presentan puntajes nulos en cuanto a “menor importancia” en ambos géneros (ver figura 3).

Figura 3

Promoción en la carrera de los valores “reconocer desigualdades”, “reflexión social” y “ciudadanía” en muy alto grado y muy bajo grado. Comparación entre alumnas y alumnos



Fuente: elaboración propia

IV. DISCUSIÓN

DIÁLOGO ENTRE LOS DATOS OBTENIDOS DE LA ENCUESTA Y EL PLAN DE ESTUDIOS

El último paso en el análisis de datos consistió en dialogar los resultados de la encuesta partiendo de una conceptualización de los valores en el seno de la propuesta formativa del plan de estudios, a partir de ellos se construyeron campos de tensión con cada valor. Por tanto, una ruta de análisis del dato sustentada en la polaridad de los valores²⁴, en pares asociados y enfrentados a la vez: honor vs. deshonor, libertad vs. opresión, entre otros. Siguiendo esta polaridad se presentarán los resultados. Los campos de tensión

24 Risieri Frondizi, *¿Qué son los valores? Introducción a la axiología* (México: Fondo de Cultura Económica, 1972), 13-14.



abordados fueron “trabajo armónico vs individualismo”, “búsqueda de la verdad vs. engaño”, “crítica vs. conformismo”, “confianza en la profesión vs. miedo a su ejercicio”, “solidaridad vs. indiferencia”, “tolerancia vs. inflexibilidad”, “justicia vs. arbitrariedad”, “reconocer las desigualdades vs. indiferencia”, “reflexión social vs. enajenación” y “ciudadanía vs. autoritarismo”.

Trabajo armónico vs. individualismo

Armonía etimológicamente significa “unión”. Este término migró de la música a diversas prácticas humanas, unas de ellas fueron la filosofía y la política²⁵. El cristianismo se encargó de difundirlo en las relaciones humanas de la Edad Antigua y Medieval, otorgándole el sentido profundo de la vida que ha llegado hasta nuestros tiempos, convirtiendo a la armonía en un valor: la armonía de sí mismo y con el mundo²⁶. El trabajo armónico se refiere a una forma de realizar las labores en condiciones de bienestar. Es un ideal de la vida ciudadana que se espera facilite las interacciones al participar en cualquier grupo de trabajo y/o estudio.

El plan de estudios para la formación policial busca incentivar este ambiente de respeto y tolerancia dentro de los grupos escolares, con pleno respeto a los derechos de las personas, para lograr el compañerismo y trabajo en equipo. De acuerdo con las respuestas, se ha logrado impactar en los estudiantes, pero, sobre todo, en la percepción de las alumnas con un porcentaje alto de 71.43 %, mientras que los alumnos muestran un 56.60 %; aunque hay una diferencia marcada sigue siendo un dato alentador, ya que es mayor a la media de la población estudiada.

Búsqueda de la verdad vs. engaño

Buscar la verdad es una tarea que acompaña al ser humano prácticamente desde su aparición y es el fundamento de la filosofía²⁷. La búsqueda de la verdad es un ideal del plan de estudios, intrínseco en el objetivo curricular analizado, buscando a través del programa que comprendan la trascendencia que tienen sus funciones en materia de seguridad pública y que estén preparados para la realidad que les espera al salir del instituto.

La percepción de las alumnas es más positiva a este respecto, con un porcentaje de 85.71 % de “muy de acuerdo”, mientras que los alumnos muestran 54.72 %.

25 Raimundo Kupareo, “La armonía musical y la armonía humana”, *AISTHESIS: Revista Chilena de Investigaciones Estéticas*, núm. 8 (1974): 15. <http://revistaaisthesis.uc.cl/index.php/RAIT/article/view/8884/8312>

26 Laura Nader, *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca* (México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998), 151.

27 Josep Vidal, “La búsqueda de la realidad o de la verdad: una aproximación a partir de la teoría sociológica”, *Cinta Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, núm. 47 (2013): 98. www.moebio.uchile.cl/47/vidal.html

Crítica vs. conformismo

La crítica también surgió en la Antigüedad al amparo de los más remotos estudios literarios²⁸. En principio se refería a la tarea de identificar si un texto había sido o no obra de Homero, posteriormente, esa tarea de identificación se extendió a otros autores. Más adelante, la crítica se convirtió en un método para precisar la autoría y valía de cualquier texto. De la teoría literaria, la crítica pasó al terreno de la academia y, de ahí, a la vida política moderna. La crítica es un valor crucial de la democracia, en el plan de estudios se ubica dentro del desarrollo de un pensamiento reflexivo, buscando generar un hábito de conducta en los alumnos y alumnas, el cual les permita proceder a una crítica de los datos de un problema antes de actuar o de formular su opinión.

Los resultados sugieren que el plan de estudios ha logrado impactar en los estudiantes generando una actitud positiva hacia la crítica; en la percepción de las alumnas con un 71.43 %. Los alumnos, con 56.60 % de percepción alta al respecto, al parecer tienden más al conformismo.

Confianza en la profesión vs. miedo a su ejercicio

La confianza es entendida como parte de un proceso de identificación institucional. El que confía en su profesión lo hace en su competencia técnica, integridad y benevolencia²⁹. Como experiencia de vida, la confianza supone acceder voluntariamente a un cierto tipo de dependencia fundado en la idea de que esa persona tiene la intención de “cumplir con lo que dice”³⁰; confiar es, en la vida en democracia, un rasgo de la ausencia de crisis social. El plan de estudios busca generar una confianza en la profesión y propiciar el desarrollo de un pensamiento reflexivo para identificar oportunidades y recursos, así como un alto grado de autonomía.

Al respecto, los porcentajes obtenidos son los más altos en todos los valores analizados: alumnas con un 85.71 % de percepción de que este valor se promueve en “muy alto grado” en la institución y los alumnos con un 77.36 %. Esto demuestra una alta convicción de estar en la carrera adecuada y que, además, están recibiendo una preparación que les fortalece ese valor. Se advierte una identidad profesional fuertemente instalada y en desarrollo.

28 David Viñas Piquer, *Historia de la crítica literaria* (España: Ariel, 2002), 58.

29 Rodrigo Yáñez Gallardo, María Victoria Pérez Villalobos, Alejandro Díaz Mujica y Daniel Neira Troncoso, “La confianza como determinante de la actitud de los estudiantes universitarios hacia la encuesta de evaluación del desempeño de sus docentes”, *Interamerican Journal of Psychology*, Argentina, vol. 39, núm. 3 (2005): 377. <https://www.redalyc.org/pdf/284/28439307.pdf>

30 Richard Brisebois, “Sobre la confianza”, *Cuadernos Empresa y Humanismo*, núm. 65 (1997): 7. <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/3988/1/Cuaderno065.pdf>



Solidaridad vs. indiferencia

Pocos valores son tan actuales como el de “solidaridad”, Buxarrais³¹ la define como “el valor que consiste en mostrarse unido a otras personas o grupos, compartiendo sus intereses o necesidades”. Es un valor relacionado con la alteridad. La solidaridad es parte inherente del plan de estudios, el cual busca inspirar los principios de cooperación, ayuda mutua, trabajo en comunidad y humanismo.

Al parecer, el plan de estudios no atiende como se esperaría este valor, a pesar de ser uno de los valores más necesarios en el ejercicio cotidiano policiaco. La percepción que tienen las alumnas respecto a su promoción en “alto grado” es del 57.14 % y los alumnos un 45.28 %. Estos resultados igualmente bajos en hombres y mujeres advierten de un pendiente a cubrir por la formación policial. La tarea del policía supone un alto grado de solidaridad, puesto que es un servidor público que se espera participe en momentos de conflicto entre los particulares. Si el valor de la solidaridad no es promovido lo suficiente, puede perderse este sentido del profesional policial guiado por un principio de beneficencia³², con lo cual se desvirtúa el sentido mismo de la profesión.

Tolerancia vs. inflexibilidad

Equivocadamente, el valor de la tolerancia se relaciona con permisividad o “dejar hacer” e, incluso, con la hipocresía. Por el contrario, en el discurso educativo la tolerancia se entiende como “una actitud de comprensión frente a las opiniones contrarias en las relaciones interindividuales, sin cuya actitud se hacen imposibles dichas relaciones”³³. Como se mencionó anteriormente, el plan de estudios busca incentivar un ambiente de tolerancia dentro de los grupos escolares a través de del respeto a los derechos de las personas, como parte del trabajo armónico que la profesión requiere.

Los datos señalan un impacto positivo, mostrando valores altos en alumnas (71.43 %) y en alumnos (64.15 %), los cuales nos hacen suponer que hay una apertura de parte de la población y, por tanto, la inflexibilidad ante la diferencia se ve debilitada. Actualmente, surge una justicia fundada en los derechos humanos, por lo que es una buena noticia que este valor sea percibido, entre los futuros policías, con una fuerte presencia en su formación.

31 María Buxarrais citada en Juan Carlos Romero Villadóniga, “Solidaridad versus ‘solidaridad’. Una aproximación antropológica”, *Ehquidad: Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, núm. 10 (2018): 39. <https://doi.org/10.15257/ehquidad.2018.0008>

32 Augusto Hortal Alonso, *Ética general de las profesiones* (Bilbao: Descleé De Brouwer, 2002), 203.

33 José Ferrater citado en José Torres Ruiz, “El concepto de tolerancia”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1985): 107. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26870>



Justicia vs. arbitrariedad

La justicia, valor fundamental en la formación policial, atraviesa por una intensa crítica y reformulación teórica³⁴. En el plan de estudios, es un valor que se propone como una actuación conforme al marco jurídico establecido.

Aunque se ha logrado un impacto positivo con todo el alumnado, es mayor en las alumnas, pues el 85.71 % percibió como “muy importante” la justicia en su formación, mientras que en los alumnos fue un 69.81 %, marcando una diferencia de casi 16 puntos porcentuales entre unos y otras. Acorde con el giro conceptual de una justicia formal a una justicia social, este resultado podría estar indicando una mayor disposición y sensibilidad femenina para las tareas de seguridad ciudadana que tendrán por delante.

Reconocer las desigualdades vs. indiferencia

Aunque no está marcado específicamente dentro del plan de estudios, la formación policial tiene como ideal propiciar que alumnos y alumnas actúen con pleno respeto a los derechos de las personas, lo que nos lleva a suponer que busca que sus profesionistas sean capaces de interactuar con problemáticas sociales, como las referentes al género, grupos indígenas, entre otras.

Las alumnas parecen reconocer y asimilar este valor necesario para la convivencia contemporánea, pues el 71.43 % reconoce como “muy importante” el valor de reconocer la desigualdad, mientras que los alumnos alcanzan un 52.83 %.

Reflexión social vs. enajenación

La reflexión social se encuentra claramente definida dentro del plan de estudios; busca inculcar un pensamiento reflexivo en los futuros policías preventivos como una tarea necesaria del quehacer ciudadano y profesional. El pensamiento reflexivo también es conocido como “pensamiento crítico”³⁵. León cita a Sternberg, quien lo define como “los procesos, estrategias, y representaciones mentales que la gente usa para resolver problemas, tomar decisiones, y aprender nuevos conceptos”³⁶.

El plan de estudios, al parecer, ha logrado impactar con porcentajes elevados en un desarrollo de la reflexión social, pues el 71.43 % de las alumnas lo considera “muy importante” y de igual forma lo valora el 64.15 % de los alumnos.

34 María Enriqueta Ponce Esteban, “Los conceptos de justicia en Kant, Kelsen, Hart, Rawls, Habermas, Dworkin y Alexy”, *JURÍDICA. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 35 (2005). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/issue/view/657>

35 Federico R. León, “Sobre el pensamiento reflexivo, también llamado pensamiento crítico”, *PROPÓSITOS Y REPRESENTACIONES. Revista de Psicología Educativa de la Universidad San Ignacio de Loyola*, vol. 2, núm. 1 (2014). <http://dx.doi.org/10.20511/pyr2014.v2n1.56>

36 *Ibidem*, 136.

Ciudadanía vs autoritarismo

Durante más de 2000 años, la sociedad occidental ha cultivado este concepto, actualmente, se propone la idea de “ciudadanía universal”, en la cual se considera a las mujeres, etnias, desposeídos económicamente; es decir, es una tendencia inclusiva³⁷. La ciudadanía tiene implícita la idea de igualdad y, por tanto, la reivindicación de justicia, democracia y solidaridad. En el plan de estudios, es un punto central y su observancia asume importancia vital en el desempeño de las funciones de todo servidor público responsable de salvaguardar la seguridad física y patrimonial.

El 71.43 % de las alumnas consideran que este valor es “muy importante” en su formación, frente a un 66.04 % de los alumnos que piensan de esa manera.

V. CONCLUSIONES Y CONTRIBUCIONES A FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

La formación profesional se entrelaza con los cambios culturales y económicos de nuestros tiempos. Nuevas carreras surgen en un escenario que toma distancia de las profesiones características de otros tiempos. La galopante violencia que azota nuestras sociedades exige encontrar una respuesta preparando mejores policías, y ahí se retoma el camino de la profesionalización.

La encuesta, como método de estudio, reveló el peso que van adquiriendo los valores profesionales en la formación policial, pero se advierte la necesidad de complementar este método con otros que permitan conocer más dimensiones o matices valorales. Sin duda, métodos cualitativos como la entrevista a profundidad o el focus group³⁸ son alternativas a considerar para futuros estudios. El tránsito hacia una metodología mixta, cuantitativa y cualitativa son horizontes prometedores; además de profundizar en estudios de la formación policial manteniendo una perspectiva de género.

Los resultados reflejan el fortalecimiento de la formación profesional en las futuras mujeres policías; esto puede repercutir positivamente en un actuar conforme al marco jurídico establecido, así como lograr un alto grado de autonomía. En consecuencia, podemos decir que los datos obtenidos, además de reconocer la diversidad de género, coinciden con lo contemplado en el plan de estudios. También, señalan una situación que se debe destacar: la formación valoral en la preparación policiaca se percibe mejor en las mujeres que en los varones. En todos los valores analizados los puntajes de las alumnas fueron más altos, por lo que la incorporación de mayor número de mujeres podría inclinar la balanza positivamente hacia los valores profesionales en la formación policial. El sustento de esta afirmación sería que la experiencia de vida de las policías en formación las hace más sensible a la propuesta curricular y, por tanto, se lograría una mejor formación ética en las mujeres que en los varones.

37 Juan Antonio Horrach Miralles, “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”, *Factótum: Revista de Filosofía*, núm. 6 (2009): 1. <https://www.ses.unam.mx/curso2015/pdf/25sep-Horrach.pdf>

38 Uwe Flick, *Introducción a la investigación cualitativa* (Madrid: Ediciones Morata, 2007), 108.

Sin embargo, este cambio de rumbo no debe pensarse en automático solo sumando mujeres a la formación policial, pues estudios en otros países han señalado que, a pesar de que las mujeres policías tienen un recorrido histórico que permitió sumar conquistas en derechos humanos y laborales, sigue habiendo discriminación de género ³⁹.

Por otra parte, nos encontramos ante un interesante dilema, puesto que el ejercicio policial en las calles supone enfrentamientos violentos con el delincuente y esta variable de género debe ser revisada con atención:

El uso de la fuerza física, base de cualquier definición sociológica de la policía, moviliza una serie de valores que estructuran jerarquías, prestigios y condiciones de ascenso institucional. ¿Podían las mujeres, aun siendo policías, hacer uso de una fuerza que socialmente les era negada?⁴⁰

Hemos interpretado los resultados desde una perspectiva de género, en la cual los puntajes más altos de las mujeres cadetes reflejan compromiso y avance ético institucional, sin embargo, otro rumbo interpretativo sería considerar que los varones en formación son más críticos y demandantes con la institución formadora y por eso su percepción es más exigente.

Considerando los escasos estudios realizados acerca de los valores en la formación dentro de este tipo de instituciones, consideramos que con este estudio se busca sentar una base para el conocimiento, interpretación, la práctica social y la política, a fin de seguir con la mejora y gestión general en la formación policial.

Contribuye también a generar condiciones de equidad e igualdad de género para todas las personas que ingresan en la formación policial. Si estos resultados advierten de una diferencia a favor de las mujeres en la constitución de los valores profesionales policiales, parecerían confirmar la pertinencia del discurso de algunas autoridades que han seguido una política pública de nombrar autoridades policíacas femeninas⁴¹. Puede esperarse un mayor compromiso con los valores ciudadanos con estas nuevas autoridades encargadas de la seguridad⁴².

39 Sabrina Calandrón y Diego Galeano, "Mujeres y policías: la cuestión de género en las fuerzas de seguridad", *Cuestiones de Sociología*, núm. 9 (2013). <https://dialnet.unirioja.es/revista/17845/A/2013>

40 *Ibidem*, 201.

41 Andrea Daverio, "Paradojas de los procesos de institucionalización de género en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)", *Iberoamericana*, vol. 21, núm. 76 (2021). <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/issue/view/123>

42 Angélica Cazarín Martínez, *Democracia, género y justicia electoral en México* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011).

VI. REFERENCIAS

- Aponte López, Juan Pablo. "CuidarE Estrategia pedagógica para la formación policial desde la ética del cuidado: experiencia en el Diplomado en Dirección Operativa del Servicio de Policía de la Escuela de Postgrados de Policía de Bogotá (ESPOL)". Tesis doctoral, Universidad de La Salle, Bogotá, 2021.
- Brisebois, Richard. "Sobre la confianza". *Cuadernos Empresa y Humanismo*, núm. 65 (1997): 1-16. <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/3988/1/Cuaderno065.pdf>
- Brunet Icart, Ignasi y David Moral Martín. *Origen, contexto, evolución y futuro de la formación profesional*, 1.ª ed. Tarragona: Publicaciones URV, 2017.
- Buxarrais, María, citada en Juan Carlos Romero Villadóniga. "Solidaridad versus 'solidaridad'. Una aproximación antropeoeducativa". *Ehquidad: Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, núm. 10 (2018): 37-66. <https://doi.org/10.15257/ehquidad.2018.0008>
- Calandrón, Sabrina y Diego Galeano. "Mujeres y policías: la cuestión de género en las fuerzas de seguridad". *Cuestiones de Sociología*, núm. 9 (2013): 199-202. <https://dialnet.unirioja.es/revista/17845/A/2013>
- Cámara Estrella, África María. "Construcción de un instrumento de categorías para analizar valores en documentos escritos". *REIFOP*, vol. 12, núm. 2 (2009): 59-72. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3039094>
- Cazarín Martínez, Angélica. *Democracia, género y justicia electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- Chapa Alarcón, Patricia y Martínez Chapa, Teresita. "Valores Universitarios en los Jóvenes Estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UANL". *RIDE*, vol. 6, núm. 1 (2015): 773-786. <https://www.ride.org.mx/index.php/RIDE/article/view/127>
- Chávez González, Guadalupe. "Identidad, valores y ética en la formación de los historiadores de la Universidad Autónoma de Nuevo León". *Reencuentro*, núm. 43 (2005). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34004307>
- Daverio, Andrea. "Paradojas de los procesos de institucionalización de género en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)". *Iberoamericana*, vol. 21, núm. 76 (2021): 11-29. <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/issue/view/123>
- Farfán Mejía, Enrique. "Los valores de los formadores de educadoras". En *La cultura escolar en la educación pública: Valores, práctica y discursos*. Coord. por Roberto López Zavala. México: Ediciones Pomares-Corredor, 2006.
- Félix Salazar, Valentín y Cristian Amaury Félix Rodríguez. "Valores éticos en la formación del estudiante de Psicología en la UAS". *RICSH Revista*

Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, vol. 5, núm. 9 (2016).
<https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/issue/view/10>

Ferrater, José, citado en José Torres Ruiz. "El concepto de tolerancia". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1985): 105-134. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26870>

Flick, Uwe. *Introducción a la investigación cualitativa*, 2ª. Ed. Madrid: Ediciones Morata, 2007.

Fregoso Centeno, Anayanci. "Desafíos de la formación policial en democracia" [editorial]. *Diálogos sobre Educación*. Temas Actuales en Investigación Educativa, año 9, núm. 17 (2018): 1-2. <http://dialogossobreeduccion.cucsh.udg.mx/index.php/DSE/issue/view/32>

Fronzoni, Risieri. *¿Qué son los valores? Introducción a la axiología*. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.

García López, Irma Eugenia. "Valores, intereses y personalidad de los alumnos de la Licenciatura en Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México". *RIDE*, vol. 8, núm. 16 (2018): 439-463. <https://doi.org/10.23913/ride.v8i16.349>

Gilligan, Carol. *La mora y la teoría: psicología del desarrollo femenino*. Trad. por Juan José Utrilla. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

Guerrero, Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez*. México: Plaza y Valdés Editorial, 1998.

Hirsch Alder, Ana, comp. *Educación y valores. Tomos I, II y III*. México: Gernika, 2001.

Horrach Miralles, Juan Antonio. "Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos". *Factótum: Revista de Filosofía*, núm. 6 (2009): 1-22. <https://www.ses.unam.mx/curso2015/pdf/25sep-Horrach.pdf>

Hortal Alonso, Augusto. *Ética general de las profesiones*. Bilbao: Descleé De Brouwer, 2002.

Kupareo, Raimundo. "La armonía musical y la armonía humana". *AISTHESIS: Revista Chilena de Investigaciones Estéticas*, núm. 8 (1974): 15-22. <http://revistaaithesis.uc.cl/index.php/RAIT/article/view/8884/8312>

León, Federico R. "Sobre el pensamiento reflexivo, también llamado pensamiento crítico". *PROPOSITOS Y REPRESENTACIONES. Revista de Psicología Educativa de la Universidad San Ignacio de Loyola*, vol. 2, núm. 1 (2014): 161-214. <http://dx.doi.org/10.20511/pyr2014.v2n1.56>

Nader, Laura. *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998.



- Navia Antezana, Cecilia y Ana Hirsch Adler. "Actitudes y opiniones sobre valores profesionales en profesores normalistas". *Edetania, Estudios y Propuestas Socioeducativas*, núm. 43 (2013): 178-201. <https://revistas.ucv.es/index.php/Edetania/article/view/224>
- Pacheco Aldeán, Kárin. "Relación de Valores interpersonales en la empatía cognitiva y afectiva, en alumnos de la Escuela de Formación Policial de Trujillo, 2018". Tesis de maestría, Universidad César Vallejo, Perú, 2018. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/35690>
- Pérez Aguirre, Manuel. "Aproximaciones a la violencia estatal en Sonora: El estado, el crimen y la ubicación estratégica". En *Construir el Estado, construir la paz: Memorias de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz*. Coord. por Raúl Zepeda Gil y Sergio Aguayo Quezada. México: Cámara de Senadores/El Colegio de México, 2018.
- Ponce Esteban, María Enriqueta. "Los conceptos de justicia en Kant, Kelsen, Hart, Rawls, Habermas, Dworkin y Alexy". *JURÍDICA. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 35 (2005): 211-234. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/issue/view/657>
- Reyes Fabela, Ana María. "Estudio de valores personales y adaptación al medio entre estudiantes de diseño industrial y diseño gráfico". *RIDE*, vol. 8, núm. 16 (2018): 73-96. <https://doi.org/10.23913/ride.v8i16.335>
- Silveira, Sara. "Poniéndonos lentes de género para mejorar la calidad, la pertinencia y la equidad de las políticas de educación profesional y técnica". *Boletim Técnico do Senac. A Revista da Educação Profissional*, vol. 32, núm. 2 (2006): 4-19. <https://bts.senac.br/bts/article/view/315>
- Sirimarco, Mariana. "Reformas y formación policial: supuestos, sentidos y configuraciones políticas. El caso de las escuelas de ingreso a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina". *Diálogos sobre Educación. Temas Actuales en Investigación Educativa*, año 9, núm. 17 (2018): 1-21. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-21712018000200004
- Tena Guerrero, Olivia. "De prófugas del metate a jefas policiales: Mujeres con mando policial en la Ciudad de México". *O Público e o Privado*, v. 14, no. 28 (2016): 163-180. <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/issue/view/177>
- Vidal, Josep. "La búsqueda de la realidad o de la verdad: una aproximación a partir de la teoría sociológica". *Cinta Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, núm. 47 (2013): 95-114. www.moebio.uchile.cl/47/vidal.html
- Viñas Piquer, David. *Historia de la crítica literaria*. España: Ariel, 2002.

Yáñez Gallardo, Rodrigo, María Victoria Pérez Villalobos, Alejandro Díaz Mujica y Daniel Neira Troncoso. "La confianza como determinante de la actitud de los estudiantes universitarios hacia la encuesta de evaluación del desempeño de sus docentes". *Interamerican Journal of Psychology, Argentina*, vol. 39, núm. 3 (2005): 375-382. <https://www.redalyc.org/pdf/284/28439307.pdf>





Implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en los municipios de Sonora. 2019-2020

Implementation of the General Governmental Accounting Law (LGCG) in the Municipalities of Sonora. 2019-2020

Francisco Javier Santini Rodríguez¹

Sumario: I. Introducción. II. Acercamiento a la contabilidad gubernamental. III. Reformas. IV. Avances y retos. V. Conclusiones VI. Referencias bibliográficas.

Resumen

A más de doce años de la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), hay avances en su implementación en los tres órdenes de gobierno, sin embargo, en el ámbito municipal las reformas tardías han presentado problemas para su implementación. El objetivo de este trabajo es mostrar los avances y retos en la implementación de la LGCG en los municipios de Sonora, y presentar un análisis cuantitativo y comparativo del cumplimiento de dicha Ley con base en los informes de resultados (2019 y 2020) que realiza el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF). Como metodología, se utilizó el estudio comparativo, de corte cuantitativo, en 15 municipios de Sonora. Se concluye que existen avances importantes en la armonización en los tres ámbitos de gobierno, no obstante, todavía hay estados con rezagos.

Palabras clave: contabilidad gubernamental, armonización, reformas

Fecha de recepción: 28/01/2023

Fecha de aceptación: 31/05/2023

¹ Doctor en administración pública por el Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP), profesor del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora. <https://orcid.org/0000-0001-5437-4591>



Abstract

More than twelve years after the promulgation of the General Law of Government Accounting (LGCG), there is progress in its implementation in the three levels of government, however, at the municipal level the late reforms have presented problems for their implementation. The objective of this work is to show the progress and challenges in the implementation of the LGCG in the municipalities of Sonora and present a quantitative and comparative analysis of compliance with said Law based on the results reports (2019 and 2020) carried out by the Higher Institute of Audit and Supervision of the State of Sonora (ISAF). As a methodology, a quantitative comparative study was used in 15 municipalities of Sonora. It is concluded that there are important advances in harmonization in the three areas of government, however, there are still states falling behind.

Keywords: Government accounting, Harmonization, Reforms

I. INTRODUCCIÓN

Ante la ausencia de una Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la información financiera de las entidades federativas y municipios se realizaba de forma heterogénea, con criterios propios y en otros casos hasta incompleta. El propósito de la contabilidad gubernamental es que todos los entes públicos armonicen, homologuen y reporten información que permita comparar, evaluar y dar seguimiento al ejercicio de los recursos públicos.

En ese sentido, el armonizar la contabilidad puede ser de utilidad en una primera etapa para la toma de decisiones al interior del gobierno, pero también para evaluar sus resultados, y en una segunda fase, para fiscalizar con criterios homogéneos a todos los entes públicos para una rendición de cuentas más efectiva.

El objetivo de este trabajo es analizar las reformas que ha tenido la LGCG y sus avances de implementación en los ayuntamientos del estado de Sonora, así como los retos en el corto plazo. La evidencia muestra que la última reforma de 2018 tuvo un efecto positivo en el ámbito municipal del estado.

La metodología que se utilizó fue el análisis documental que comprendió la revisión de las seis reformas a la LGCG y tipificar el ámbito de impacto. En lo referente a su implementación, se analizaron y compararon los informes de resultados municipales de las cuentas públicas de 2019 y 2020. La muestra contempló 15 municipios segmentados en tres grupos (grandes, medianos y chicos).

II. UN ACERCAMIENTO A LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El desarrollo de la contabilidad gubernamental en México tiene más de cien años, lo cual ha permitido alcanzar un amplio desarrollo. El sistema se ha adecuado a las diferentes necesidades de información, lo que ha incidido en la evolución del sistema en los tres órdenes de gobierno, incluyendo a los organismos autónomos.²

La armonización contable es producto de la globalización económica e implica una nueva fase de actuación del sector público. Tiene como propósito fundamental poder comparar la información contable que se genera y servir como un instrumento para la toma de decisiones en ámbitos supranacionales en una primera instancia.

La contabilidad gubernamental viene a establecerse como instrumento central e indispensable de la rendición de cuentas, debe coadyuvar y mostrar información contable y financiera para prevenir, revisar y hacer efectivas las medidas correctivas en el uso y destino de los recursos públicos. El uso de un lenguaje homogéneo con reglas claras permitirá a los entes fiscalizadores realizar una revisión más ordenada que ayude a determinar responsabilidades dada la situación.

La contabilidad gubernamental está integrada por el conjunto de registros, procedimientos y principios técnicos destinados a captar, clasificar, informar e interpretar en forma sistemática las transacciones derivadas de la actividad económica, financiera y patrimonial de los entes y finanzas públicos.

De acuerdo con el *Manual de contabilidad gubernamental para el poder ejecutivo federal*: “La Contabilidad Gubernamental es una rama de la Teoría General de la Contabilidad que se aplica a las organizaciones gubernamentales, cuya actividad está regulada por un marco constitucional, una base legal y normas técnicas que la caracterizan y la hacen distinta a la que rige para el sector privado”.³

Su importancia radica en supervisar el adecuado control de las asignaciones de recursos financieros que reciben cada una de las instituciones públicas, partiendo de los presupuestos estimados en la Ley de Ingresos y en el decreto del presupuesto de egresos, para transparentar la gestión y destino de los recursos públicos, y evaluar los propósitos institucionales para el beneficio de una comunidad, región o del país.

Por lo tanto, podemos decir que es importante porque permite analizar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas, así como medir la ejecución del presupuesto, el ejercicio de gasto y el cumplimiento de los objetivos y metas.

2 Luis Gámez, Roberto Joya y María Ortiz, “Una mirada a la Ley General de Contabilidad Gubernamental Mexicana”, *Revista Retos de la Dirección*, vol. 9, núm. 2 (2015): 35-48. <http://scielo.sld.cu/pdf/rdir/v9n2/rdir03215.pdf>

3 Subsecretaría de Egresos. *Manual de contabilidad gubernamental para el poder ejecutivo federal* (México: SHCP, 2019). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471840/MCGPEF_2019_03_II_Aspectos_Generales.pdf

III. REFORMAS A LA LGCG

Con la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada el 31 de diciembre de 2008, se inicia una nueva etapa a nivel nacional para armonizar la información contable de todos los entes públicos, tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera y contable en sus tres órdenes de gobierno, para lograr su adecuada armonización.

La LGCG es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado; los ayuntamientos, las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal, y los órganos autónomos estatales. Todos los entes públicos están obligados a adoptar e implementar, de manera obligatoria, las decisiones que tome el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) dentro de los plazos que el mismo órgano establezca, lo anterior se encuentra estipulado en su artículo 7.⁴

Después de su aprobación en el 2008, la LGCG ha tenido seis modificaciones al texto original, estas reformas tuvieron diferentes alcances e impactos en los ámbitos de su competencia, por lo que es necesario hacer un análisis y recorrido histórico de las principales modificaciones.

La primera reforma se suscitó en el 2012 después de tres años de su aplicación, que inicio en el 2009; esta tenía por objetivo primordial dar las directrices para que la información contable y financiera cumpliera con los requisitos de transparencia y difusión, para esto se añadió el título quinto denominado “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera”, en noviembre de 2012.

En el artículo 62 se señala que los entes públicos elaborarán y difundirán, en sus respectivas páginas de Internet, documentos dirigidos a la ciudadanía que expliquen, de manera sencilla y en formatos accesibles, el contenido de la información financiera. En ese sentido, el consejo emitirá las normas, la estructura y contenido de la información que rijan la elaboración de los documentos, con el fin de uniformar su presentación.

Dicha información podrá complementar la que otros ordenamientos jurídicos aplicables ya disponen en este ámbito para presentarse en informes periódicos y en las cuentas públicas. Asimismo, la información se difundirá en los medios oficiales de difusión en términos de las disposiciones aplicables⁵. La inclusión de estas modificaciones viene a reforzar el carácter público de la información que generan los entes públicos; su ámbito de aplicación fue de carácter nacional.

4 Ley General de Contabilidad Gubernamental (Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008, última reforma publicada el 19 de enero de 2018). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

5 Artículo 56, segundo párrafo, de la LGCG.



Tabla 1*Reformas a la LGCG*

Reforma	Incidencia	Alcance/impacto	Artículos
DOF 12-11-2012	Transparencia y Difusión	Nacional	Título V. 55-67
DOF 09-12-2013	Fondo de Aportaciones para la Educación	Estatad	73
DOF 30-12-2015	Consejos de Armonización contable en los Estados	Estatad	10 bis.,
DOF 27-04-2016	El secretario técnico publicará el plan anual	Nacional	15
DOF 18-07-2016	Integración Financiera de recursos federales	Estatad y Municipal	70
DOF 19-01-2018	Información contable y presupuestaria	Municipal	48

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados

La segunda reforma se publicó en el 2013, un año después de la primera, relacionada con el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; su aplicación va dirigida a los estados e implica entregar información a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal de manera trimestral, así como publicar en su respectiva página de Internet, de acuerdo con la información que tienen que proporcionar según el artículo 73, el número total del personal comisionado y con licencia, los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos, conciliar las cifras de matrícula escolar correspondientes al inicio del ciclo escolar entre otros; en síntesis, es de carácter específico con respecto a los entes públicos de educación y de alcance para los estados.

La tercera reforma se publicó el 30 de diciembre del 2015 y se puede considerar de las más importantes, en esta se adicionó el artículo 10 bis, el cual instituye que cada entidad federativa establecerá un consejo de armonización contable, los cuales auxiliarán al Consejo en el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley. Esta reforma amplia y fortalece el Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental, esto conlleva la instauración de 32 consejos estatales de armonización contable, además de sus atribuciones.

Entre las más importantes atribuciones que tendrán dichos consejos están: brindar asesoría a los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios, establecer acciones de coordinación entre el gobierno de su entidad federativa con los municipios, requerir información a los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios, analizar la información que reciban de los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios, entre otras. Esta reforma tiene un impacto importante en la composición institucional del CONAC, además de que los consejos estatales tendrán una coordi-

nación más cercana en términos de asesoría con los municipios que conforman cada estado.

La cuarta reforma realizada el 27 de abril de 2016 se puede considerar de alcance específico, pues está relacionada con la difusión de la información pública y con el derecho de las personas a tener acceso a información generada por los entes públicos; solo implicó adicionar que el secretario técnico publicará información en una página de internet, la cual deberá ser accesible para la población en general. En ese mismo año se presentó la quinta reforma el 18 de julio, que implicó dos modificaciones al párrafo primero y último del artículo 70, donde se añade que los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México deberán observar la integración de la información financiera relativa a los recursos federales transferidos, así como coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales. Para ello, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) verificará que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México se ejerzan conforme a los calendarios previstos. Esto implicará una coordinación con los organismos de fiscalización estatales.

La última reforma se llevó a cabo el 19 de enero de 2018 y se considera de mayor impacto en el ámbito municipal; se reformó el artículo 48 en lo relativo a los ayuntamientos de los municipios, administración pública paraestatal municipal y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y señala que los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria. Esta reforma viene a incidir de manera directa en el ámbito municipal; se considera que provocó un impacto positivo en los años subsecuentes a su implementación (2019 y 2020).

IV. AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LGCG

El objetivo de este trabajo es presentar los avances que ha tenido la implementación de la LGCG en los municipios de Sonora y mostrar el nivel de cumplimiento en los años 2019 y 2020. Al respecto, los informes de resultados de las cuentas públicas hasta el 2018 mostraban un incumplimiento generalizado de la Ley, por lo que los avances empiezan a ser más notorios a partir de la reforma del 2018, que obliga de manera más específica a los municipios a armonizar sus estados contables y financieros.

Según datos proporcionados por el Instituto Mexicano para la Competitividad en 2019, los tres estados con mayor cumplimiento en el reporte de su contabilidad gubernamental son Puebla (96 %), Sonora (94 %) y Campeche (91 %). Los de menor cumplimiento son Tlaxcala (56 %), Michoacán (37 %) y Ciudad de México (35 %); este era el escenario en el ámbito subnacional para el año 2019.⁶

6 Ana Lambarri, "Cuentas claras, amistades largas", *IMCO*, 16 de diciembre de 2020. <https://imco.org.mx/cuentas-claras-amistades-largas/>



De acuerdo con el estudio realizado por Laura Sour, la LGCC ha tenido un impacto positivo y se encuentran avances en el grado de armonización financiera. A partir de su promulgación, se observan esfuerzos continuos para la generación de una nueva información financiera gubernamental armonizada.⁷

En el caso de los municipios de Sonora, estos enfrentaron dificultades para armonizar sus estados contables y financieros. Hasta el año 2018, antes de la última reforma a la LGCG, en los informes de resultados de las cuentas públicas se presentaba un incumplimiento generalizado de la Ley. A partir de 2019 se puede observar un mayor cumplimiento en algunos municipios grandes y un poco menos en los municipios pequeños.

El estudio comprendió 15 municipios del estado de Sonora segmentados en tres grupos: grandes, mayores de 100 mil habitantes; medianos, menores a 100 mil y mayores a 25 mil; y el tercer grupo, menores a 25 mil. Los dos últimos grupos corresponden a la clasificación que hace el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), la población de estos 15 municipios distribuidos en todo el estado representa más del 80 % de la población total.

Los informes de resultados muestran que los municipios considerados grandes tuvieron un nivel de cumplimiento del 64.8 % en el 2019, donde los municipios de Cajeme y San Luis R. C. cumplían con el 90 %, y el de menor cumplimiento fue Hermosillo con el 31 %. Para el año 2020, hubo un avance significativo, se pasó de un promedio del 64.8 % a un 93.4 % con una diferencia de 28.6 % con respecto al año anterior, como se puede observar en la tabla 2 y en la gráfica 1.

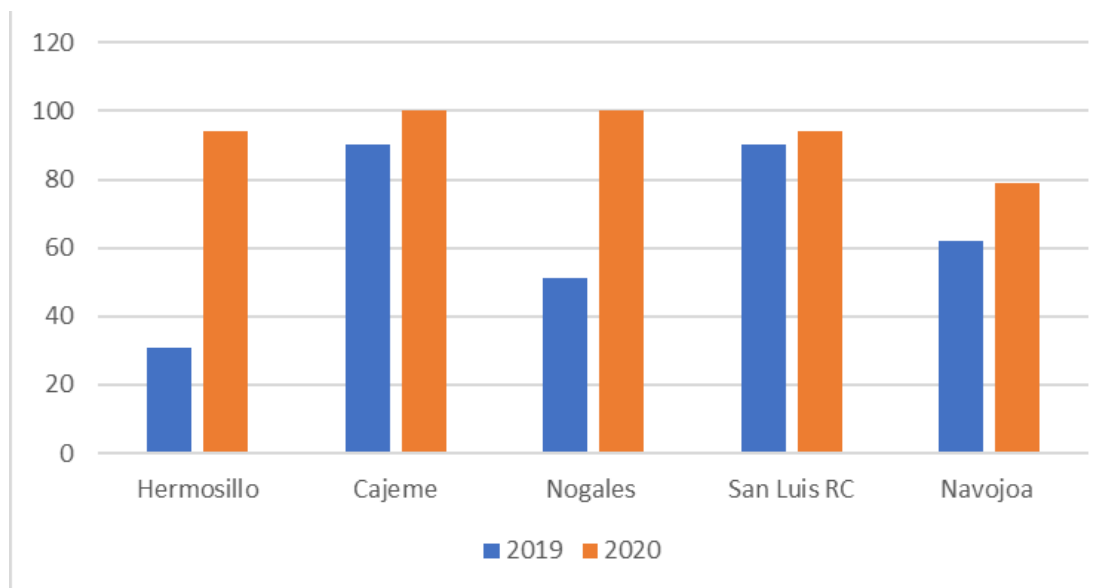
Tabla 2

Municipios grandes (% de cumplimiento de la LGCG)

	2019	2020	Avance
Hermosillo	31	94	63
Cajeme	90	100	10
Nogales	51	100	49
San Luis R. C.	90	94	4
Navojoa	62	79	17
Promedio %	64.8	93.4	28.6

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados

⁷ Laura Sour, “Avances en la cantidad de la información financiera del sector público en México a raíz de la LGCG”, *Contaduría y Administración*, vol. 62, núm. 2 (2027): 419-441. <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/968>

Gráfica 1*Cumplimiento de la LGCG (Municipios grandes)*

En cuanto a los municipios medianos, en el 2019 tuvieron un cumplimiento promedio de 43.8 %; para el año 2020, casi duplicaron esa cifra, llegando hasta 82.8 %, lo cual puede considerarse importante, sin embargo, todavía se encuentra lejos del cumplimiento total, como debería ser. Agua Prieta tuvo el mayor avance, pasó de un 24 % en 2019 a 94 % en el 2020; el de menor fue Huatabampo, que paso de un 44% en 2019 a un 56% en 2020 con un mínimo avance del 12%. Ver tabla 3 y gráfica 2.

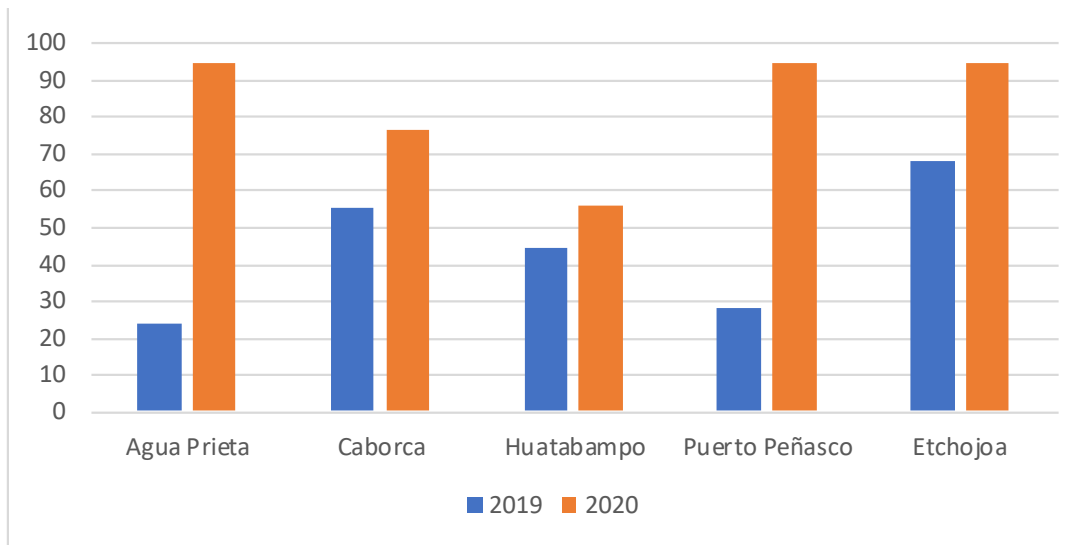
Tabla 3*Municipios medianos (% de cumplimiento de la LGCG)*

	2019	2020	Avance
Agua Prieta	24	94	70
Caborca	55	76	21
Huatabampo	44	56	12
Puerto Peñasco	28	94	66
Etchojoa	68	94	26
Promedio %	43.8	82.8	39

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados

Gráfica 2

Cumplimiento de la LGCG (Municipios medianos)



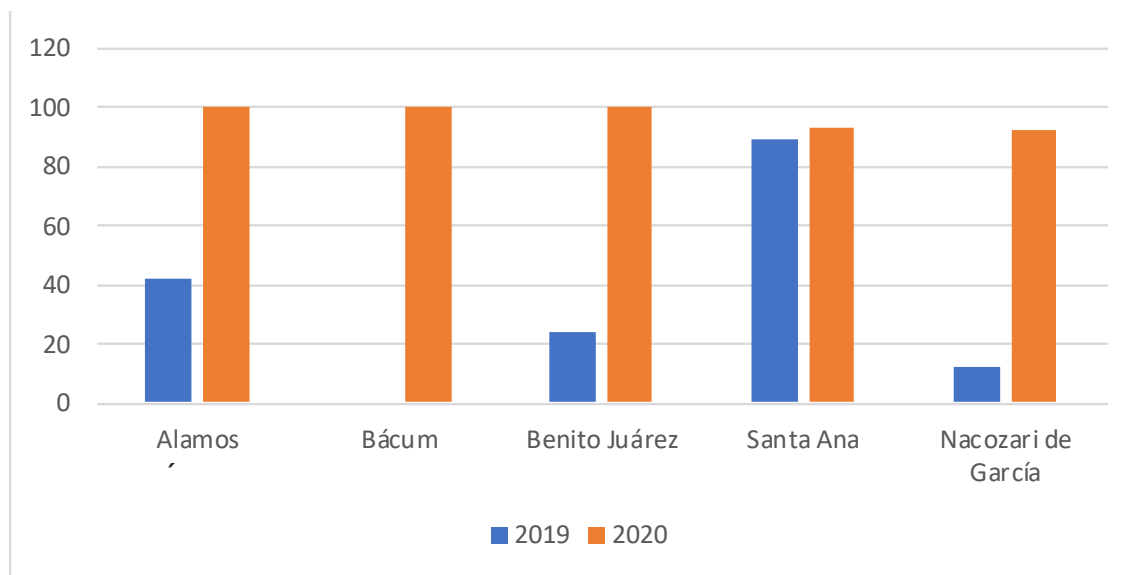
Los municipios pequeños, con menos de 25 mil habitantes, iniciaron en el 2019 con un cumplimiento del 33 % en promedio, fue el menor de los tres grupos, sin embargo, para el 2020 su cumplimiento alcanzó el 97 % en promedio; el municipio que más avanzó fue Bácum, pasando de 0 al 100 % del cumplimiento, el de menor avance fue Nacoziari de García, pasando de 12 % al 92 %. Se precisa que para los municipios menores los lineamientos y criterios para cumplir son menos estrictos de acuerdo con el CONAC.

Tabla 4

Municipios pequeños (% de cumplimiento de la LGCG)

	2019	2020	Avance
Álamos	42	100	58
Bácum	0	100	100
Benito Juárez	24	100	76
Santa Ana	89	93	4
Nacoziari de García	12	92	80
Promedio %	33.4	97	63.6

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados

Gráfica 3**Cumplimiento de la LGCG (Municipios pequeños)**

Los resultados generales muestran que los municipios de Sonora para el año 2019 cumplían con la LGCG en un 47.3 % en promedio, es decir, había un cumplimiento poco significativo, menor al 50 %; para el 2020, se alcanzó el 91 % en los municipios que se tomaron como estudios de caso, esto es, a dos años de la última reforma realizada en el 2018 a la LGCG. Podríamos decir que se había iniciado la armonización contable que permitiría comparar y evaluar las cuentas públicas municipales en dos aspectos fundamentales: en la parte contable el registro homogéneo y en la parte financiera siguiendo los mismos criterios que permiten comparar el desempeño financiero.

Aún con estos avances significativos, hay retos importantes que en el corto plazo los entes municipales deberán asumir, entre los más importantes están mantener actualizados sus inventarios de bienes muebles e inmuebles con el fin de tener información veraz sobre la evolución patrimonial de los ayuntamientos, y el cumplir con las normas de consolidación de los estados financieros y los postulados básicos de contabilidad gubernamental.

V. CONCLUSIONES

A partir de la entrada en vigor en el 2009 de la LGCG, existen avances en la armonización en los tres ámbitos de gobierno, no obstante, la evidencia de los trabajos analizados llega hasta 2019, los estudios en el ámbito municipal todavía son incipientes. Aunque la mayoría de los estados tuvieron avances importantes, todavía hay estados con rezagos.



Las modificaciones de la LGCG han pasado del ámbito federal a los estados y, por último, a los municipios. La última reforma del 2018 tuvo un efecto directo en los municipios; en el caso de Sonora, los municipios tenían un cumplimiento promedio de 47.3 % antes del 2019, y a partir de este año se alcanzó el 91 %.

A pesar de estos avances, existen retos de orden institucional, como es el caso de los consejos estatales de armonización contable, los cuales requieren fortalecer sus capacidades institucionales para ayudar a los municipios a cumplir con los requerimientos de la LGCG, realizar periódicamente evaluaciones sobre el cumplimiento en el ámbito estatal y municipal, entre otras.

En este sentido, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) deberá coordinarse con los consejos estatales y con los organismos fiscalizadores en los estados para vigilar el cumplimiento de tres aspectos fundamentales:

1. La implementación de los acuerdos emitidos por el CONAC.
2. Establecer un sistema de contabilidad con los requerimientos establecidos en la Ley.
3. Los ayuntamientos realicen dos levantamientos físicos durante el ejercicio fiscal.

Los principios de transparencia y rendición de cuentas deben ser los pilares de todo gobierno, para ello se requiere que se genere información contable confiable y comparable, es decir, que las cuentas públicas tengan información armonizada en los tres ámbitos de gobierno. Los entes y servidores públicos están obligados a informar, explicar y responsabilizarse sobre el uso y destino de los recursos. Teniendo como base lo anterior, la rendición de cuentas puede llegar a ser más efectiva.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Gámez, Luis, Roberto Joya y María Ortiz, "Una mirada a la Ley General de Contabilidad Gubernamental Mexicana", *Revista Retos de la Dirección*, vol. 9, núm. 2 (2015): 35-48. <http://scielo.sld.cu/pdf/rdir/v9n2/rdir03215.pdf>

Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. "Informes de resultados de las cuentas públicas municipales 2018, 2019 y 2020". Acceso del 5 de enero de 2022. <https://isaf.gob.mx/auditorias/informes-de-resultados>

Lambarri, Ana. "Cuentas claras, amistades largas". *IMCO*, 16 de diciembre de 2020. <https://imco.org.mx/cuentas-claras-amistades-largas/>

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008, última reforma publicada el 19 de enero de 2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

Sour, Laura, "Avances en la cantidad de la información financiera del sector público en México a raíz de la LGCG", *Contaduría y Administración*, vol. 62, núm. 2 (2027): 419-441. <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/968>

Subsecretaría de Egresos. *Manual de contabilidad gubernamental para el poder ejecutivo federal*. México: SHCP, 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471840/MCGPEF_2019_03_II_Aspectos_Generales.pdf