



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar



Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Veracruzana



AÑO 7, NÚMERO 12, MAYO - OCTUBRE 2019

PÁGINA LEGAL

Universos Jurídicos, año 7, No. 12, mayo-octubre 2019, es una publicación semestral editada por la Universidad Veracruzana a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Lomas del estadio S/N, col. Centro. C.P. 91000. Xalapa, Veracruz, México. Teléfono +52 (228)8186841. http://www.uv.mx/ijj_fabaez@uv.mx. Reserva de Derechos al uso exclusivo No. 04-2013-041509530000-203, ISSN 2007-9125, Ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Instituto de Investigaciones Jurídicas, calle Hermenegildo Galeana esquina 7 de noviembre S/N, Zona Centro, C.P. 91000. Fecha de la última modificación de este número: 24 de octubre de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Veracruzana.



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar

Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Petra Armenta Ramírez

Director de la Revista Universos Jurídicos

José Francisco Báez Corona

Consejo Editorial

Andre Braen (Université d'Ottawa, Canadá)

Ariadna Estévez López (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Carlos Báez Silva (Escuela Libre de Derecho, México)

David Cienfuegos Salgado (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Gloria del Castillo Alemán (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México)

Jaqueline del Carmen Jongitud Zamora (Universidad Veracruzana, México)

José Francisco Báez Corona (Universidad Veracruzana, México)

Luis Daniel Vázquez Valencia (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México)

Luis Ignacio Gordillo Pérez (Universidad de Deusto, España)

Miguel Carbonell (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Miriam de los Ángeles Díaz Córdoba (Universidad Veracruzana, México)

Orisell Richards Martínez (Universidad de la Habana, Cuba)

Petra Armenta Ramírez (Universidad Veracruzana, México)

Yesenia del Carmen Trejo Cruz (Universidad Veracruzana, México)

Diseño y formación editorial

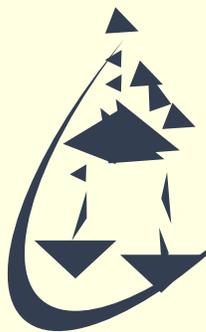
María del Rocío Viveros Hernández (Universidad Veracruzana, México)

Karina Nohemí Martínez Meza (Universidad Veracruzana, México)

Stefany Lizeth Hernández Ortega (Universidad Veracruzana, México)

Imagen de portada

Recuperada de internet, utilizada al amparo del artículo 148 de la Ley Federal de Derechos de Autor en México, el cual permite la reproducción de fotografías e ilustraciones difundidos por cualquier medio, si esto no hubiese sido expresamente prohibido por el titular del derecho o el autor no aparece identificado en la misma.



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar

CONTENIDO

- LA FILOSOFÍA COMO PROMOTORA DE VALORES** 1-11
(PHILOSOPHY AS A VALUE PROMOTER)
- Tlexochtli Rocío Rodríguez García
- CULTURA DE LA LEGALIDAD, CORRUPCIÓN Y
SERVIDORES PÚBLICOS, UN DEBATE ACTUAL** 12-45
*(LEGAL CULTURE, CORRUPTION AND PUBLIC SERVICE, A CURRENT
TOPIC OF DEBATE)*
- Julio César García Landero
- EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA: ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA SU
EXIGIBILIDAD A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS.** 45-73
*(THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION:
INTERNATIONAL STANDARDS FOR ITS DEMANDABILITY
THROUGH PUBLIC POLICIES)*
- Arturo Miguel Chípuli Castillo
- EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICOS ELECTORALES DEL CIUDADANO EN EL
MARCO DEL DERECHO DE LOS PUEBLOS Y
COMUNIDADES INDÍGENAS COMO GARANTÍA DE
JUSTICIABILIDAD Y DE LA PROTECCIÓN DE
DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO** 74-109
(THE TRIAL FOR THE

*PROTECTION OF THE ELECTORAL POLITICAL RIGHTS OF THE
CITIZEN WITHIN THE FRAMEWORK OF THE RIGHTS OF
INDIGENOUS PEOPLES AND COMMUNITIES AS A GUARANTEE
OF JUSTICIABILITY AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS
IN MEXICO)*

Jorge Enrique Gómez Hernández

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY DE MEDIOS
ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS
DEL ESTADO DE VERACRUZ.** *(CRITICAL ANALYSIS FOR THE
ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION LAW FOR THE FREE AND
SOVEREIGN STATE OF VERACRUZ)*

110-144

María Elisa Matilde Ceballos Díaz



La Filosofía como Promotora de Valores

Philosophy as a Value Promoter

Tlexochtli Rocío Rodríguez García*

Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestra en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo por la Universidad Cristóbal Colón, Maestra en Docencia Universitaria por la Universidad de Xalapa, Doctora en Derecho por la Universidad de Xalapa, Candidato a Doctor por la Universidad de Almería España, docente de Licenciatura y Posgrado de la Universidad Veracruzana, de la Universidad de Xalapa y del Centro Mexicano de Estudios de Posgrados, tlexochtli@hotmail.com.

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 6, No. 12, mayo-octubre 2019, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Rocío, T. (2019). La Filosofía como Promotora de Valores. *Universos Jurídicos*, 1-11

Fecha de recepción: 27 de enero de 2019

Fecha de aceptación: 05 agosto de 2019



Sumario: I. Introducción. II. Filosofía. III. Filosofía como Conocimiento Crítico. IV. Filosofía como búsqueda del bien y la Physis de todas las cosas. V. La Filosofía como Doctrina. VI. La Filosofía como Forma de Vida. VII. La Filosofía en el Ámbito Moral y Axiológico. VIII. Filosofía como Promotora de Valores. IX Conclusiones.

Resumen

La presente investigación trata sobre los diferentes tópicos de la filosofía como son: Conocimiento Crítico, como búsqueda del bien y la Physis de todas las cosas, como Doctrina, como forma de vida, la filosofía en el ámbito moral y axiológico y como promotora de valores, se señala que la filosofía se concibe como un motor cultural de la historia, con su creación ha transformado al ser humano y al mundo provocando y provoca el cambio en su entorno y la construcción de su destino y dentro de ella son fundamentales los valores en el ser humano para su crecimiento propio como para la reflexión.

Palabras Clave: Conocimiento Crítico, Búsqueda del Bien, Forma de Vida, Moral, Axiológico, Valores.

Abstract

This research is about the different topics of philosophy such as: Critical Knowledge, as a search for good and the Physis of all things, as a Doctrine, as a way of life, philosophy in the moral and axiological field and as a promoter of values, it is pointed out that philosophy is conceived as a cultural engine of history, with its creation it has transformed the human being and the world provoked and causes the change

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



in its environment and the construction of its destiny and within it the values in the human being for his own growth as for reflection.

Key Words: Critical Knowledge, Search for Good, Life Form, Moral, Axiological, Values.

I. Introducción

En la presente investigación se basa en que la filosofía es y debe ser un conocimiento de actualidad para entender o interpretar la realidad en la que vivimos. Por ello, este artículo trata sobre la filosofía para la vida, es decir, es un modo de llevar a la práctica los conocimientos para resolver los problemas de la vida cotidiana. La filosofía es un medio de vida que permite tomar consciencia de quienes somos que queremos y hacia dónde vamos. Por ello trata sobre cómo se concibe el conocimiento crítico, como la filosofía puede llevar a la búsqueda del bien y la Psysis de todas las cosas, como se interpreta a la filosofía como una forma de vida en el ámbito moral y axiológico, pero sobre todo como la filosofía es promotora de los valores, se señala que la filosofía es una base teórica fundamental pero también expresa que en la práctica valores que permiten un desarrollo humano. Los valores están contenidos en el contexto moral o ético de la sociedad y de ahí donde deben mostrar su propuesta ideológica humanista para permitir la construcción de una escala de valores con base en los cuales se puede actuar con libertad, con voluntad, con convicción, con honor.

II. Filosofía

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



La filosofía sus orígenes en el siglo VII antes de Cristo en Grecia. La etimología de la palabra filosofía proviene de las raíces griegas philos (que significa amor) y sophia (que significa sabiduría). Es por esto que la filosofía significa “amor a la sabiduría”. (Contreras, 202:19)

La filosofía se concibe desde entonces como uno de los motores culturales de la historia y con ella nace una nueva etapa en el desarrollo del hombre. La filosofía implica un esfuerzo permanente por mantener con preguntas que no permiten solución sencilla y exigen un replanteamiento y una reformulación continua.

La definición de filosofía responde al tiempo específico cuando se creó, es decir marca el momento histórico que la vio desarrollarse y es en este sentido que se mantiene abierta para ser definida de diversas formas y por diversos actores.

Anzenbach define que la palabra proviene del griego “filosofía significa amar y Sofía sabiduría, por lo que filosofía se traduce al castellano, como amor o amar a la sabiduría. Fueron Pitágoras, Platón, Sócrates entre otros que le dieron al significado al vocablo. El concepto como filosofía como amor a la sabiduría, expresó, durante muchos años, el interés que el hombre tuvo por conocer lo que le rodeaba, pero conforme el mundo se hizo más complejo, el concepto varió y su significado fue



mucho más extenso. En la actualidad, el concepto se sintetiza el amor por el saber y la verdad. (Anzenbach, 1993:63)

Este interés de conocer y descubrir la verdad de todo cuando nos rodea y de conocer sus causas es lo que posibilita la constante reflexión filosófica, la cual, a su vez, nos otorga un saber. A esto lo llamamos hoy sabiduría.

La filosofía ofrece como disciplina un concepto abierto, su definición lleva implícito los siguientes conceptos: dialéctica, racionalidad, crítica, propuesta teórica y humanista. Ferrater Mora menciona que la filosofía no es nunca por principios una totalidad acabada sino una totalidad posible". (Ferrater, 1980: 175)

La filosofía nació como dialéctica, como un dialogo para conocer. Así también tiene de a la racionalidad y a la crítica entendidos como una actitud de constante duda frente a los que se conoce. Interpretar y conocer el mundo en la filosofía es posible mediante el estudio racional, metódico sistematizado y teórico.

La filosofía como una propuesta teórica y humanista, busca conocer el mundo ya que en ella hay siempre una idea de transformarlo, busca su aplicación en la vida cotidiana como un objetivo que el hombre puede llevar a cabo al interpretar las múltiples propuestas filosóficas en los diversos ámbitos de su vida.



Se puede decir que la filosofía es una forma de reflexión constante que genera sabiduría. El análisis de lo que se conoce y la práctica cotidiana dan al ser humano posibilidades de generar nuevos conocimientos sobre un tema o área y eso lo lleva la sabiduría.

III. Filosofía como Conocimiento Crítico

La reflexión constante y con sentido que el ser humano ha hecho y hace sobre sí mismo, su entorno, su sociedad, la naturaleza. Todo lo que piensas en el día tiene una razón de ser y expresar tu punto de vista sobre lo que ves y conoces.

IV. Filosofía como búsqueda del Bien y la Physis de todas las cosas

La filosofía da al ser humano la oportunidad de actuar voluntariamente con conciencia y valores, para los axiológicos el objetivo concreto es el ser y el valor. Para los griegos era la acción realizada por medio de la virtud, de la aplicación de los valores en su vida cotidiana

La relación teórico práctico le da a la filosofía el carácter de concedora de physis. La filosofía a lo largo de la historia ha sido una constante reflexión por conocer y hacer el bien, pero también entender cuál es la esencia y naturaleza de los objetos que lo rodean como son: el mundo, la realidad el ser humano, etc. (Olivé, 1991)



V. La Filosofía como Doctrina

El estudio de la filosofía por medio de doctrinas permite analizar su evolución histórica y la del ser humano. Una doctrina es producto del pensamiento de una época y del sentido que se tuvo sobre los problemas de mayor trascendencia en ella.

Para Hegel “toda filosofía es filosofía de su tiempo, es un eslabón en la cadena entera de la evaluación espiritual; por tanto, la filosofía solamente puede satisfacer los intereses que son adecuados a su época”. (Hegel, 1983:79)

VI. La Filosofía como Forma de Vida

Hoy la filosofía debe de ir más allá de las fronteras del campo teórico, debe de basarse en la reflexión del conocimiento de las personas para que sea el sustento para aprender a pensar, hablar y actuar.

Los filósofos griegos señalaban que el conocimiento se aprendía y que se analizaba debía ser puesto en práctica en cada momento de la vida cotidiana.

La filosofía tiene la exigencia de ser una reflexión constante para entender la realidad, para descubrir las posibilidades que se encuentran en el mundo, debe ser el morir de la acción en la vida. De ahí que la filosofía sea una forma de vida que el



conocimiento que tiene el hombre se ha convertido en un modo, en un camino abierto y real para la vida. (Escandel, 1997)

El aspecto epistémico y metodológico de la filosofía es relevante en su proceso de enseñanza – aprendizaje y en su ámbito teórico, no está a discusión. Sin embargo, se está dejando pasar la oportunidad de ver en la filosofía un camino real para cambiar el mundo, de comprender que somos capaces, por medio de nuestra reflexión y nuestra voluntad de acción, de tener una mejor vida.

La filosofía está al alcance de todos, filosofar es reflexionar acerca de la vida y su acontecer sobre los problemas que en ella se presentan es y debe ser una tarea cotidiana y lo único que se necesita es la voluntad para hacerlo, el tiempo para reflexionarlo y los medios para encontrar la verdad, porque en este punto el discurso, el análisis, la meditación, la información son esenciales para formar mejores personas. (Mardones, 1988)

La filosofía debe ser vista como un cúmulo de conocimientos, para ser analizando, reflexionado de la manera más sencilla y utilizándola en las circunstancias que enfrente el ser humano.

VII. La Filosofía en el Ámbito Moral y Axiológico

Los problemas que tiene la sociedad se deben a la ausencia de la moral y a la falta de valores que nos guíen en nuestras actividades diarias como ser humanos, pero



si aprendemos que los valores son importantes y que los apliquemos a la vida diaria, llegara el momento que nos sería una tarea sencilla reflexionar acerca de la vida. El conocimiento de la filosofía está abierto a todos.

La filosofía es para la vida, es el camino abierto, trascendente, dialectico y creativo para encontrar las respuestas a los interrogantes que encontramos cada día y que tiene como objetivo esencial la existencia, alcanzar en cada quien de acuerdo a sus posibilidades una vida digna, completa y feliz.

La filosofía de vida tiene mucho que ver con la búsqueda de la sabiduría y el autoconocimiento. En este sentido, las personas buscan una serie de normas, valores o ideas que les permitan articular de manera ordenada su vida, de forma que consigan una cierta estabilidad personal. (Habermas, 1989)

Lo más habitual es que estos choques vengan generados sobre todo por las diferencias culturales entre ambos, lo que les lleva a entender la vida desde posiciones antagónicas.

VIII. Filosofía como Promotora de Valores

La formación de la conciencia ideológica del pueblo y la del individuo, la filosofía es, la promotora de valores, es la base teórica fundamental y practica en la que se expresan los valores, que permiten un desarrollo del ser humano. Esos valores están contenidos en el contexto moral o ético de la sociedad y es ahí donde deben



mostrar sus propuestas ideológicas humanistas para permitir la construcción de una escala de valores con base se puede actuar en libertad, con voluntad, con convicción, con honor, etc.

La filosofía proporciona los elementos para una formación axiológica que permite la convivencia social, de desarrollo cultural, y asume como contingente el respeto a la libertad y a la voluntad del sujeto.

Los valores son derechos y acciones morales que acercan más al individuo a la constante transformación de su proyecto de vida, pero también el desarrollo cultura la participación del ser humano en el arte, escultura, pintura, arquitectura, literatura, donde lo bello y lo artístico nos motiva a expresar nuestra libertad en todas sus manifestaciones. (García, 1984)

Los valores son derechos intrínsecos, que nos abordan con base a la moral y practica de cómo debemos actuar, por qué y para qué; reflexionando se consigue el desarrollo de cada uno de los individuos.

IX. Conclusiones

- La filosofía implica un esfuerzo permanente por mantener con preguntas que no permiten solución sencilla y exigen un replanteamiento y una reformulación continua.
- La filosofía forma parte la vida diaria de los seres humanos



- La definición de filosofía responde al tiempo específico cuando se creó
- Este interés de conocer y descubrir la verdad de todo cuando nos rodea y de conocer sus causas es lo que posibilita la constante reflexión filosófica
- La filosofía como conocimiento crítico es la reflexión constante y con sentido que el ser humano ha hecho y hace sobre sí mismo, su entorno, su sociedad, la naturaleza.
- La filosofía da al ser humano la oportunidad de actuar voluntariamente con conciencia y valores, para los axiológicos el objetivo concreto es el ser y el valor.
- La filosofía por medio de doctrinas permite analizar su evolución histórica y la del ser humano.
- La filosofía tiene la exigencia de ser una reflexión constante para entender la realidad, para descubrir las posibilidades que encontramos en el mundo, debe ser el morir de la acción en la vida. De ahí que la filosofía sea una forma de vida que el conocimiento que tiene el hombre se ha convertido en un modo, en un camino abierto y real para la vida.
- Los valores son derechos y acciones morales que acercan más al individuo a la constante transformación de su proyecto de vida, pero también el desarrollo cultura la participación del ser humano en el arte, escultura,



pintura, arquitectura, literatura, donde lo bello y lo artístico nos motiva a expresar nuestra libertad en todas sus manifestaciones.

9. Bibliografía

Anzenbach, Arno. (1993) Introducción a la filosofía. Barcelona: Herder.

Contreras Castellanos, Julio Cesar (2012) Elementos de Filosofía del Derecho. México: Pac.

Ferrater Mora, José. (1986) Diccionario de filosofía. Madrid: Alianza.

García, Tuduri, Mercedes y Rosaura García Tuduri. Introducción a la filosofía, 1984: Sayrols.

Habermas, Jürgen (1989) El discurso filosófico. Buenos Aires: Losada.

Hegel, Georg. (1983) Introducción a la historia de la filosofía. Madrid: Sarpe.

Mardones, José María y Nicanor Ursua. (1988) Filosofía de las ciencias humanas y sociales. México: Fontamara.

Olivé, León. (1991) Cómo acercarse a la filosofía: México: Conaculta-Limusa.



**Cultura de la legalidad, corrupción y servidores
públicos, un debate actual**

*Legal Culture, Corruption and public service, a current
topic of debate*

Julio César García Landero

Licenciado en Ciencia Política por Universidad Autónoma
Metropolitana, Licenciado en Derecho por el Centro Latinoamericano
de Estudios Superiores, Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio
de Veracruz, Doctor en Derecho por la Universidad de Xalapa.

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho
público y diálogo multidisciplinar. Año 7, No. 12,
mayo - octubre 2019., ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

García, J. (2019). Inteligencia artificial, el nuevo
reto del Derecho. *Universos Jurídicos*. 12-45

Fecha de recepción: 20 de enero de 2019

Fecha de aceptación: 05 junio de 2019



SUMARIO: I. Introducción, II. Referencias teóricas, III. Comparación entre estudios cuantitativos sobre cultura de legalidad en México, IV. Conclusión, V. Bibliografía

RESUMEN

La discusión se inserta en el seguimiento a las diferentes opiniones sobre el origen de la corrupción y el análisis de una categoría aún más compleja: la cultura de la legalidad, se trata de contrastar los estudios de opinión que se han realizado respecto de este fenómeno y su relación con el servicio público. Se discute sobre el contexto de análisis en que se realizaron estos estudios y las categorías actualmente utilizadas para abordar este tema.



Palabras clave

Corrupción, cultura de la legalidad, servicio público, ética, valores cívicos,

Abstract

This conversation is inserted in tracing of different opinions about the origin of corruption and the analysis of an even more complex category: Legal culture. It is about contrasting opinion studies that have been done regarding this phenomenon and its relationship with the public service, the context of analysis in which these studies were done, and the categories currently used to analyze this issue.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Keywords

Corruption, culture of legality, public service, ethics, civic values

I. Introducción

“El que no tranza no avanza” es un dicho popular que conozco desde muy pequeño, que me llevó a pensar por qué en otras latitudes, la ética y los principios cívicos son esenciales para la formación de una mejor sociedad, al tiempo que me surgían otras dudas, tales como, ¿por qué se encuentra tan arraigada la corrupción entre los mexicanos? ¿Cuál es la razón por la cual, en México, la cultura de la legalidad es tan débil? ¿Qué hace que los principios éticos y morales, no permeen en las estructuras de gobierno?

En nuestros días, el debate de la corrupción forma parte de la opinión pública y de la agenda pública. Por supuesto, no es un tema nuevo, desde hace muchos años que desde el gobierno se han realizado campañas en medios de comunicación, programas, acciones, leyes que tratan de combatir este flagelo. En ocasiones, el remedio ha sido peor que la enfermedad; una vez que se ha lanzado la política pública, surge un caso de corrupción alarmante que le resta legitimidad a todas las acciones anticorrupción y refuerza entre la sociedad el pensamiento de “si otros lo hacen, ¿por qué yo no?”

Es así, que el problema es sumamente complejo, “cultura de la legalidad” que tiene que ver con la cultura que tiene un pueblo acerca de la legalidad, de la ley, de las autoridades y de las instituciones.

Al ser un tema cultural, guarda relación con cuestiones históricas, sociales, políticas y antropológicas, es resultado de los signos, símbolos, costumbres y tradiciones que se han compartido a través de las generaciones de mexicanos y que comparten una misma forma de actuar frente a la ley.

Con el presente trabajo, de acuerdo a la disponibilidad de recursos económicos, humanos y de tiempo, no es posible abundar en un trabajo de campo que nos arroje de manera más exacta conclusiones sobre esta porción de la realidad que pretendemos estudiar. Sin embargo, si podemos hacer un análisis comparado sobre lo que ya se ha escrito y estudiado al respecto y a partir de ello generar algunas aportaciones que abonen al debate académico existente.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Lo primero fue acotar el camino por el que transita nuestro tema, distinguir cuales fueron los primeros estudios que se hicieron sobre la cultura de la legalidad y cuáles fueron los diferentes enfoques que se dieron a las investigaciones. Con lo que dimos cuenta de que existen antecedentes desde el derecho y la ciencia política; por una parte, en la ciencia del derecho se estudió el estado de Derecho, en esta reciprocidad entre la conducta que deben seguir los gobernados y la ley que obliga a los gobernantes a ceñirse a la misma y no salirse del marco de la misma.

Por otra parte, desde la Ciencia Política, los estudios culturales, pretendían conocer la conducta de los individuos frente a las autoridades y su organización política, de tal suerte que este tipo de estudios abrevaron sobre el concepto de “la cultura política”.

Años más tarde, en Italia surge el concepto de *cultura de la legalidad*, pero hay que hacer notar que el estudio de la misma fue acompañado por el acontecer social, es decir, por un movimiento social que pretendió promover valores cívicos en una Italia asediada por la mafia, por lo que en ese momento “la cultura de la legalidad” surgió como un concepto o categoría de análisis y a la vez como un movimiento social que buscaba la transformación de la Italia de la época.

A partir de entonces cultura de la legalidad es una línea de investigación que ha generado algunas revistas especializadas tales como *Economía y Logos* por citar algunas, o libros como el coordinado por Isabel Wences y Rosa Conde, editado por Flacso, que reúne colaboraciones de investigadores destacados de Iberoamérica, que trabajan hoy en día sobre este interesante tema. (Wences et al 2014)

En México, aunado a los estudios cualitativos, también se han realizado investigaciones de tipo cuantitativa, tratando además de resolver el problema social o explicarse el porqué del comportamiento de la ciudadanía frente a las leyes y las instituciones. Destacan entre ellos el realizado por Alduncin y asociados en los años 90 y una década después, el realizado por México unido por la delincuencia. En el mismo sentido, están los estudios internacionales, que también han tenido como objeto de estudio a México, tal es el caso de *Latinobarometro* y *transparency.org*.

En el presente trabajo, se aborda la problemática a partir del análisis de los conceptos teóricos relevantes que existen sobre el tema, y además, se hace una comparación de resultados, interpretación y conclusiones a partir de los estudios cuantitativos que se han mencionado.



¿Por qué existen sociedades de un alto respeto a las leyes y a las instituciones y cuál es la diferencia con otras en las que no ocurre lo mismo?

El proceso de creación de las leyes y las instituciones guarda una amplia relación con su cumplimiento, con el apego y respeto que guardan los ciudadanos hacia las mismas; cuando este proceso de elección de las autoridades y de construcción de instituciones se hace de una manera consensada -es decir que se involucra al pueblo en el proceso- las leyes son respetadas y las instituciones tienen una alta legitimidad. (Toqueville, 1963).

Todo lo contrario, cuando existe una cultura autoritaria esta tiende a reproducirse desde la sociedad hasta infiltrarse en las instituciones y de vuelta, de las instituciones a la sociedad. Los ciudadanos no respetan las leyes y las instituciones porque les fueron impuestas o porque existe un estado de derecho precario (o inexistente) debido a que la clase gobernante no respeta las leyes que ella misma crea (Ramos, 1934). En el mismo sentido podríamos señalar que un sistema político autoritario, a través de la comunicación, de la generación de símbolos, de mitos históricos va preparando culturalmente a una sociedad para adaptarse al autoritarismo (Cosío, 1972).

¿Por qué parece que esas sociedades respetuosas de la ley tienen un mejor nivel de vida y una convivencia más armónica?

Desde que los teóricos contractualistas, como Rosseau (1999), Locke (2004) y Hobbes (2002), describieron de manera hipotética el pacto o contrato social, lo primero que advirtieron es “la sociedad sin leyes”, el estado de naturaleza o estado de guerra, en el que impera la ley del más fuerte y en donde las personas sienten amenazada su seguridad y sus bienes. Por lo tanto, un marco jurídico lo primero que habrá de garantizar es la convivencia armónica.

Respecto al nivel de vida, basta con saber que ahí donde se respetan las leyes se hacen tratos justos; incluso las inversiones toman en cuenta el riesgo país (Morales, 2006). Para lo cual uno de los factores de decisión es que exista un estado de derecho y que los riesgos de tensiones políticas o sociales sean menores o inexistentes. Por lo tanto, existe una estrecha relación ampliamente estudiada desde hace muchos años, en torno a la democracia, la legalidad y el capitalismo.

El concepto de capital social, popularizado por Putnam, hace referencia al conjunto de valores de la sociedad (civismo), que se organiza en pequeños grupos, muy similar al ascetismo weberiano, que, a partir de este respeto a leyes e instituciones, consolidan un entorno con un mejor desarrollo económico.



[Algunas] comunidades [...] se vuelven ricas porque son cívicas. El capital social encarnado en las normas y redes de compromiso cívico parecen ser una precondition para el desarrollo económico, así como para un gobierno efectivo. Los economistas del desarrollo toman nota: el civismo importa (Putnam, 1993b: 25).

¿Son las leyes suficientes para normar la conducta de una sociedad?

Lo primero que se debe poner en relieve, es que el derecho es una ciencia viva, que se va modificando o trascendiendo de acuerdo al acontecer social. El realismo jurídico pone el acento en este aspecto; en el sentido de que la interpretación de la ley debe responder a una demanda de la sociedad en el momento actual. Con esto lo que se pretende resaltar, es que el texto jurídico se ve supeditado al devenir social. Por lo tanto, las leyes no son suficientes para normar la conducta de los individuos.

¿La cultura de la legalidad es un producto para las sociedades ricas?

Las sociedades con elevados ingresos económicos, en las que hay una distribución de la riqueza equitativa, comparten valores similares (Inglehart 1998). Esto es muy simple: en aquellas sociedades en donde la situación económica no está resuelta, los valores de los individuos estarán orientados hacia la supervivencia y la seguridad (valores materialistas), en tanto que en las economías con un desarrollo humano alto tienden a compartir valores pos materialistas, esto es, son auto expresivas.

Esta es una característica cultural acentuada en la sociedad mexicana, los dichos populares de “él que no tranza no avanza”, “que te mantenga el gobierno”, “Dios mío no me des, ponme donde hay”, muestran una sociedad altamente autoritaria, pragmática que a fin de sobrevivir toman el camino corto de la corrupción. Sin embargo, la corrupción como se ha dicho, si bien genera un beneficio personal e inmediato, tiene altos costes sociales que generan pobreza a la colectividad. Por lo tanto, para responder si la corrupción es un problema cultural o económico, Inglehart (1998) sostiene que las sociedades comparten valores culturales, a partir del desarrollo económico. Por tanto, en mi opinión, la respuesta se encuentra en la historia de México y en la transmisión de símbolos y valores que se ha dado a través del tiempo.

¿El estado de derecho se ve alterado por la conducta deshonesta de los servidores públicos?

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Esta es la pregunta previa al planteamiento principal. Si por servidores públicos, entendemos a todos los niveles de gobierno y a los tres poderes, la respuesta salta a la vista y es más que obvia. El estado de derecho es la garantía que tienen los ciudadanos de vivir en un lugar en el que nadie está por encima de la ley; la división de poderes tiene como esencia que no se sobreponga un poder sobre otro y permite proteger al ciudadano de algún abuso de la autoridad. En este sentido, la acción de un juez, de un diputado, de un funcionario del ejecutivo, o de algún servidor público municipal, que tienda hacia la deshonestidad, o corrupción en cualquiera de sus modalidades, por supuesto que afecta el estado de derecho.

¿Cuál es el “marco de interpretación” de la cultura de la legalidad de los servidores públicos en México? Esta interrogante constituye la pregunta central de la investigación.

Como se verá más adelante, los servidores públicos de un cierto nivel de responsabilidad y estudios, tienen un mayor conocimiento de las leyes en general y conocen por lo menos de manera simple las normas que rigen el ejercicio de la función pública y el propio de su encargo. Esto es producto del avance normativo que va generando instituciones como contralorías internas y visitadurías, que a su vez van promoviendo entre los servidores públicos cursos sobre ética y función pública. En este sentido, cuando se trata de cultura de la legalidad, de manera general los servidores públicos comparten más o menos los mismos valores, sobre conceptos como integridad, honestidad, transparencia y ética. Sin embargo, en mi opinión, el problema radica en la internalización de esas normas y su expresión en una conducta acorde a la norma; pues sigue prevaleciendo un alto nivel de corrupción de acuerdo a mediciones internacionales. (imco.org.mx)

Si bien se han realizado algunos estudios de tipo cuantitativo, que nos permiten conocer en cifras “la cultura de la legalidad”, lo que esta investigación aportará es un análisis comparado acerca de los estudios realizados en este país, y en otras partes del mundo, lo que nos permitirá conocer los marcos de interpretación que tienen los individuos, desde la sociedad y desde un espacio público. Con ello se abre la puerta a otras posibles categorías de análisis que permitirán abordar el tema desde otros ángulos.

Las virtudes, que son las que se encuentran en el ámbito más íntimo del servidor público, son las que en caso de ser débiles o inexistentes provocan una conducta discordante con la norma, aun cuando ésta se haya aprendido de memoria. En este sentido, las virtudes son débiles o inexistentes como parte de una cultura adquirida a través de la socialización de las conductas, en una sociedad y en el ámbito familiar.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



De esta manera, se explica que si los ciudadanos de un país muestran debilidad en sus virtudes (proclividad a la traza y a la corrupción, al pragmatismo sobre la ética del trabajo, esto es, al individualismo) los servidores públicos que primero fueron ciudadanos - que provienen del mismo sustrato- también carecerán de virtudes cívicas que les permitan hacer suyos los valores propuestos en las leyes y las instituciones.

Desde mi punto de vista, las actitudes cívicas que tendrían que desarrollar los ciudadanos giran en torno a tres valores básicos: la responsabilidad, la tolerancia y la solidaridad. Estos tres valores, que tendrían que conformar las actitudes personales, son el complemento que necesitan las instituciones políticas para que los ciudadanos vivan de una manera coherente con lo que las instituciones representan. (Campos, 2014).

II. Referencias teóricas

Algunas de las referencias teóricas a las que se recurre en el análisis de la cultura de la legalidad, son las siguientes:

La referencia obligada del texto clásico de Almond y Verba (1989), “*Civic Culture*” y que se refuerza en la actualidad por los trabajos de Inglehart (2004), Huntington y Harrison (2010), Fukuyama (2000), y por supuesto, la obra de Putnam (1993) que se conecta con el resurgimiento de una cultura legalista y anti mafiosa, a través del concepto de “capital social”

Sin duda, es importante hacer referencia a los estudios empíricos (que combinan los saberes de la psicología social y la sociología del derecho) sobre *law compliance* realizados por la psicología social y el *law and society* estadounidense en los años setentas y diestramente resumidos por Tom r Tyler en su “*Why People Obey the Law*” (1990).

Existen otros estudios, cuya base es la teoría de juegos, Brennan y Buchanan (2008), Thomas Schelling (1984, 2006) y Jon Elster (1979, 1989), que lograron establecer la conexión entre la racionalidad, los pre compromisos normativos y auto restricciones al comportamiento.

Por último, es pertinente mencionar el estudio sobre la historia institucional del crecimiento económico cuando Douglas North y Barry Weingast compararon el éxito económico nacional y la institucionalidad jurídica (a través de la protección de la propiedad y del contrato por medio de una judicatura independiente) mediante



el concepto de pre compromiso constitucional en su importante artículo “*Contitutions and Comitment: The Development of Institutionally Governing Public Choice in 17th Century England*” (1989) dándole así pie de entrada al neo-constitucionalismo económico y a las políticas que éste impulsó mientras fue la ideología cuasi oficial de organismos multinacionales de desarrollo (López Medina, 2014).

III. Comparación entre estudios cuantitativos sobre cultura de legalidad en México

Algunos estudios cuantitativos que se han realizado sobre cultura de la legalidad en México, concuerdan con las proposiciones teóricas que se ha hecho desde diferentes disciplinas; derecho, ciencia política, economía, sociología y psicología social. Si bien las proposiciones cualitativas buscan desentrañar un elemento abstracto, no por ello deben desdeñarse como científicas, pues parten de bases teóricas con solidez.

a. Encuesta sobre cultura de la legalidad de Alduncin y Asociados 1995

En este sentido vale la pena rescatar el trabajo realizado en los años 90 por Alduncin y Asociados a solicitud del gobierno federal. Con ello se puede observar que, en la agenda gubernamental desde hace varios años, ha estado pendiente esta asignatura sobre la cultura de la legalidad de los mexicanos. (Este país, 2000).

En las siguientes gráficas tomadas del estudio mencionado, se puede observar una fotografía de la sociedad de entonces, con respecto a la cultura de la legalidad.

La muestra, tuvo los siguientes conglomerados:



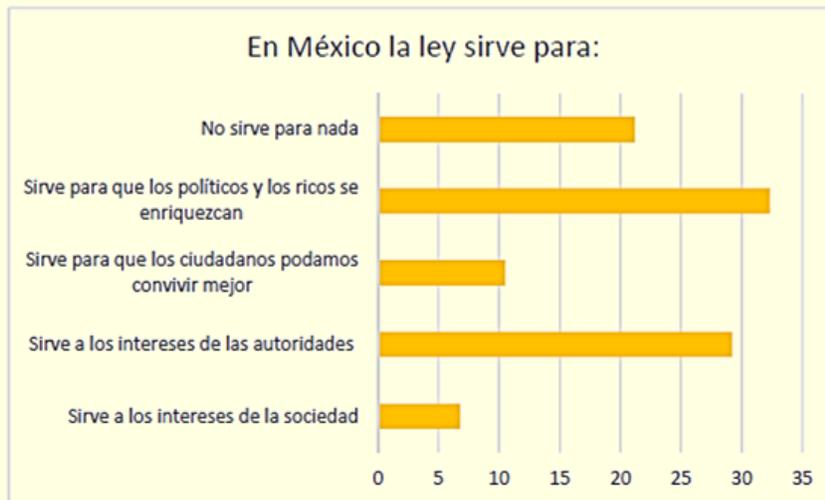
Gráfica 1. Empleo de la muestra analizada.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta sobre cultura de la legalidad de Alduncin y Asociados, 1995

Como puede observarse, se trata de una población bien representada, que nos permite tener una mejor aproximación de la conformación de la sociedad del momento.

Gráfica 2. Percepción sobre la ley en México.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta sobre cultura de la legalidad de Alduncin y Asociados, 1995

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



De la gráfica anterior observamos que la pregunta está bien balanceada, contiene elementos positivos y negativos, de tal suerte que el entrevistado tiene opciones para elegir sin que caiga en un sesgo o en una respuesta “neutra”

Cabe destacar que las dos preguntas que obtienen más del 60% de los resultados son: En México la ley sirve a los intereses de las autoridades 29.2% y sirve para que los ricos y los políticos se enriquezcan.

De lo anterior podemos inferir que los entrevistados consideran que no existe un estado de derecho; pues lejos de pensar que la ley sirve para su protección, estima un 29% que sirve a los intereses de las autoridades. Por lo que, si estado de derecho significa que nadie puede estar por encima de la ley, una gran parte de los entrevistados en este instrumento aplicado en los años 90, consideraba que no era así.

Un porcentaje mayor tiene la respuesta, que corresponde al clásico clivaje ricos – pobres, en donde un 32% considera que la ley está al servicio de los ricos.

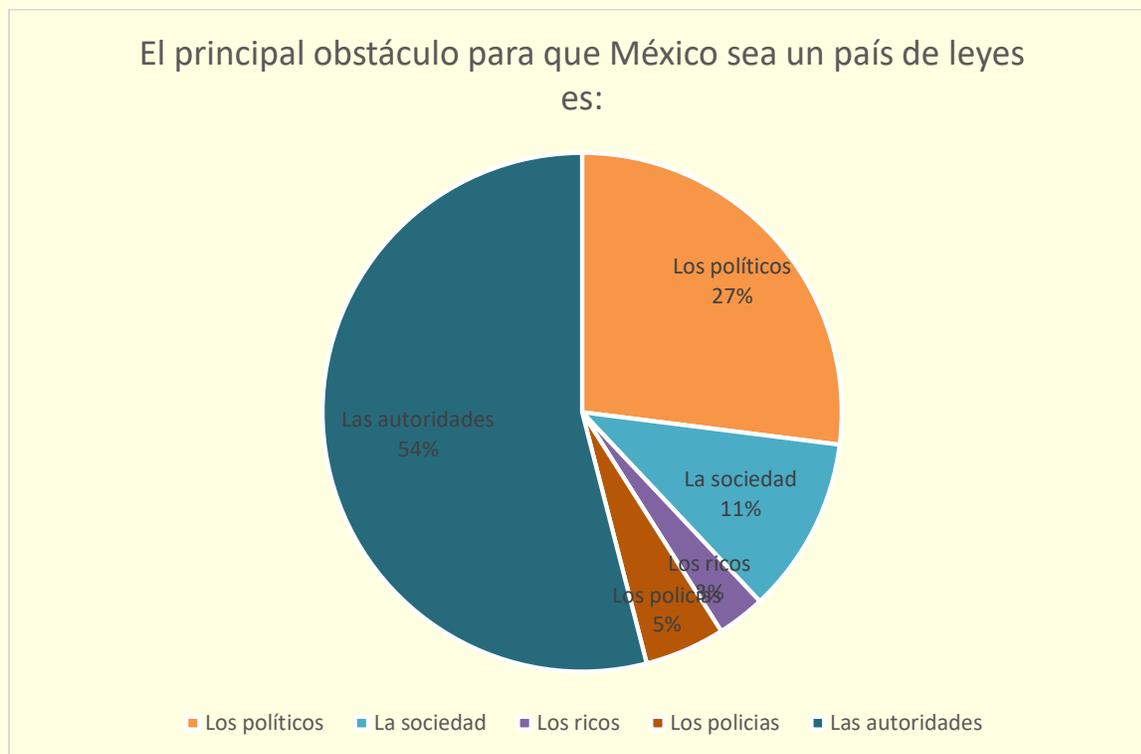
Los autores señalaban que el clima de inseguridad que se vivía en el momento (no es que ya no exista tal clima de inseguridad, si no que hacemos referencia a ese momento histórico) no les permitía experimentar otra realidad, por lo que las respuestas con alguna carga negativa fueron las más comunes en el ejercicio realizado.

La siguiente pregunta en este interesante estudio fue: ¿El principal obstáculo para que México sea un país de leyes es...?





Gráfica 3. Percepción sobre el obstáculo de las leyes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta sobre cultura de la legalidad de Alduncin y Asociados, 1995

En este sentido, valga una crítica importante pues la pregunta tiende a generar confusión entre “políticos y autoridades”; si bien son las preguntas con mayor respuesta; 53 y 27%, no se logra distinguir si por ejemplo, un diputado es una autoridad o un político, un alcalde es una autoridad o un político.

Lo que sí resulta revelador es que justamente, los encuestados ponen como responsables del incumplimiento de la ley a las autoridades y aquí es donde cobra sentido lo que teóricamente hemos señalado en nuestros planteamientos hipotéticos.

Lo que se reconoce en la pregunta como políticos y autoridades, comparten “la culpa” como obstáculo para que México sea un país de leyes. En contraste, “la sociedad” obtiene apenas un 10% de las menciones. No obstante, ocurre que la clase política, también forma parte de este país, proviene del mismo sustrato de la



sociedad, como dirían los estudiosos de la cultura mexicana, son de la misma materia prima.

En consecuencia, resultaría absurdo pensar que los valores que conforman a una cultura de la legalidad, se comparten en la sociedad y se pierden al ser autoridades. Los mexicanos, antes ciudadanos y después autoridades, tienen la misma formación, el comportamiento es similar, antes sin poder y después con poder. Un pensamiento pragmático e inmediateista. Por lo tanto, la respuesta más honesta que debía reflejarse es “la sociedad” pues es la fuente de donde manan “políticos y autoridades”.

Por último, el estudio de Alducin y Asociados en los años noventa, presenta un cuadro con preguntas bien balanceadas que refuerza lo que hemos planteado desde el inicio de este proyecto. Existe una contradicción entre comprender y asimilar qué es la cultura de la legalidad y el respeto a la ley; y expresar una conducta acorde con ese concepto.

Cuadro 1. Percepción sobre respeto a la ley

Indicador	Acuerdo	Desacuerdo
a) En México la gente si respeta la ley	14.6	57.7
b) Uno tiene la obligación de cumplir y respetar la ley siempre	82.4	9.6
c) Las leyes sólo se deben respetar y cumplir cuando son justas	65.8	24.5
d) Si el gobierno no hace que se cumpla la ley uno tiene el derecho de hacerse justicia por su propia mano	65.8	19.6
e) La ley debe aplicarse siempre	86.0	8.1
f) A los delincuentes hay que denunciarlos siempre	86.0	6.1
g) Si alguien de mi familia comete un delito, tengo la obligación moral de no denunciarlo.	29.0	45.6
h) Cuando uno es testigo de un delito lo mejor es no meterse.	42.5	27.0

Fuente: Encuesta sobre cultura de la legalidad, Alducin y Asociados, 1995.

En la primera pregunta casi el 60 por ciento de la población muestra, sostiene que en México la gente no respeta la ley, frente apenas un 14% que sostiene que si la respeta; es decir, concuerda con lo que hemos señalado en nuestros planteamientos hipotéticos, no son sólo las autoridades y políticos, sino “la gente” entendiéndose como la sociedad la que no respeta la ley.



Estos resultados son sumamente graves, si a partir de aquí se pretende construir una cultura de la legalidad. Pues existe suficiente justificación para decir “si otros lo hacen ¿por qué yo no?”

La segunda pregunta genera un enorme contraste y nos da luz sobre el planteamiento central de esta tesis. Más del ochenta por ciento señala que uno tiene siempre la obligación de cumplir con la ley. Es decir, esta pregunta y su respuesta, guardan una fuerte relación con el deber ser; efectivamente, los entrevistados tienen claro que se debe respetar la ley; sin embargo, contrasta con la pregunta anterior, que arroja como resultado que, el 60% señala que no es así.

Por último, aun cuando existen más elementos de análisis en este estudio, me refiero a las preguntas dicotómicas F) y G). En la primera de ellas más del ochenta por ciento afirma que a los delincuentes hay que denunciarlos siempre -nuevamente en el deber ser- mientras que en la respuesta siguiente, que se refiere a que si “alguien” de la familia comete un delito, es un deber moral denunciarlo, casi el cincuenta por ciento, respondió de manera negativa. (Este país, 2000)

b. Índice de la cultura de la legalidad en México

Diez años más tarde, en un escenario nacional, enmarcado por la violencia, delincuencia organizada, secuestros y extorsiones, la asociación civil “México unido contra la delincuencia” realizó un ejercicio similar al que se efectuó en los 90, ahora en un clima social más crispado. (MUCD, 2014) El concepto base de la medición es la cultura de la legalidad entendida esta como “el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado democrático de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad”.

Algunos resultados que aportan al presente estudio, son los siguientes: Cuadro 2. Índice de cultura de la legalidad nacional y por región



Fuente: México unido contra la delincuencia, 2014.

Lo primero que podemos hacer notar es que la región noreste tiene una mayor cultura de la legalidad con un 6.0 por ciento. Cabe destacar, que nuevamente encontramos en este estudio cuantitativo, elementos que refuerzan nuestros supuestos teóricos. Me refiero a uno en específico, relacionado con lo expresado por Inglehart (2004) quien sostiene que las sociedades con un mayor desarrollo tienen un mayor apego a la legalidad, algo similar a lo expresado por Almond y Verba (1963) desde los años 60.

En la región Noreste se encuentra el estado de Nuevo León, que es el centro industrial de este país, con una fuerte influencia del país del norte en cuanto a modo de vida y costumbres; lo cual evidencia que en el instrumento de medición propuesto por “México Unido contra la Delincuencia”, coincide justamente con un índice más alto en esta región.

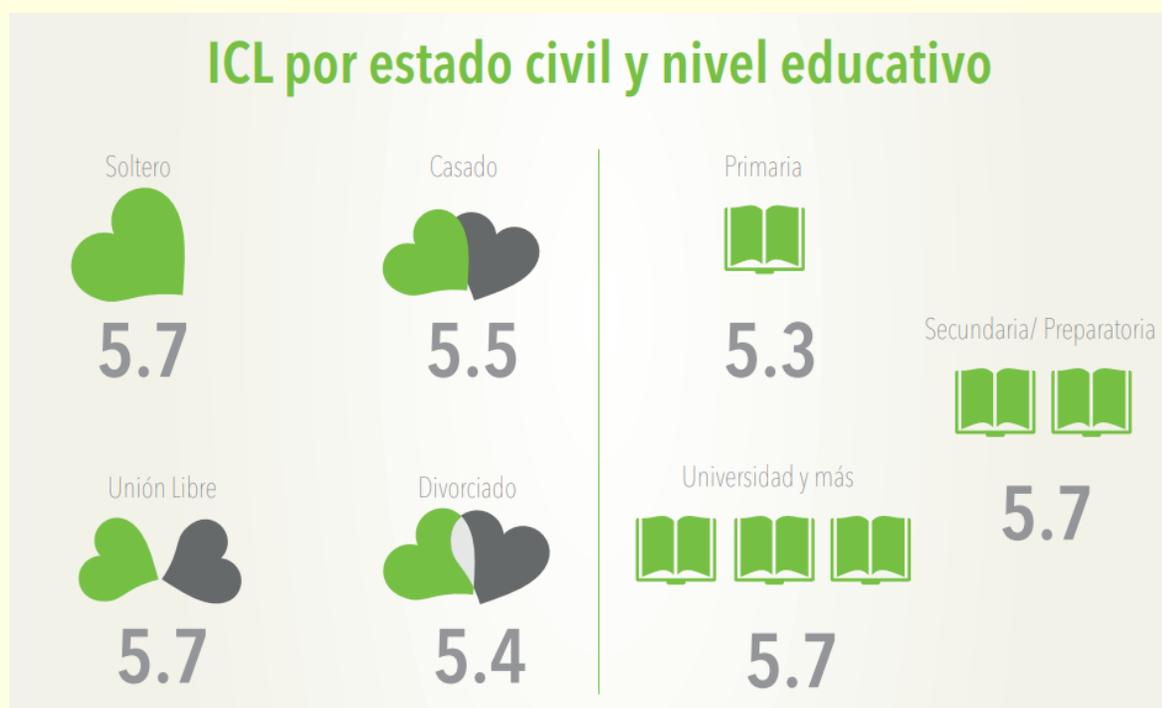
No deja de sorprender, que el otro índice, propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017) el índice de desarrollo humano, coincide con que la región noreste es la que posee el IDH más alto.



En contraste, el sureste es el que tiene el índice de cultura de la legalidad más bajo, incluso debajo de la media nacional, que sería un 5.5. Nuevamente se observa que la pobreza de este país se concentra principalmente en tres estados de la república a saber: Veracruz, Oaxaca y Chiapas y coincidentemente, la cultura de la legalidad en estos estados es más baja que en los estados del norte. Coincidente con el análisis propuesto por Samuel Ramos (1939) y Octavio Paz (1981).

Por otra parte, el estudio mencionado (ICL, 2014) toma en cuenta otras variables, que son clave para entender la cultura de la legalidad en este país.

Cuadro 3: Sobre el índice de legalidad según estado civil y nivel educativo.



Fuente: México unido contra la delincuencia 2014

Dejando de lado el estado civil tomemos en cuenta el nivel educativo. Hemos sostenido que la educación en una sociedad, es un elemento clave para su desarrollo. Es coincidente que las sociedades con un alto índice de desarrollo humano, también tengan altos niveles educativos. Por lo que la gráfica anterior, nos muestra de manera fehaciente que mientras mayor sea el nivel educativo, también será mayor la cultura de la legalidad o si se prefiere, el respeto a las leyes e instituciones.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México

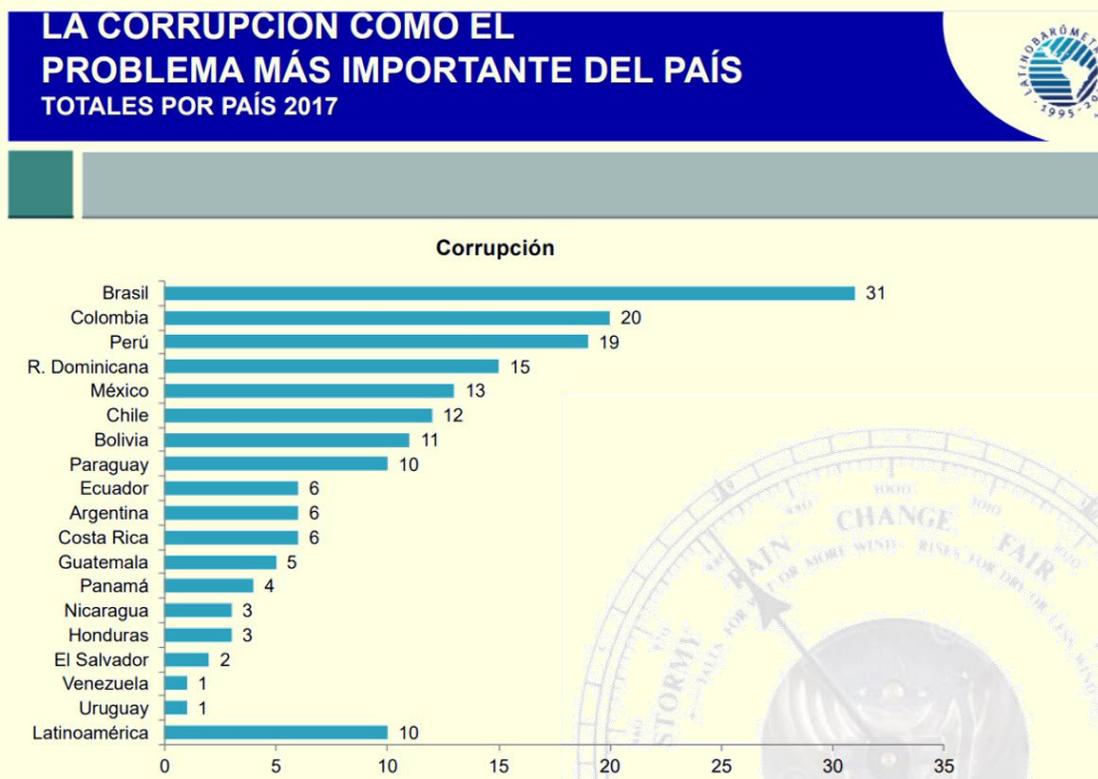


c. Latinobarómetro 2017

El Latinobarómetro es un estudio que se realiza para analizar los valores de los ciudadanos acerca de la democracia y sus instituciones. Al respecto, el estudio observa algunos elementos pertinentes para el tópico que abordamos.

La corrupción aparece como uno de los problemas más importantes de los países de Latinoamérica con un 10% de las menciones de los 18 países. Si miramos el resultado por país vemos que en Brasil es el primer problema con un 31%, en Colombia es el primer problema con el 20%, y en Perú es el segundo problema con el 19%. En México la corrupción está en el tercer lugar con el 13%. Brasil y Colombia son los países con la corrupción como problema principal, pero la corrupción se ha apoderado de la agenda en la región en muchos otros países al llegar al cuarto lugar como el problema más importante

Cuadro 4. Sobre la opinión acerca de la corrupción en América latina.



Fuente: Latinobarómetro, 2017.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

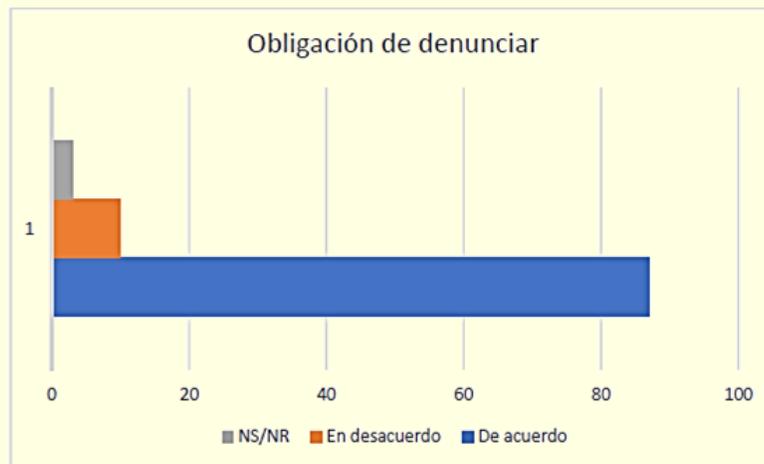
Xalapa, Veracruz, México



Como podemos observar, en el último estudio realizado por el latinobarómetro, en 2017, para los mexicanos, la corrupción es una situación urgente por atender; es el 5o lugar del estudio, después de República Dominicana y Perú. En la gráfica puede observarse que la media de menciones en América Latina es un diez por ciento, en tanto que nuestro país se ubica en trece por ciento, es decir por encima de la media.

La corrupción es un asunto que los latinoamericanos saben identificar lo que es políticamente correcto, el “deber ser”. Esto queda claro ante la respuesta a la pregunta si acaso se sentiría obligado a denunciar un acto de corrupción, si lo presenciara. Desde un 92% en Costa Rica, hasta un 72% en Chile, los ciudadanos de todos los países son abrumadoras mayorías declaran que harían lo correcto.

Cuadro 5 sobre la obligación de denunciar



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro

La pregunta realizada fue: ¿Si Usted presenciara un acto de corrupción se vería obligado a denunciar?

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro



Cuadro 6 Obligación de denunciar por país



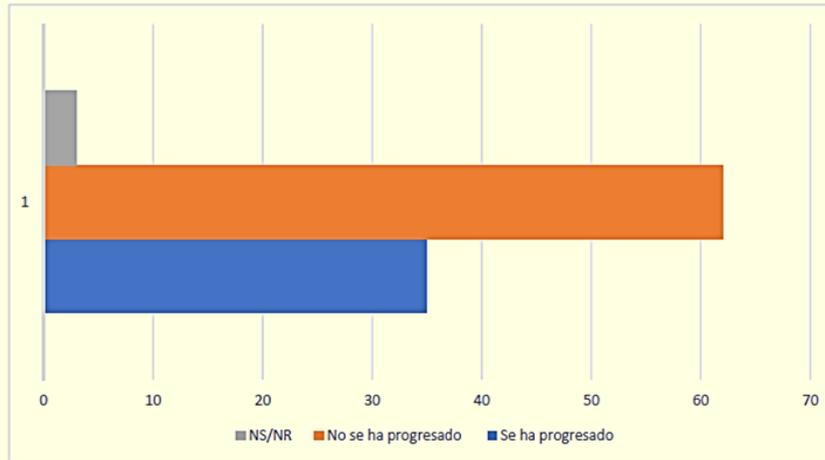
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro

Nuevamente, el estudio del latinobarómetro (2017), da cuenta como el antes citado de Alduncin y Asociados (1995), que existe una contradicción entre el deber ser de los ciudadanos y el ser. En México, el 88% está de acuerdo en que es una obligación denunciar cualquier acto de corrupción. El porcentaje se ubica por encima de la media de Latinoamérica. No obstante, en el ser es decir en el ámbito individual pocos están dispuestos a denunciar cuando se trata de un familiar.

Con todas sus aristas, hay demanda de desmantelamiento de la corrupción. Un 35% de la región tiene la percepción que hay progreso en la lucha contra la corrupción. Ecuador es el país más optimista con un 55%, Venezuela el más pesimista con un 22%.

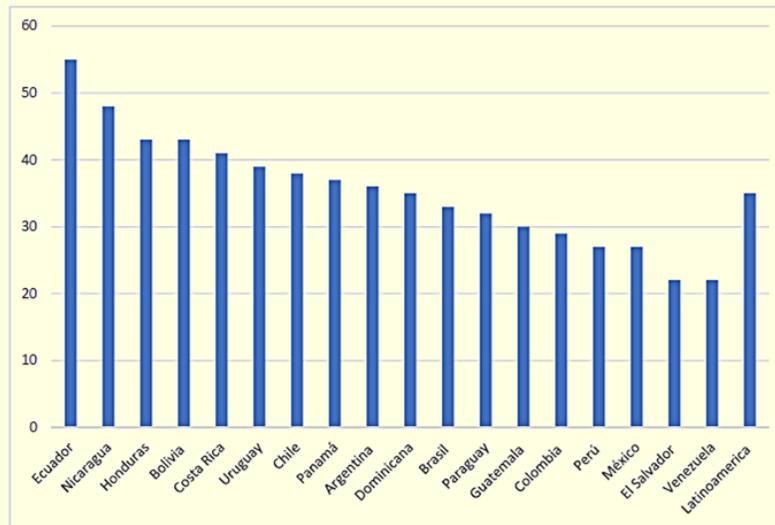


Cuadro 6 sobre la reducción de la corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarometro

Cuadro reducción de la corrupción por país.

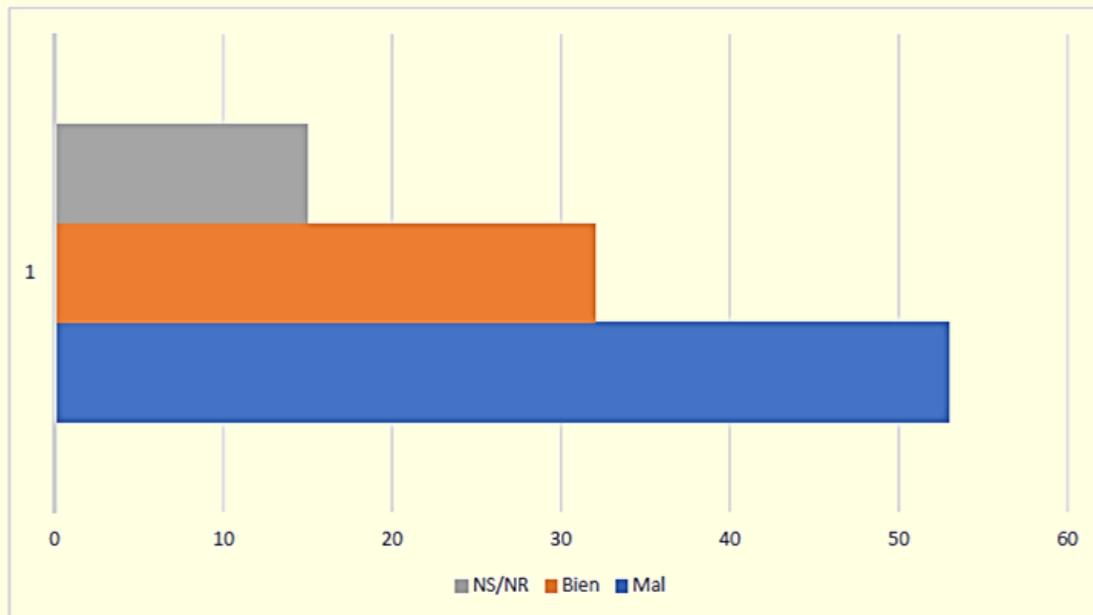


En el caso mexicano, la ciudadanía es escéptica en cuanto a los avances relativos al combate a la corrupción. El latinobarometro ubica a México por debajo de la media en cuanto a la percepción de progreso en el combate a la corrupción.



En una segunda pregunta sobre el mismo tema, evaluando las acciones del gobierno en la lucha contra la corrupción, encontramos resultados similares, un 32% dice que lo están haciendo bien. Hay países donde la evaluación es negativa, comenzando con Brasil que alcanza a 80%, pero está acompañado de Chile con 69%, Venezuela con 68%, Colombia con 66%, Paraguay con 64%. Los países que tienen menos evaluación negativa en la lucha contra la corrupción son: Nicaragua con 28%, Ecuador con 32% y Honduras con 33%. La percepción de la lucha contra la corrupción tiene evaluaciones muy diferentes según el país que se trata. Esos datos están relacionados con la percepción que la corrupción tiene como uno de los problemas más importantes del país, así como con la posición valórica respecto de la corrupción. Hay demanda de lucha contra la corrupción.

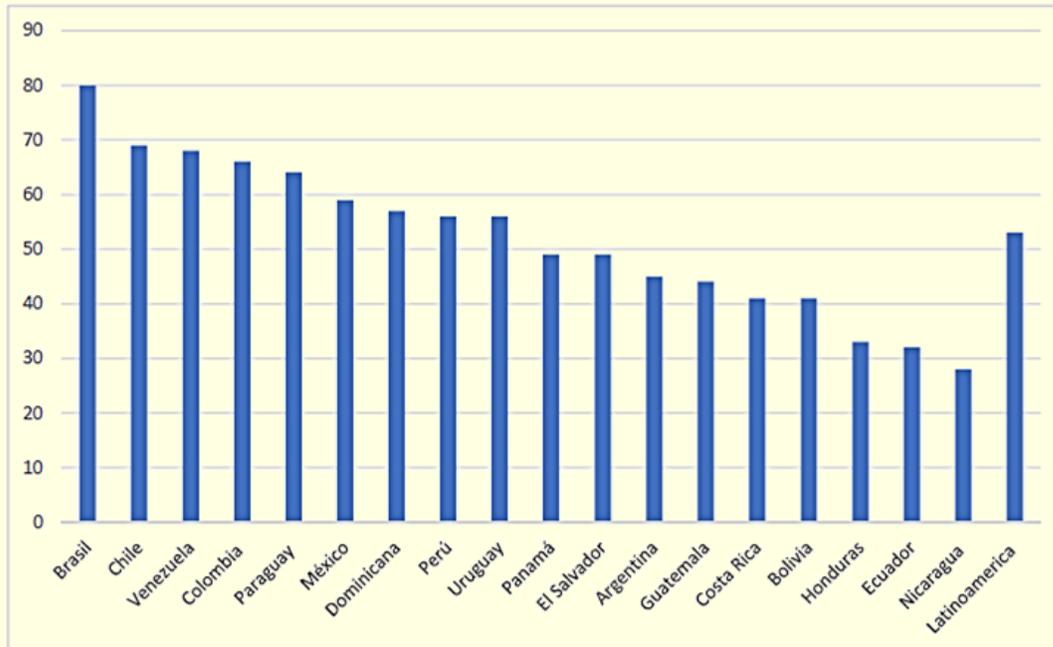
Cuadro 7 sobre la evaluación de los gobiernos en torno al combate de la corrupción.



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del latinobarometro.



Cuadro Gobierno vs la corrupción por país



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del latinobarometro.

Los mexicanos consideran que las autoridades lo están haciendo mal en cuanto al combate a la corrupción, por encima de la media latinoamericana que es de un 53% en tanto que en México es de un 59%.

Respecto a la posibilidad de “sobornar”, elemento fundamental de análisis en cuanto a la cultura de la legalidad, el estudio mencionado, presenta los siguientes resultados:



Cuadro 8 sobre la posibilidad de sobornar

	Probabilidad de sobornar a un policía	Probabilidad de sobornar a un juez	Probabilidad de sobornar a un funcionario de un ministerio
Argentina	41	36	40
Bolivia	37	35	30
Brasil	41	26	38
Chile	17	17	19
Colombia	36	30	39
Costa Rica	34	24	37
Ecuador	30	27	25
El Salvador	32	28	36
Guatemala	31	24	28
Honduras	40	32	36
México	47	33	51
Nicaragua	29	23	24
Panamá	28	25	31
Paraguay	57	49	51
Perú	35	38	36
Dominicana	56	46	46
Uruguay	21	16	25
Venezuela	52	49	50
Latinoamerica	37	31	36

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de latinobarómetro 2017

¿Cuánta corrupción hay?

Medida con una escala de 1 a 10, donde 1 es “nada” y 10 es “mucho”, ninguno de las instituciones u organismos medidos obtiene menos de 7.1. Los grados de corrupción percibidos en la región son muy altos. Los latinoamericanos ubican el grado de corrupción de los gobiernos en el 7.5, el congreso, las municipalidades y los tribunales de justicia en el 7.4. Los Sindicatos y las grandes empresas en el 7.1. Un juicio lapidario que deja poco espacio para analizar.



Cuadro 9 Corrupción por instituciones

Del 1 al 10 ¿cuánta corrupción cree que haya? en:



Como puede observarse, en América Lantina, todas las instituciones son consideradas como corruptas, unas más que otras, especial mención tiene el gobierno nacional, que en el caso mexicano sería el gobierno federal

El siguiente cuadro nos muestra los mismos resultados, pero de manera desagregada, por país.

Cuadro



Cuadro 10 Percepción de corrupción por instituciones, desagregado por país.

	Corrupción en Gobierno	Corrupción en Municipalidades	Corrupción en el Congreso	Corrupción en Sindicatos	Corrupción en Tribunales de Justicia	Corrupción en Grandes Empresas
Perú	8.4	8.2	8.5	8.3	8.2	7.8
Venezuela	8.4	8.1	8.4	8.2	8.1	7.6
Honduras	8.1	8.1	8.4	8.2	8.1	7.6
Guatemala	8.1	8	8	7.6	7.9	7.6
México	8	7.9	7.9	7.4	7.9	7.4
Colombia	7.8	7.5	7.7	7.3	7.9	7.4
Dominicana	7.7	7.5	7.6	7.3	7.6	7.3
Argentina	7.7	7.5	7.4	7.3	7.6	7.2
Bolivia	7.7	7.5	7.4	7.3	7.5	7.2
Paraguay	7.7	7.5	7.4	7.2	7.5	7.2
El Salvador	7.6	7.4	7.2	7.2	7.4	7.2
Panamá	7.4	7.2	7.1	7.2	7.3	7
Brasil	7.4	7.1	7	7.1	7.2	6.8
Nicaragua	7.1	7.1	7	6.6	7	6.7
Costa Rica	6.8	7	6.8	6.5	6.9	6.7
Ecuador	6.7	6.8	6.8	6.5	6.9	6.7
Chile	6.3	6.5	6.6	6.3	5.8	6.5
Uruguay	6.2	6.3	6.1	5.5	5.7	6.3
Latinoamérica	7.5	7.4	7.4	7.1	7.4	7.1

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de latinobarómetro 2017

La corrupción ya es un problema regional, cuando hace menos de 10 años no aparecía en la lista de problemas nacionales sino en un par de países. Esa es la medida del avance de la corrupción, mucho más que medir cuanto se ha avanzado en la lucha contra la corrupción, estos datos dan cuenta del altísimo grado de penetración de la corrupción en la región. Al mismo tiempo es efectivo que la democracia ha traído consigo mayores niveles de transparencia, lo que ha hecho que muchos hechos corruptos instalados como prácticas usuales sean hoy día calificados como corruptos, y antes no lo eran. Eso ha hecho aumentar los niveles percibidos de corrupción en muchos países de la región.

La corrupción sólo no aparece en los países que tiene dificultades de alimentación de su población como Venezuela, o grandes dificultades económicas como Nicaragua, donde el desempleo, la pobreza, la economía acaparan el 50% de las menciones como los problemas principales. En Nicaragua la corrupción ocupa el sexto lugar como problema principal con apenas el 3%

En el caso de México, se encuentra en el top 5 de los países de América Latina, que considera que existe un alto nivel de corrupción en sus instituciones.

d. Índice nacional de corrupción y buen gobierno

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Por último, se propone el análisis de este estudio de opinión, que aterriza justamente al objeto de estudio de nuestra investigación; los servidores públicos, la relación que existe entre la cultura de la legalidad, la internalización de las normas y la conducta discordante. El resultado de esta conducta discordante se traduce en corrupción, en la conducta externalizada de un servidor público, que debiendo observar las normas enmarcan su actuar dentro de la administración pública, tales como códigos de ética, ley de responsabilidades administrativas, código penal, ley de transparencia y actualmente sistema nacional anticorrupción, entre otras, decide en su fuero interno cometer un acto de corrupción para sacar una ventaja personal en demerito de una sociedad completa.



Cuadro 1 sobre el índice de corrupción y buen gobierno en 5 años diferentes

Entidad Federativa	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
1 Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2 Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3 Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4 Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5 Yucatan	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6 San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7 Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8 Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9 Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10 Morelos	7.7	8.3	11	9.8	6.7
11 Queretaro	8.1	6.3	2	7	6.9
12 Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13 Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14 Baja California	5.7	6	6.9	8.8	7.1
15 Puebla	12.1	18	10.9	11	7.6
16 Guanajuato	6	8.9	5.2	5.1	7.6
17 Chiapas	6.8	4	2.8	7.1	7.6
18 Coahuila	5	4.4	6.5	8.4	8.3
19 Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20 Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21 Sonora	5.5	4.5	5.2	6	8.4
22 Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6	9.1
23 Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24 Tlaxcala	6.6	7.8	10	11.7	10.2
25 Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26 Colima	3	3.8	7	3.1	10.4
27 Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28 Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29 Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30 Guerrero	13.4	12	11.1	8	16
31 Estado de México	17	12.7	13.3	18.8	16.4
32 Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
Nacional	10.6	8.5	10.1	10	10.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Transparencia Mexicana A.C.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la organización que realiza este estudio, hace un comparativo del índice de corrupción y buen gobierno, en cinco momentos diferentes. Lo que se puede apreciar, es lo que teóricamente hemos venido resaltando, respecto a las cuestiones sociodemográficas, que hacen que los resultados varíen de entidad en entidad.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



El cuadro refuerza las afirmaciones teóricas de Putnam (1993), Inglehart (2004) y Weber (1992). Ese trinomio indisoluble entre valores sociales - desarrollo económico - cultura de la legalidad.

El estudio hace un análisis sobre los trámites públicos y privados que realiza un ciudadano; esto involucra directamente la conducta de los servidores públicos. En este sentido, existe una enorme correlación entre la pobreza y la corrupción.

Se ha señalado que como dice Inglehart (2004), la pobreza es una de las condiciones determinantes para que exista corrupción (subrayo, determinante mas no única), debido a que, una vez resueltas las necesidades materiales, las sociedades son auto expresivas. De otra manera, la corrupción será una vía (inadecuada) para sacar una ventaja económica por encima de los demás en una sociedad desigual.

Entonces, retomando lo analizado en el cuadro anterior, es claro que en el año 2010, que fue la última ocasión en que se realizó este tipo de estudios por parte de transparencia mexicana, coincide con que, ahí donde se concentra la pobreza **Oaxaca y Chiapas**, es donde los servidores públicos han sido más proclives a conductas discordantes a la legalidad. En tanto que estados como **Aguascalientes, Baja California Sur y Yucatán**, cuyos índices de desarrollo humano son mejores, de manera coincidente sus servidores públicos, actúan con un mayor apego a la legalidad.





Cuadro: Tipo de trámite o servicio y su proclividad a un acto de corrupción

	Trámite o servicio	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
1	Pago de predial	1.6	1.4	0.3	0.3	0.692
2	Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios	-	-	1.5	0.7	0.744
3	Recibir correspondencia	3.8	3.2	2.2	1.5	0.836
4	Obtener la cartilla militar / exentar el servicio militar	3.9	3.0	3.0	2.0	1.544
5	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, adultos mayores, etcétera	5.9	2.8	3.0	2.8	2.145
6	Conexión de teléfono	3.0	3.9	2.6	2.1	2.237
7	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial	3.8	3.3	2.7	2.9	3.489
8	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines,	8.5	6.3	6.1	6.1	5.020
9	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones privadas	5.0	3.2	3.6	3.5	5.608
10	Obtener o acelerar el pasaporte en SRE	6.4	5.1	5.4	3.0	6.360
11	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT	9.4	8.1	8.1	7.0	6.367
12	Conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio	10.8	8.6	7.7	7.7	6.734
13	Conexión o reconexión de luz a domicilio	10.7	8.3	9.4	9.9	7.066
14	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas	4.7	3.4	4.9	3.1	7.067
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio	10.0	7.9	6.7	6.6	7.117
16	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	3.7	3.3	4.8	6.9	7.301
17	Ingresar a trabajar al Gobierno	-	-	6.2	6.1	7.424
18	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad	-	-	7.1	3.8	8.040
19	Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital	4.3	2.5	5.7	3.2	8.679
20	Obtener la licencia para conducir	14.5	11.9	10.9	10.6	9.159
21	Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento	-	-	6.7	9.7	9.867



	Trámite o servicio	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
22	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etcétera	12.0	9.3	11.6	10.9	10.407
23	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo	10.1	9.2	9.8	10.0	11.327
24	Aprobar la verificación vehicular	14.5	11.5	13.3	17.1	12.984
25	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial	16.8	13.2	13.9	15.1	13.072
26	Llevar o presentar un caso en un Juzgado	15.4	10.8	15.0	14.7	14.706
27	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio	12.9	11.3	10.7	14.9	15.301
28	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.0	24.4	22.8	27.1	21.973
29	Trabajar o vender en la vía pública	18.7	16.0	23.4	17.5	22.919
30	Evitar la detención en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / lograr que se le dé seguimiento a un	28.3	21.3	23.6	24.1	23.226
31	Recuperar su automóvil robado	30.3	26.0	28.9	24.0	24.644
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5	25.8	31.3	28.8	28.306
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	57.2	53.3	60.2	50.1	59.689
34	Estacionar en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56.0	45.9	53.1	58.2	60.964
35	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50.0	56.2	68.036
	NACIONAL	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Fuente: Transparencia Mexicana, 2011

El cuadro anterior, es revelador en el sentido de que analiza las diversas situaciones, (trámites), en los que pudiera darse un acto de corrupción. A lo largo de este trabajo de investigación, se ha señalado que la cultura de la legalidad se encuentra en dos vías: la de los ciudadanos y la de los servidores públicos.

Desde los valores que posee una sociedad, hasta llegar a las virtudes que posee un ser humano para poder actuar conforme a esos valores, puede originarse una conducta, que se apegue a la legalidad o que se aleje de ella. En el caso de la corrupción, que es una conducta alejada de la legalidad, hay quien corrompe y quien se deja corromper. Por ejemplo, el soborno es una de las formas más comunes de corrupción en nuestro país. No obstante, como hemos señalado al ser la corrupción un camino de dos vías, es necesario señalar que para que se conforme un acto corrupto como tal, debe existir quien acepta el soborno y quien ofrece el soborno.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



De esta manera, el análisis de Transparencia Mexicana, nos deja ver nuevamente cómo es la forma en que los mexicanos se relacionan con sus instituciones, con sus leyes y con sus representantes.

Una vez más, la impunidad, viene a ser el incentivo para cometer un acto de corrupción, tanto de ciudadanos como de servidores públicos. Leyes que son enunciativas, un marco legal muy bien estructurado, acorde a la realidad social, que no obstante queda a merced de quien decide utilizar este instrumento o simplemente deja pasar.

Los servicios en los cuales el índice de corrupción y buen gobierno es más bajo - es decir en el que los entrevistados manifestaron en menor medida haber participado en un acto de corrupción- fueron los siguientes:

1) Pago de predial, 2) solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios, 3) recibir correspondencia, 4) obtener la cartilla militar/exentar la cartilla militar.

Como se puede observar en este primer grupo de servicios, el primero corresponde al ámbito municipal, el segundo a una empresa y el cuarto a la institución del ejército. Las razones por las cuales estos servicios tienen un menor índice de corrupción pueden ser varias; posiblemente porque no tienen gran relevancia por lo que no hay un incentivo fuerte al soborno, como es el caso de recibir correspondencia o por la estricta aplicación de la ley en una institución como el ejército, en el caso de la cartilla militar

En el medio del cuadro se encuentran los siguientes servicios/ tramites:

1) Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas, 2) obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio, 3) Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos, 4) ingresar a trabajar al Gobierno.

Lo que podemos destacar en este grupo de servicios que se encuentran en media tabla, es decir con un índice de corrupción medio, es que, los servidores públicos en el sector educativo, también forman parte de la corrupción, cuestión que resulta desalentadora, puesto que si hay un lugar ideal para combatir este flagelo es en la escuela.

El registro civil es otra institución mencionada en el estudio en comento, sin afirmar las causas que alientan la corrupción en estas oficinas, presumiblemente está



ligada al oficio de la abogacía, en tanto que los documentos que se mencionan son elementos de prueba en la materia familiar.

En el caso de los hospitales, el tipo de acto dibuja de cuerpo entero al servicio público hospitalario, en donde existe un gran hacinamiento y no existe el espacio suficiente para los visitantes o familiares, por lo que, existe un importante incentivo al soborno, al tratarse de un familiar.

Por último, el ingresar a trabajar al gobierno, (visto como un negocio) es uno de los aspectos más negativos de la cultura mexicana. Teóricamente hemos señalado con Cosío Villegas la existencia de una cultura política autoritaria, incubada durante muchos años en un sistema hegemónico. Herencia tal vez, del México paternalista de los años 70, en el que se sostenía un amplio aparato burocrático, con un buen nivel de vida. Sin embargo, todo ello a partir de gobiernos endeudados, con un gran gasto corriente (nóminas).

Por último, los servicios o trámites cuyo índice de corrupción es el más alto, son los siguientes:

1) Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo, 2) evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/ sacar su automóvil del corralón, 3) Estacionar en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos y 4) evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.

En este último grupo de servicios trámites o situaciones, podemos hacer el siguiente análisis. Primero, como en situaciones anteriores, la motivación hacia cometer un acto de corrupción, por las excesivas leyes aduanales ponen al usuario en la disyuntiva de pagar altos impuestos o incitar el soborno. Las tres siguientes, tienen que ver con la práctica más común en el tema de corrupción: las multas de tránsito. La gran mayoría de la población se ha enfrentado a este supuesto y por mas campañas en contra de “la mordida” sigue prevaleciendo como parte de una cultura arraigada en el mexicano.

IV. Conclusión

1.- Aun cuando se haya criticado al expresidente Enrique Peña Nieto cuando expresó que la corrupción es un problema cultural, en cierto sentido tenía razón si entendemos como cultura el conjunto de tradiciones, costumbres y expresiones de un pueblo.



2.- La corrupción se ha expresado por diversos autores como el aprovechamiento de los recursos públicos para beneficio del interés particular, concepto que queda muy corto en tanto que, los particulares, también cometen actos de corrupción en empresas (o simples negocios) y estas no forman parte del gobierno, por lo que corrupción debe extenderse a la conducta encaminada a obtener un beneficio propio en contra de los intereses comunes, en el ámbito público y en el ámbito privado.

3.- Los estudiosos de la cultura Mexicana como Octavio Paz y de la Psicología Social como Samuel Ramos, analizan esa cultura de corrupción conformada desde hace siglos y si la cultura se transmite a través de las generaciones y a través de símbolos y signos, a veces emanados desde mismo discurso gubernamental, tenemos que efectivamente la corrupción se encuentra en el sustrato social y forma parte de la cultura de la legalidad que expresan los mexicanos.

4.- Para el caso del proyecto que aquí se realiza, se sostiene que los servidores públicos emanan de esa sociedad con la que comparten los mismos valores y la misma cultura de la legalidad de ahí que independientemente de los esfuerzos legales por generar códigos de conducta y sanciones, en la lógica de los servidores públicos subyace la cultura de la corrupción.

5.- Habiendo entendido que la corrupción se encuentra también en los ciudadanos y por supuesto en los servidores públicos, debemos entender que es un problema sistémico; traduciendo este concepto académico, quiere decir que todos participan en ella.

6.- En este sentido, es que las propuestas que deban realizarse para mejorar la cultura de la legalidad de los mexicanos, deben involucrar a los ciudadanos y a los gobiernos, a la federación y a los estados. También a todos los poderes, pues es una red que se extiende en todos los ámbitos de gobierno y en la sociedad misma



V. Bibliografía

Wences I., Conde R. y Bonilla A., (2014) Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias, Costa Rica: Flacso.

De Toqueville A. (1963). LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA. México: Fondo de Cultura Económica .

Ramos S. (1934) El perfil del hombre y la cultura del mexicano. México: Colección Austral.

Cosío Villegas, Daniel (1972) El Sistema Político Mexicano. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Rousseau, Jean Jacques (1999) *el contrato social*. México (el aleph).

Locke, Jhon. (2004) Segundo Tratado Sobre Gobierno Civil. España: Alianza Editorial.

Hobbes Thomas (2002) El Leviatán. INEP AC. Uruguay <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf> (fecha de consulta, 6 de enero de 2018).

Morales Castro Arturo (<http://fcasua.contad.unam.mx/2006/1237/docs/1.pdf>) (consultado el 22 de mayo de 2018)

Putnam, R. (1993). Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, USA: Princeton University Press.

Inglehart, R. (2004). Human Beliefs and Values, a Cross-Cultural Sourcebook Based on the 1999-2002 Values Surveys. México D.F.: Siglo XXI Editores.

IMCO https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/

Camps, Victoria (2014) El sentido del Civismo, España: Universitat de Barcelona.

Este País, (2000) [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/116/6_encuesta_la%20cultura_te_llo.pdf] (fecha de consulta 26 octubre de 2017)



México Unido Contra la Delincuencia <https://www.mucd.org.mx/>

Almond, G. y S. Verba (1989). *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. 3ª ed. Newbury Park, CA USA: Sage Publications

PNUD 2017 (http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/desarrollo-humano.html) (fecha de consulta; 22 febrero de 2018)

Paz, Octavio (1993). *Itinerario*, FCE, México.— (1994-1995). *Obras completas, Círculo de Lectores* / , Tomos 4, 8 y 9. México: FCE

Latinobarometro <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (fecha de consulta 22 de febrero 2018)

Transparencia Mexicana <https://www.tm.org.mx/> (fecha de consulta 9 de enero 2019)

Weber, Max. 1982. *Escritos políticos*, tomos I y II. México: Folios Ediciones, SA. 1973. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores

Tyler R Tom (1990) *Why People Obey The Law*. U.S.A, Yale University Press

López Medina Diego (2004) *Teoría impura del derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana*, Colombia Editorial Legis.



El derecho de acceso a la información pública: estándares internacionales para su exigibilidad a través de las políticas públicas.

The right of access to public information: international standards for its demandability through public policies

Arturo Miguel Chípuli Castillo

Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Doctor en Derecho y Maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo por la Universidad de Xalapa, Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México, y Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca (España). Actualmente se desempeña como catedrático e Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 7, No. 12, mayo - octubre 2019, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Chipuli, A. (2019). El test de proporcionalidad vs. artículo 20 del Código Civil. *Universos Jurídicos*. 46-73

Fecha de recepción: 9 de diciembre de 2018

Fecha de aceptación: 30 mayo de 2019

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



SUMARIO: I. Introducción. II. El Derecho a la Información en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. III. El Sistema Universal de Derechos Humanos. IV. Sistema Interamericano de Derechos Humanos. V. La Exigibilidad de los Derechos Humanos a través de las Políticas Públicas. VI. El Estándar Internacional de Acceso a la Información Pública. Un Mapa de Obligaciones. VII. Conclusiones. VIII. Fuentes de Consulta.

RESUMEN

El acceso a la información pública es considerado uno de los pilares de los sistemas democráticos contemporáneos. Su trascendencia radica en que, a través de dicho derecho humano, la población puede acceder a información fundamental para el ejercicio de otros derechos, la prevención de abusos por parte del Estado, y exigir la rendición de cuentas. Es por ello que, a partir de las políticas públicas, el Estado puede materializar los compromisos adoptados en materia de acceso a la información pública, estableciendo niveles de cumplimiento mínimos, pautas a seguir por las autoridades, así como mecanismos de protección y de garantía. Con motivo de lo anterior, el presente trabajo esboza un estándar sobre el derecho de acceso a la información, mismo que puede servir de base para la construcción de políticas públicas en materia de acceso a la información pública.



Palabras clave

Acceso a la Información Pública, Políticas Públicas, Derechos Humanos.

Abstract

Considered one of the pillars of contemporary democratic systems. Its importance lies in the fact that through this human right, the population can access fundamental information for the exercise of other rights, the prevention of abuses by the State, and demand accountability. That is why, through public policies, the State can materialize the commitments adopted in terms of access to public information, establishing minimum levels of compliance, guidelines to be followed by the authorities, as well as protection and guarantee mechanisms. On the occasion of the above, this work proposes a standard on the right of access to information, which can serve as a basis for the construction of public policies on access to public information.

Keywords

Access to public information, Public Policy, Human Rights.



I. Introducción

En sentido amplio, la información comprende los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir), los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas) y sus diversas funciones y particularidades (Villanueva, 2006, p. 66). Tiene como objetivo la transferencia de conocimientos, y se encuentra integrada por un conjunto de datos, signos, o saberes, a los que habiéndoseles dado forma y estructura determinada, traen consigo un mensaje que sirve de guía de acción (Soto, 2010, p. 25).

La información, con base en lo anterior, representa un elemento fundamental que invariablemente determina el grado y forma del desarrollo del ser humano, pues a partir de ella, los individuos se hacen de un cumulo de datos, los cuales son relevantes en tanto disminuyen la incertidumbre, ayudan a la toma de decisiones y al ejercicio pleno de los derechos (Soto, 2010, p. 26). Asimismo, tiene un papel fundamental en el ejercicio de los derechos humanos, de ahí que, más allá de representar solamente un elemento del proceso de la comunicación humana, constituye un derecho autónomo de gran relevancia que permite el acceso a otros derechos, a su ejercicio efectivo y a la prevención de abusos por parte del Estado. Tomando como base la libertad de expresión, la “libertad de información” fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades en 1946. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecieron que la libertad de expresión incluía no solo el derecho de todo hombre a difundir sus ideas y opiniones, sino también el derecho a investigarlas y recibirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio. Originalmente la libertad de expresión se limitó a generar una protección al “emisor” de la información de la posible intervención del Estado, suponiendo que esto era suficiente para asegurar



el libre intercambio de las ideas, sin embargo, y tras la segunda posguerra, esta concepción se modificó para responder a las nuevas realidades, tecnologías y cambios en la acción humana (López, 2005, p. 23).

Partiendo de lo antes señalado, el derecho a la información, ha sido definido de diversas maneras. Para Sergio López Ayllón consiste en la potestad de cualquier individuo para buscar, recibir o difundir (o no buscar, no recibir ni difundir) informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio. Derivado de lo cual, ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir (o no lo obligue a buscar, recibir o difundir) informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio (López, 2005, p. 29). Por su parte, Ernesto Villanueva entiende el derecho a la información desde dos perspectivas: una amplia y una estricta. En sentido amplio, y de conformidad con el artículo 19 de la DUDH, se trata del conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad; es decir, como la garantía fundamental que toda persona posee para: a) atraerse de información, b) informar; y c) ser informado. En sentido estricto, por otro lado, se refiere a la prerrogativa de las personas para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público. Este último sentido, advertido por el autor en cita, refiere una de las vertientes del derecho a la información: el derecho de acceso a la información pública (Villanueva, 2006, p.68).

El Derecho de Acceso a la Información Pública es aquel que tienen las personas para “acceder a la información que está en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública” (Negro, 2014, p. 64). Su trascendencia parte del reconocimiento explícito que el sistema universal, así como los sistemas regionales y nacionales, le han dado como un derecho humano fundamental para la construcción de la ciudadanía y vital para el funcionamiento y la preservación del sistema democrático,



en tanto la información pública es esencial para abrir y profundizar mecanismos y espacios de participación popular directa, que permiten informar a la ciudadanía sobre las acciones de gobierno que se adoptan en ejercicio de la acción política (Rossi y Moro, 2014, p. 83); así como, para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, luchar contra la corrupción, el secretismo y la realización de otros derechos humanos (CIDH, 2012, p. x).

Como se verá en las siguientes líneas, el derecho humano de acceso a la información pública se encuentra integrado por diversos componentes, obligaciones y elementos que fungen como directrices de cumplimiento para los Estados. Cada una de dichas obligaciones y componentes debe materializarse, no solo a través de la norma, sino mediante otros mecanismos de garantía que permitan su efectividad en un contexto determinado. Las políticas públicas son una forma de garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales adoptadas en materia de acceso a la información pública, de ahí que resulte necesario establecer el mapa obligacional que servirá de base para que el Estado pueda dar efectividad al citado derecho humano.



II. El Derecho a la Información en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se encuentra integrado por instituciones y órganos de diversa naturaleza que encuentran sus fuentes (*corpus iuris*) dentro de una diversidad de sistemas, los cuales operan en muchas ocasiones de manera simultánea. La tipología de los instrumentos internacionales parte de tres grandes categorías: a) Las grandes declaraciones de 1948, b) los grandes tratados universales y regionales; y c) los demás instrumentos sobre derechos humanos. En la práctica, estas fuentes se interconectan y operan de forma conjunta, de ahí que para poder advertir con mayor claridad las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, es importante realizar una lectura



transversal de las obligaciones expresadas en las distintas fuentes que componen tanto el Sistema Universal de derechos humanos (SUDH), como los sistemas regionales (O'Donnell, 2012, p. 55).

A continuación se realiza un breve esbozo del desarrollo del derecho de acceso a la información pública tanto en el Sistema Universal como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

III. El Sistema Universal de Derechos Humanos

El punto de partida de la institucionalización del derecho de acceso a la información pública en el DIDH es la libertad de información reconocida por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 59 (1), y por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual señala textualmente que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión .

En sus Observaciones Generales, el Comité de Derechos Humanos ha realizado algunas consideraciones en torno al derecho de acceso a la información. En 1983, durante el 19º periodo de sesiones, emitió la Observación General no. 10 sobre el artículo 19 del PIDCP, el cual, en su párrafo segundo señala:

(...) la protección del derecho de expresión, que comprende no solo la libertad de 'difundir informaciones e ideas de toda índole' sino también la libertad de 'buscarlas' y 'recibir las', 'sin consideración de frontera', y por cualquier procedimiento de su elección (CCPR, 1983, párr. 2).



Sin embargo, dicha observación no era muy explícita respecto de los alcances del derecho en estudio, ni lo destacaba como un derecho fundamental autónomo. En virtud de lo anterior, y toda vez que la importancia de la información se volvió crucial debido a los cambios democráticos y tecnológicos sucedidos a nivel mundial, el Comité en su 102° periodo de sesiones se empeñó en reemplazar el contenido y alcances de la Observación General no. 10, a fin de adecuarla a tiempos recientes. La Observación General no. 34 del Comité de Derechos Humanos versa, al igual que su predecesora, sobre el contenido del artículo 19 del PIDCP, con la significativa diferencia de contener un apartado específico sobre el derecho de acceso a la información, las obligaciones de los Estados frente al mismo, así como los alcances de tal derecho (CCPR, 2011, párr. 18). Con base en lo anterior, el Comité abona al establecimiento de algunas obligaciones en la materia, que permiten tener un poco más de claridad respecto del contenido del derecho.

En marzo de 1993, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, mediante su resolución 1993/45 creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información, la cual desde 1998 a través del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, ha reiterado que el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades del Estado está protegido por el artículo 19 del PIDCP, que es un derecho autónomo, y que se sustenta en una serie de principios que lo rigen (CIDH, 2007, p. 16). Asimismo, durante su Informe Anual a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para el año 2000, dejó en claro que la fundamental importancia del derecho de acceso a la información se debía no solo al papel trascendental de esta para la democracia y la libertad, sino también para el ejercicio del derecho a la participación y para la realización del derecho al desarrollo.

Posteriormente, durante el encuentro realizado por la ONG Article 19 en Londres los días 25 y 26 de noviembre de 1999, se realizó la primera Declaración Conjunta



de tres importantes mandatos sobre libertad de expresión , de la cual se desprendió un importante pronunciamiento respecto del derecho a la información: “La libertad de expresión lleva implícito el derecho del público a tener acceso libre a la información y a conocer las actividades que el gobierno realiza en su nombre, sin lo cual languidece la verdad y se frustra la plena participación del pueblo en el gobierno” (UNCHR, 2000, Anexo 1).

En Diciembre de 2004, los citados Relatores y Representante, ampliaron los términos de sus acuerdos sobre el derecho a la información manifestando:

El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a Información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones (OEA, 2004, Párr. 1).

Tal Declaración conjunta no solo reafirmó el compromiso de los principales mandatos de protección y vigilancia, sino que llevó a cabo un importante desarrollo de los contenidos específicos del derecho, y de las obligaciones positivas y negativas que los Estados deben realizar para su pleno ejercicio. Asimismo, se explican los contenidos mínimos de este derecho según la doctrina y la jurisprudencia regional, presentando algunas decisiones internas que se sustentan como buenas prácticas en materia de acceso a la información (CIDH, 2012, p. 4).

IV. Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En octubre del año 2000, la CIDH aprobó la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión” elaborada por la citada Relatoría Especial, y en cuyos principios 3 y 4 señala:

3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas (CIDH, 2000, Párr. 3 y 4).

En múltiples ocasiones, y con motivo de sus informes anuales, la Relatoría ha interpretado y reiterado que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) contiene un derecho de acceso a la información en poder del Estado, y que todas las personas tienen el derecho de solicitar y recibir documentación e información mantenida en los archivos públicos, o procesada por el Estado, lo cual contempla toda la información contenida en fuentes públicas o gubernamentales (CIDH, 2007, p. 15).

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), tanto los órganos políticos como los órganos del sistema interamericano de protección han dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social. En este sentido, desde 2003 la Asamblea General ha emitido una serie de resoluciones específicas para el derecho de acceso a la información, de las cuales sobresale la realizada en el año 2006 y por medio de la cual se instó a los Estados a que respeten el acceso a la información pública de todas las personas, y a adoptar medidas para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva (CIDH, 2007, p. 14).



En el contexto del sistema interamericano cabe advertir el que seguramente es uno de los avances más importantes en torno al derecho de acceso a la información pública, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el caso Claude Reyes y otros vs Chile. En la sentencia del 19 de septiembre de 2006, la Corte acogió varios de los alegatos señalados por la CIDH, e incorporó a la misma varios estándares que se venían desarrollando tanto por la Relatoría como por otros órganos regionales y del propio SUDH. De esta manera, con la referida sentencia por primera vez un tribunal internacional reconoció expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho de libertad de pensamiento y expresión. Al respecto, la multicitada sentencia refiere:

En este sentido la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información.

En lo que respecta a los hechos del presente caso, **la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la**



Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto¹. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea (CoIDH, 2006, Párr. 76 y 77).

Con lo anterior, la Corte perfiló extensamente el carácter legítimo de las restricciones sobre el derecho a la información, las que deben estar dispuestas por la ley, con la finalidad de proteger los intereses legítimos reconocidos bajo la CADH y deben ser apenas las necesarias para proteger dichos intereses en una sociedad democrática (Mendel, 2009, p. 16)².

A partir de la sentencia antes citada, los órganos del SUDH y del SIDH empiezan a generar un amplio consenso sobre la existencia y características del derecho a la información en poder del Estado. Evidencia de lo anterior es que, con base en la decisión tomada por la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes, el 19 de diciembre de 2006 se expide una nueva Declaración Conjunta de los principales relatores y representantes de mandatos sobre la Libertad de Expresión, de la cual se destaca que “los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan

¹ Énfasis propio.

² La CoIDH sentenció unánimemente que el Estado del caso, Chile, había violado el derecho garantizado por el Artículo 13 de la Convención, por lo cual requirió que el país sentenciado no solo proporcionara la información a las víctimas, les compensara y publicara la sentencia; sino también que adoptara las medidas necesarias mediante la legislación nacional para poner en vigencia el derecho a la información, e incluso capacitara a las y los funcionarios públicos sobre este derecho (Mendel, 2009).

información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información” (OEA, 2006, párr. 7).

V. La Exigibilidad de los Derechos Humanos a través de las Políticas Públicas.

Los mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos son dispositivos que tienden a cerrar la brecha entre la norma y la realidad, dotando de efectividad al contenido de los derechos, y sirviendo como elemento central del sistema constitucional moderno, el cual se edifica sobre la existencia de garantías. En este sentido, para Ferrajoli los derechos humanos consisten en expectativas (negativas o positivas) que conllevan obligaciones o prohibiciones, las cuales agrupa bajo la denominación de garantías (primarias y secundarias), las cuales no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad (Ferrajoli, 1999, p. 43).

Pisarello toma como base la taxonomía de las garantías utilizada por Ferrajoli y la amplía, estableciendo que la defensa de los derechos humanos requiere de un sistema de garantías “multinivel”, que posibilite la tutela de los derechos humanos a través de vías “más participativas y menos sociales”, es decir, que escape de la tentación de reducirlos a meras cuestiones de justiciabilidad ante los tribunales y órganos del poder judicial, sino que comprometa a los diferentes actores estatales y sociales en dicha tarea. En función de lo anterior, el autor antes citado observa que existen garantías institucionales y extra-institucionales (o sociales). Estas, cuyo



ejercicio depende directamente de sus titulares, es decir, su activación está sujeta a la iniciativa de los ciudadanos, y no se encuentra subordinada a la actuación de los poderes públicos. Aquellas, por su parte, encomendadas a las instituciones o poderes públicos y dentro de las cuales se albergan: garantías primarias o políticas, jurisdiccionales o secundarias, semi-políticas, y semi-jurisdiccionales (Pisarello, 2007, p. 112).

Dentro de estas últimas, hoy en día podemos advertir que las políticas públicas (*public policy*) han generado un interés fundamental, ya que pueden constituirse como respuestas institucionales para materializar muchos de los compromisos y obligaciones en materia de derechos humanos que han adoptado los Estados a través de los tratados y convenciones internacionales.

Mauricio Merino (2013) señala que las políticas públicas se refieren a todas aquellas intervenciones, regulaciones o acciones públicas que son tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado, con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público, y dentro de un horizonte temporal razonablemente definido. Esto es, cursos de acción destinados a afrontar, resolver, gestionar o solventar necesidades y problemas públicos claramente definidos y aceptados por los medios de representación y legitimación sociales. Empero, la determinación de los problemas públicos, aquellos a los cuales



se van a ceñir las respuestas e intervenciones del Estado, generalmente no se ha sujetado a contenidos de naturaleza sustancial, redundando en políticas “ciegas” a los derechos humanos (Merino, 2013)³.

En este tenor, incorporando los derechos humanos como elementos transversales al proceso de las políticas públicas, estos se convierten en directrices que sujetan el actuar gubernamental y la gestión de recursos públicos a los principios y obligaciones del DIDH (De la Mora y Espinosa, 2017, p. 18). Una de las pautas para la incorporación de la perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas es la definición del estándar internacional del derecho que se va a analizar o se busca incorporar dentro del programa de política pública⁴.

En el siguiente apartado se abordara de manera estricta el estándar internacional sobre el acceso a la información pública.

VI. El Estándar Internacional de Acceso a la Información Pública. Un Mapa de Obligaciones.

Los Estándares Internacionales parten de la premisa de que el DIDH representa un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede

³ La idea de “ceguera” ha significado que el aparato estatal ignore sus obligaciones jurídicas internacionales derivadas de la ratificación de los pactos o tratados internacionales de derechos humanos, obviándolas y restándoles carácter vinculante dentro de las políticas públicas internas (Pautassi, S/F).

⁴ Aunado a la definición del estándar internacional, es menester analizar los elementos transversales que suponen el otro gran rubro necesario para la aplicación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: participación, mecanismos de exigibilidad, capacitación, coordinación interinstitucional, perspectiva de género y principio de igualdad (Vázquez y Delaplace, 2011, Salazar, 2014).



ofrecer un sistema coherente de principios y reglas que contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos (Abramovich, 2006, p. 36). En este sentido, los Estados que han firmado y ratificado los instrumentos de derecho internacional en materia de derechos humanos, se han comprometido a cumplir con una serie de obligaciones, mismas que se encuentran dispersas dentro de los diversos dispositivos de *hard* y *soft law* que integran al DIDH.

Las obligaciones planteadas pueden ser de diversa naturaleza, implicando cuestiones positivas (de hacer), negativas (no hacer) o ambas, que redunden en la materialización y garantía del derecho. Asimismo, dichas obligaciones van de la mano con los principios de los derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad y su carácter de absolutos), lo cual permite la aplicación del resto de las obligaciones y elementos institucionales vertidos en las observaciones generales, opiniones consultivas y jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales supranacionales de derechos humanos (Serrano y Vázquez, 2013, p. 11). A partir de lo antes señalado, se busca vislumbrar los componentes, cuyo cumplimiento es obligatorio para los Estados.

Por cuanto hace al derecho a la información, y como se advirtió en el apartado segundo del presente documento, existen diversas fuentes y concepciones respecto del citado derecho humano, así como de sus componentes. De ahí que dicha tarea conlleve cierta complejidad, pues no se trata de hacer un listado exhaustivo de toda

la legislación y jurisprudencia internacional, sino de poder distinguir que elementos son los necesarios para un determinado tipo de intervención, que en este caso serán las políticas públicas.

El punto de partida del estándar que aquí se propone será la teoría jurídica del derecho de acceso a la información pública desarrollada por el SIDH. Conforme a dicho sistema regional, el derecho de acceso a la información pública se caracteriza por lo siguiente:

- Es un derecho humano universal, de lo cual se desprende que toda persona es titular del mismo y no requiere acreditar un interés directo ni una afectación personal para solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado (CIDH, 2012, p. 7).
- Ampara el derecho de las personas a recibir tal información, lo que conlleva la obligación positiva a cargo del Estado de suministrar la información solicitada, o incluso aquella que sea necesaria para el ejercicio de otros derechos (CIDH, 2012, p. 8).
- Implica, tanto la libertad de “buscar” y “recibir” información (dimensión individual); como la posibilidad de que la persona que accede a la información en poder del Estado pueda hacerla circular en la sociedad para que esta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla (dimensión social) (CoIDH, 2006, párr. 77).

Asimismo, y de acuerdo con el SIDH, el derecho humano en análisis se compone por dos principios fundamentales: el principio de máxima divulgación y el principio de buena fe (CoIDH, 2010, párr. 230). El primero implica el diseño de un régimen jurídico en el cual la transparencia y el acceso a la información deben ser la regla general, por lo cual, el derecho de acceso a la información debe: 1) estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera estricta, 2) en caso de establecer una limitación, la carga probatoria corresponde al Estado, lo cual implica que toda decisión que impida el acceso debe ser fundada y motivada; y 3) el derecho de acceso a la información tiene preeminencia en caso de conflicto de normas o falta de regulación (CIDH, 2012, p. 4). Como señala la Carta de Principios sobre la Libertad de Información de *Article 19*, este principio “encierra la razón de ser fundamental del concepto mismo de libertad de información, y lo ideal es que esté consignado en la Constitución para dejar bien claro que el acceso a la información oficial es un derecho fundamental” (UNCHR, 2000, párr.1).

Por su parte, el segundo principio consigna que los sujetos obligados deben actuar de buena fe, es decir, interpretando la ley de manera tal que sirva para cumplir con los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información (estricta aplicación, medios de asistencia, cultura de transparencia, actuación con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional) (CIDH, 2012, p. 4).

Asimismo, y siguiendo las pautas establecidas por la CIDH, las obligaciones en materia de acceso a la información pública son: i) Derecho de respuesta a las solicitudes de información (transparencia pasiva), ii) Derecho a un recurso para la satisfacción del derecho, iii) Derecho a un recurso judicial idóneo y efectivo para combatir las negativas de información, iv) Derecho a la transparencia activa, v) obligación de capturar o producir información, vi) Derecho a una cultura de transparencia, vii) Derecho a una implementación adecuada, mismo que se encuentra constituido por dos elementos: gestión adecuada de archivos y documentos; y capacitación de servidoras y servidores públicos, viii) Obligación de adecuación normativa; y ix) protección del funcionariado público o *whistleblowers*. Las citadas obligaciones son la base para la construcción de un estándar respecto del derecho de acceso a la información pública (CIDH, 2012).

Como ya se señaló, pensar a los derechos humanos a partir de sus obligaciones hace posible establecer un marco analítico general que examine los derechos de forma más completa, operacionalizándolos y traduciéndolos en herramientas analíticas que permitan su exigibilidad y aplicación práctica (Serrano y Vázquez, 2013, p. 49). Con base en lo anterior, y retomando los componentes arriba señalados, el estándar internacional del derecho de acceso a la información se compone de los siguientes elementos:



- *Transparencia pasiva*: Se trata de una obligación de garantía por la cual el Estado debe suministrar un procedimiento para las solicitudes de información, y dar respuesta de manera oportuna, completa y accesible sobre la información solicitada o, en su defecto, brindar razones legítimas que impidan el acceso, dentro de un plazo razonable (CoIDH, 2006, Párr. 163, CoIDH, 2010, Párr. 231, y CIDH, 2012, p. 9).

- *Recurso administrativo*: El Estado está obligado a establecer un mecanismo especial de naturaleza administrativa que sea adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fijen los plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados (CoIDH, 2006, Párr. 163 y CIDH, 2012, p. 9).

- *Recurso judicial*: El Estado está comprometido a establecer un recurso judicial idóneo y efectivo que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que omiten dar respuesta a la solicitud (CoIDH, 2006, Párr. 163 y CIDH, 2012, p. 11).

- *Transparencia activa*: Las autoridades y órganos públicos tienen la obligación de publicar, de manera dinámica e incluso en ausencia de solicitudes, información de interés público (OEA, 2004). Es decir, se trata de una obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa (CIDH, 2012, p. 12).



- *Producción y/o captura de información:* El Estado tiene la obligación de producir y/o capturar información necesaria para el cumplimiento de sus deberes. Esto implica la producción de información estadística desagregada, bases de datos e indicadores de evaluación (CIDH, 2012, p. 14 y CIDH, 2008, párr. 58).

- *Cultura de transparencia:* De acuerdo con la CIDH, una de las obligaciones de los Estados, con relación al derecho de acceso a la información pública, es la de generar una cultura de transparencia (CIDH, 2012, p.14). En este sentido, y con fundamento en el resolutive número 10 de los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano, “deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo... la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho” (OEA, 2008).

- *Gestión adecuada de archivos y documentos:* El Estado debe adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información, de tal forma que cumplan al menos con las normas mínimas de gestión de archivos (CIDH, 2012, p. 15).

- *Entrenamiento y Capacitación del funcionariado público:* La implementación adecuada del derecho de acceso a la información en los Estados debe sujetarse a una política sistemática de entrenamiento y capacitación de los servidores públicos,

la cual está destinada a la satisfacción del mismo en todas sus facetas (CIDH, 2012, p. 15). Al respecto, la Comisión Interamericana ha señalado:

(Los) Estado(s) debe(n) realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información (CoIDH, 2006, párr.165).

- *Protección del funcionariado público, o whistleblowers*: El Estado debe garantizar la protección de denunciantes de irregularidades frente a sanciones legales, administrativas o laborales, así como a la imposición de normativas que prohíban o limitan la divulgación de información (OEA, 2004). De igual manera, los periodistas deben quedar excluidos de responsabilidad por la publicación de información clasificada o confidencial siempre que no hayan cometido un ilícito para obtenerla (OEA, 2010).

Como se puede advertir, más allá del establecimiento del derecho en la normatividad nacional, materializarlo requiere de la atención por parte del Estado de un cumulo de obligaciones específicas. En el caso del derecho de acceso a la información pública, su adecuada garantía demanda al Estado ciertas acciones concretas, encaminadas a la satisfacción de los rubros arriba establecidos. Estas acciones se manifiestan en los planes y programas de política pública, cuyo adecuado diseño, implementación y evaluación pueden generar las oportunidades, espacios e instituciones necesarias para la satisfacción del derecho en estudio.

No obstante lo anterior, el mapa obligacional de un derecho humano es apenas el primer paso a cubrir dentro de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Cada uno de los componentes antes referidos conlleva, además, un análisis minucioso de las obligaciones generales (respetar, proteger, garantizar y promover), los elementos institucionales (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad) que le corresponden, así como su relación con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Serrano y Vázquez, 2013, p. 12). De tal manera que, para advertir la congruencia o incongruencia de un programa de política pública sobre acceso a la información, es necesario realizar un examen pormenorizado de los elementos dispuestos por las diversas fuentes de *hard* y *soft law* del DIDH para cada una de las obligaciones ya señaladas.

VII. Conclusiones.

El Derecho de Acceso a la Información Pública ha tenido una importante evolución en el DIDH desde sus primeras concepciones como elemento del derecho a la libertad de expresión. La ampliación que los distintos órganos de derechos humanos, tanto a nivel regional como dentro del sistema universal, fue paulatina hasta que lograron alcanzar el estatus de derecho autónomo, y de una importancia trascendental, en tanto es un derecho llave que abre la posibilidad de ejercicio de otros derechos. La exigibilidad y garantía de dicho derecho, hoy en día, conlleva la

necesidad de materializar dentro de los programas de política pública los compromisos adoptados por el Estado en las convenciones y tratados internacionales, de tal manera que, a partir de las obligaciones señaladas en las diversas fuentes del DIDH, es posible establecer un mapa o estándar internacional que permita observar las acciones necesarias a realizar por parte del Estado para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información pública.

Con base en lo anterior, y retomando la teoría general desarrollada por el SIDH, es posible establecer que a los Estados le corresponden una serie de obligaciones en materia de acceso a la información pública: transparencia pasiva, recurso administrativo, recurso judicial, transparencia activa, producción y captura de información, cultura de transparencia, gestión adecuada de documentos y archivos, capacitación del funcionariado público; y protección a los denunciantes de irregularidades.

VIII. Fuentes de Consulta.

Bibliografía/Hemerografía

Abramovich, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y política de desarrollo”, Revista de la CEPAL, núm. 88, abril, pp. 35-50

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2012). El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. Segunda Edición. Washington, D.C. Organización de Estados Americanos.

_____ (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>

_____ (2007). Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información. Washington, D.C. Organización de Estados Americanos.

_____ (2000). Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Washington, D.C. Organización de Estados Americanos.

De la Mora Maurer, Diego y Espinosa Díaz, Claudia (2017). “La rendición de cuentas desde la perspectiva de derechos humanos”, en Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, Auditoría Superior de la Federación, Año 6, Número 10, pp. 7-23. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RT_10.pdf

Ferrajoli, Luigi (1999). Derechos y garantías. La Ley del más débil, Trotta. Madrid.



López Ayllón, Sergio (2005). Democracia y Acceso a la Información. Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral 9. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mendel, Toby (2009). El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica. Quito, UNESCO.

Merino, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Negro, Dante (2014). “Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región” en Taller de Alto Nivel. Acceso Equitativo a la Información Pública, celebrado en Guatemala los días 27 y 28 de agosto de 2014. OEA. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_taller_alto_nivel_guatemala_a_2014_publicacion.pdf

O'Donnell, Daniel (2012). Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano, 2ª edición, México, OACNUDH y TSJDF.



Organización de Estados Americanos (OEA). (2008). Declaración de principios sobre libertad de expresión. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

_____ (2006). Declaración Conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>

_____ (2004). Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto.

Pautassi, Laura (S/F). Políticas públicas y derechos humanos. México: FLACSO México. Colección: Guías de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia.

Pisarello, Gerardo (2007). Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid, Editorial Trotta.

Rossi, Julieta y Moro, Javier (2014). Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos, Argentina, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Serie Documentos de Trabajo 2.

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. México, FLACSO.

Soto, Daniel (2010). Principios Generales del Derecho a la Información. México. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Disponible en:

https://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_tesis_003_2009.pdf.

Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, en Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, vol.8, núm.14, pp. 35-64.

Villanueva, Ernesto (2006). Derecho de la Información. México. Porrúa.

Documentos Legales y Convenios Internacionales.

Comisión de Derechos Humanos (UNCHR) (2000). “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain, presentado de conformidad con la resolución 1999/36 de la Comisión”. E/CN.4/2000/63. Ginebra, Naciones Unidas.

Comisión de Derechos Humanos (UNCHR) (1999). “Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la Protección y la Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión”. E/CN.4/1999/64. Ginebra, Naciones Unidas.

Comisión de Derechos Humanos (UNCHR) (1998). “Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Expresión y Opinión”. E/CN.4/1998/40. Ginebra, Naciones Unidas.

Comité de Derechos Humanos (CCPR) (2011) “Observación General No. 34, Artículo 19 Libertad de Opinión y Libertad de Expresión”. Ginebra, Naciones Unidas.

Comité de Derechos Humanos (CCPR) (1983) “Observación General No. 10, Libertad de Opinión (Artículo 19 del PIDCyP)”. Ginebra, Naciones Unidas.

Sentencias y Resoluciones Públicas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (2010). Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (2006). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (1999). Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 24 septiembre de 1999.



El juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano en el marco del derecho de los pueblos y comunidades indígenas como garantía de justiciabilidad y de la protección de derechos humanos en México

The trial for the protection of the electoral political rights of the citizen within the framework of the rights of indigenous peoples and communities as a guarantee of justiciability and the protection of human rights in Mexico

Jorge Enrique Gómez Hernández

Realizó estudios de Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales en El Colegio de Veracruz, de Especialidad en Derecho Fiscal en el Instituto Veracruzano de Educación Superior, y de Licenciatura en Derecho en la Universidad Veracruzana. Actualmente, se encuentra cursando estudios de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global en la Universidad de Salamanca, España. Ex consejero electoral y ex presidente de la Comisión de Organización Electoral y Educación Cívica, en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, en el cual también formó parte de la Comisión de Denuncias y Quejas.

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 7, No. 12, Mayo - octubre 2019, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Gómez, J. (2019). El juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano en el marco del derecho de los pueblos y comunidades indígenas como garantía de justiciabilidad y de la protección de derechos humanos en México. *Universos Jurídicos*, 75-109.

Fecha de recepción: 17 de Marzo de 2019

Fecha de aceptación: 15 Julio de 2019



SUMARIO: I. Introducción; II. El derecho de los pueblos y comunidades indígenas de naturaleza constitucional y convencional; III. Autonomía de los pueblos indígenas: su cosmovisión y el respeto por los derechos fundamentales; IV. El juicio de protección de los derechos políticos electorales como garantía de justiciabilidad de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. V. Conclusión. Bibliografía y Referencias Electrónicas.

RESUMEN

El presente artículo aborda la aplicación de la garantía para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano bajo la mirada del derecho de los pueblos originarios. Todo ello, en el marco de la justicia electoral y a la luz del control de la constitucionalidad de los actos de autoridad. En una época trascendente para México en razón de las reformas constitucionales en materia de derecho humanos y a propósito de los criterios orientadores que en ese tema han tenido a bien emitir los tribunales electorales. Comenzando por reconocer el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas que consiste en decidir libremente sobre la manera en que deben elegir a sus autoridades, basándose en sus usos y costumbres y sobre la base de la representación popular, conjuntamente con la protección de la persona indígena y la maximización de los derechos humanos ante la propia comunidad y las distintas entidades públicas.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Palabras clave

Derecho electoral, Derechos indígenas, Autodeterminación de los pueblos indígenas.

Abstract

This article addresses the application of the guarantee for the protection of the electoral political rights of the citizen under the gaze of the rights of indigenous peoples. All this, within the framework of electoral justice and in light of the control of the constitutionality of acts of authority. In a transcendent time for Mexico due to constitutional reforms in the field of human rights and due to the guiding criteria that electoral tribunals have had to issue on this matter. Beginning by recognizing the principle of self-determination of indigenous peoples, which is to decide freely on the way in which they should choose their authorities, based on their uses and customs and on the basis of popular representation, together with the protection of the indigenous person. and the maximization of human rights before the community itself and the different public entities.



Keywords

Electoral law, indigenous rights, self-determination of indigenous peoples.

I. INTRODUCCIÓN

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Es necesario precisar los alcances de las determinaciones que se han emitido sobre la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano bajo la mirada del derecho de los pueblos originarios, al adherirse -conforme a nuestro criterio- el derecho constitucional y el derecho de los pueblos indígenas para conformar un derecho constitucional electoral en materia indígena. Conformado por decisiones polémicas muchas veces unánimes, pero con el propósito de garantizar el derecho que tienen sus integrantes a participar en la vida pública de la comunidad y a su representación política. Bajo estas premisas nos detendremos a analizar los criterios orientadores emitidos por los órganos constitucionales de carácter jurisdiccional en cuanto a la condición de grupos vulnerables se refiere, basándonos en el juicio de protección de derechos ciudadanos de tutela de derechos políticos.

Hoy en día, el paradigma de la solución de conflictos electorales indígenas se presenta como un reto en la aplicación de la justicia constitucional y nos permitimos enfatizar este enorme reto con la siguiente afirmación: “La solución adecuada de casos concretos en materia electoral indígena es un problema constante en cuanto se confronta el derecho constitucional y los usos y costumbres”. A la par surgen tres cuestionamientos para reflexionar: ¿qué criterios suelen predominar más? ¿Los usos y costumbres? o ¿las normas constitucionales?, ya que en el caso mexicano se carece de normas específicas en materia de aplicación de justicia electoral indígena y se actualiza cada caso en



concreto con una diversidad de criterios que van desde identificar la estructura y cosmovisión de la propia comunidad indígena hasta la aplicación de un control de convencionalidad si resultase necesario. Lo que hace más compleja la impartición de la justicia electoral en materia indígena.

La realidad es que para ser más efectiva la tutela de los derechos políticos electorales en el contexto del derecho indígena y garantizarlos a través del medio de protección jurídica accesible denominado Juicio de Protección de Derechos Políticos Electorales del ciudadano, se tienen que confrontar en cada decisión jurisdiccional los usos y costumbres con las jerarquías normativas, incluso, frente a temas ríspidos como los que tienen que ver con la participación política de las mujeres y la discriminación por razones de religión o preferencia sexual.

En ese sentido, los tribunales electorales en México tienen un gran trabajo por hacer y muchas veces sus decisiones son sometidas al escrutinio público de manera errónea, ya que cada caso que se les presenta no suele ser conocido en su totalidad por el común de la sociedad, no así por los especialistas en materia jurisdiccional electoral; sin embargo, existe un gran avance de la justicia electoral en el sentido de que mediante el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación los tribunales explican al público el sentido de sus resoluciones.

En teoría, lo que proponemos es que en la medida de lo posible la resolución de casos concretos de vertiente electoral, donde se tenga que hacer



valer el derecho de los pueblos indígenas a su autonomía -que generalmente suelen confrontar los usos y costumbres frente a la norma constitucional- esto mediante la razonabilidad del juicio de protección de derechos políticos y electorales del ciudadano, se proceda en primera instancia a realizar por parte del juez constitucional una valoración y *accesión* de derechos como se acostumbraba en el derecho romano. Es decir, se proceda a realizar una adhesión, integración o rechazo de determinados elementos casuísticos -que sólo conocerá el juzgador en cuanto al caso concreto sometido a su jurisdicción- vinculándose desde un parámetro equilibrado las normas de autonomía y libertad frente a los usos y costumbres de la comunidad (parámetro colectivo), al efecto de garantizar de forma más efectiva e igualitaria la protección de los derechos humanos a los miembros de la comunidad en particular (parámetro individual), por medio del juicio de protección de derechos políticos y electorales del ciudadano. Lo que resultará nada sencillo pero necesario en el constante desarrollo de la justicia electoral en materia indígena.

II. El derecho de los pueblos y comunidades indígenas de naturaleza constitucional y convencional



En el derecho romano la *accesión* constituía un modo adquisitivo de la propiedad que consistía en la unión de dos cosas, muebles o inmuebles, como consecuencia de una fuerza natural o por voluntad de las personas. Si las cosas pertenecían a dos personas distintas podían surgir problemas. Generalmente se resolvían atendiendo al principio según el cual el propietario de la cosa principal sería también propietario de la accesoría. Era necesario, en cada caso, determinar cuál era la cosa principal y cuál la accesoría. (Morineau, 2002)

Siguiendo ese criterio, merece la pena referenciar como una manera de *accesión*, la forma en que la naturaleza de las moléculas del agua se asocian entre sí con moléculas diferentes, o en su caso, la repulsión que experimentan algunas otras moléculas hacia las moléculas del agua. (Aguilera, 2017, pág. 27) Esto también se le llama *accesión* cuando son moléculas que favorecen cambios químicos en la forma natural de las moléculas del agua.

El término *accesión* ayuda a entender propiedades y comportamientos de los seres vivos y la propia naturaleza. Trasladándonos al derecho, el concepto nos enfoca a entender la conexión que existe entre normas primarias y accesorias. Para la bioquímica, toda *accesión* de moléculas responde a una forma de asociación, repulsión o aceptación de dicho fenómeno. En la disciplina jurídica, tratándose de antropología jurídica, toda *accesión* consistiría en la adaptación de la norma a los usos y costumbres de los miembros de la comunidad mayormente aceptados, como pueden ser las formas de pensar y de



vivir indígenas, mediante procesos sociales que van a tener como consecuencia la aceptación o el rechazo de las costumbres e incluso de la propia norma jurídica por parte de quienes son los sujetos destinatarios de tales normas. Estos fenómenos de acesión suelen ser comunes en las ciencias bioquímicas y en las sociales, ya que la agrupación de las moléculas químicas con otras de diferente composición y la interacción de la sociedad, se pueden explicar a través de principios universalmente aceptados, teorías y hechos que pueden ser comprobables a través de la curiosidad científica, no obstante, se genere polémica o desaprobación.

En ese sentido, baste recordar que durante la historia de la vida privada del imperio romano al año mil se tomaban muy en serio los conceptos de aceptación y de abandono. El primero consistía en una forma de acesión, no solamente de bienes materiales, más bien con un significado de mayor trascendencia filosófica. Por citar un ejemplo, durante ese periodo el establecimiento de la moral pública romana era comúnmente aceptada por la sociedad y no solo se limitaba a elogiar el patrimonio, ya que tenía como exigencia salvaguardar aquellas instituciones como el matrimonio y la esclavitud, según su costumbre y cosmovisión. Esto debido a que su sentido del deber ser se basa en un estatus cívico de interposición alguna de conciencia moral, independientemente que hubiere sido ilusoria o sensible. La moral de un esclavo no era la de un ciudadano eso quedaba muy claro, sin embargo, siglos más tardes la institución de la esclavitud



sufrió así modificaciones internas porque todo lo demás estaba cambiando.
(Aries, 1988, págs. 78-80)

Dicho lo anterior, sin ahondar más antecedentes históricos, el cambio y la evolución en las categorías conceptuales han servido a la sociedad para generar una mayor conciencia sobre sus problemas y posibles soluciones. Es así que no podemos dejar de mirar hacia las comunidades indígenas su realidad política y cultural.

La normatividad que ha dado pauta al reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas ha sido motivada por acontecimientos históricos. Tenemos que reconocer que en una primera etapa el surgimiento constitucional del derecho de los pueblos y comunidades indígenas en México se generó mediante un proceso de acesión y aculturación.

Los derechos inherentes a los pueblos indígenas vinieron a formar parte de la normativa constitucional a través del empuje de organismos no gubernamentales, asociaciones religiosas y comités de derechos humanos, frente a la exigencia de hacer valer el estado de derecho incluyendo a las comunidades indígenas, no obstante, la mayor parte de la población mexicana sigue estereotipando a la persona indígena debido a la pobreza y al abandono en que se encuentra.



En ese sentido, la Constitución Mexicana en el artículo 2º destaca que “la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. A la par de la indivisibilidad y el respeto a la pluriculturalidad, es deber de todas las autoridades proteger el desarrollo de las lenguas, cultura, usos y costumbres indígenas, incluyendo, sus formas específicas de organización social. Bajo esta premisa, la tutela constitucional indígena consiste en garantizar a los integrantes de dichos pueblos el efectivo acceso a la jurisdicción y para el caso en que se sometan a la jurisdicción del estado asuntos contenciosos en los juicios en que sean parte personas de origen indígena se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres.

En el contexto convencional, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas destaca la importancia de la participación ciudadana de los pueblos indígenas en la región continental atendiendo al combate a la discriminación conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena.

En el derecho doméstico, como en el derecho interamericano, se interpretará la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en dos aspectos esenciales: el contexto individual y el contexto colectivo. Basándose cada decisión y cada política pública en la aceptación y el respeto por los géneros, las costumbres, la eliminación del racismo y la discriminación, así como el resguardo y protección de la identidad cultural. Además del reconocimiento a sus sistemas



normativos internos, el respeto a sus conocimientos y lenguajes, el derecho a la protección de la salud y el fomento al desarrollo político y económico esos pueblos.

El Artículo XXXI de la Declaración Americana de Derecho de los Pueblos Indígenas -que si bien por ser Declaración no por ello pierde sentido convencional- destaca que: 1. Los Estados garantizarán el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de los pueblos indígenas, así como a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión, valores y a la protección de sus lugares sagrados y de culto y de todos los derechos humanos contenidos en la Declaración. 2. Los Estados promoverán, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la adopción de las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Declaración.

De acuerdo al Derecho Procesal Constitucional, y con referencia al artículo XXXIII de la Declaración, es importante destacar que las personas indígenas tienen derecho a accionar recursos efectivos para hacer valer sus derechos fundamentales inherentes a su condición, incluyendo los recursos judiciales expeditos que para ello existen o deben de garantizarse por parte de los Estados, para la reparación de toda violación a sus derechos colectivos e individuales. En ese sentido, los Estados con la participación plena y efectiva de los pueblos



indígenas proveerán los mecanismos necesarios para el ejercicio de este derecho.

México, cumple cabalmente con este compromiso internacional, ya que ofrece mecanismos jurisdiccionales idóneos para combatir los actos de autoridad que vulneren los derechos fundamentales y humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México forma parte; como lo es el Juicio de Protección de Derechos Políticos Electorales del Ciudadano y el Juicio de Amparo, respectivamente, en casos establecidos para su procedencia. Por su parte, el artículo XXXIV del documento de referencia destaca que esos mecanismos deben ser equitativos y eficaces para la pronta resolución de los casos, poniendo a consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas.

Ahora bien, una realidad en México son los problemas a los que se enfrentan día con día los sectores indígenas como población minoritaria, específicamente el carecer de servicios básicos como la mayoría de la población urbana.

Conforme a datos publicados en 2016, por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), respecto de la situación de las poblaciones indígenas en México, se señala que el 6.5 % habla alguna lengua indígena,



existiendo 494 municipios dónde más del 40% de sus habitantes son hablantes de lengua indígena.

Cabe destacar, que en México el Estado de Oaxaca tiene el mayor número de comunidades indígenas con 245 municipios. En cifras generales, hasta el 2016 de la población que habla una lengua indígena, 13 de cada 100, solo puede expresarse en su lengua materna; resultando, que el 15.1% de esta población no está afiliada en alguna institución de salud y; el informe revela que 32.2% de las mujeres hablante de lengua indígenas que trabajan, lo hacen por su cuenta. Como dato importante, merece destacar que las lenguas indígenas que más se hablan en México son: Náhuatl (23.4%), Maya (11.6%), Tzeltal (7.5%), Mixteco (7%), Tsotsil (6.6%), Zapoteco (6.5%), Otomí (4.2%), Totonaco (3.6%), Chol (3.4%), Mazateco (3.2%), Huasteco (2.4%) y Mazahua (2.0%) (INEGI, 2016).

Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de México (CDI), considera como municipios indígenas aquellos que además de sus usos y costumbres, el 40% o más de su población habla alguna lengua indígena. Del total de municipios del país, 494 superan ese porcentaje y se concentran principalmente en Oaxaca (245), Yucatán (63), Puebla (46), Chiapas (41) y Veracruz (35). Los diez municipios registrados en donde casi la totalidad de sus habitantes hablan alguna lengua indígena son: San Juan Cancuc, Santiago el Pinar, Chalchihuitlán, Aldama, Mitonctic, Chamula y Larrainzar en Chiapas: además de Coachapa el Grande en el estado de Guerrero.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



En ellos, más del 99% de sus habitantes son hablantes de lengua indígena, y en ocho, más de la mitad son monolingües. (INEGI, 2015).

Los datos muestrales dan cuenta de la necesidad de realizar un tratamiento especial de los casos que se someten a la jurisdicción, cuando se trata de la realidad indígena y resulta ser necesarios que el juez constitucional se allegue de todos los elementos cualitativos y cuantitativos de la comunidad indígena al resolver el caso planteado y en la cual se visualice algún problema de constitucionalidad.

Los datos obtenidos al consultar al INEGI y a la CDI, reflejan el rezago de las poblaciones indígenas como una realidad en México. Ante tal situación, tratándose de casos concretos para decidir sobre la validez de derechos políticos y electorales del ciudadano indígena, el órgano jurisdiccional constitucional, deberá realizar una apreciación de justo equilibrio entre derechos y libertades públicas como la igualdad y la autodeterminación; considerando la *accesión* proveniente del derecho romano a la par de la aplicación práctica de categorías convencionales existentes, siempre que así se requiera y para la mejor solución de un conflicto que atañe a integrantes de esos pueblos, de manera individual o colectivamente, que se traduce en la elección de sus representantes y la igualdad en la participación política.



III. Autonomía de los pueblos indígenas: su cosmovisión y el respeto por los derechos fundamentales

Entender la cosmovisión de los pueblos indígenas constriñe la necesidad de conocer la cultura de los pueblos indígenas. Es compartir la visión del mundo que les rodea que incluye la asimilación de su pasado histórico, sus raíces y creencias que les han permitido subsistir a lo largo de los tiempos.

Esos modos de pensar y vivir indígenas, constituyen ideas muy arraigadas sobre el respeto por la naturaleza, la tierra, el agua o los animales. Así como diferentes ideas sobre igualdad entre hombres y mujeres e incluso la expulsión de sus integrantes por no estar de acuerdo con sus costumbres y formas de pensar.

Muchas veces, esas formas de actuar traen consecuencias desastrosas en la cultura y ante el mundo socialmente diversificado ya que se olvida el respeto por la dignidad y lo que ello implica. Como bien dice Richard Rorty, al hablar sobre el problema de la dignidad, que en una sociedad mundial cosmopolita a todo ser humano se le deberá tratar con dignidad aun cuando no se coincidan con hechos y valores morales tan válidos de las explicaciones que se ofrecen a bases de utopías. (Portym, 2003, págs. 233-237).

Pretendo explicar, que no pocas veces se construyen utopías en torno al tema de los derechos indígenas y sus realidades, que no tienen nada que ver con



lo que los pueblos originarios desean y la norma prescribe o, en su caso, lo que la mayoría de la sociedad espera de esos grupos y viceversa. Es en ese terreno, en donde entran en conflicto las normas constitucionales y la aplicación práctica de la garantía de respeto a la dignidad. Como consecuencia de ello, en los casos en los que se ha puesto en pugna el respeto a la dignidad frente a usos y costumbres, se ha tomado la decisión de la no aplicación de la autodeterminación de los pueblos y lo que ello implica. (El financiero, 2015)¹

Detengámonos, para recordar que fue en el año 2001, cuando el Congreso de la Unión en México, tuvo a bien reconocer la autonomía indígena derivado del conflicto Chiapas y como resultado del establecimiento de la paz, añadiéndose al artículo 2º la noción de autonomía de los pueblos indígenas, bajo la concepción de que la Constitución Mexicana garantizaría el derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

¹ No exactamente ese principio suele ser de todo concretizado en la realidad, puesto que incluye muchas veces acciones en contra de los derechos fundamentales de las personas, en comunidades muy arraigadas por usos y costumbres, sin embargo, los tribunales en México están realizando un esfuerzo por que se concreten los principios constitucionales en materia de protección de derechos políticos y electorales. Con información de *El Financiero*, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante resolución de 08 de Julio 2015, a 11 días de llevarse a cabo la elección de diputados y alcaldes en Chiapas, ordenó a la autoridad electoral de aquella Entidad Federativa, obligar a los partidos políticos a observar la paridad de género, independientemente, de lo que eso conllevará en el terreno de los usos y costumbre y autodeterminación de poblaciones en aquellos lugares en donde se encuentra demasiado arraigada la violencia política en contra de las mujeres indígenas. Por ende, en este caso, tuvo aplicación pragmática la norma constitucional que mandata que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades. Consúltese para leer la nota periodística que se cita como referencia, el vínculo electrónico <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tepjf-ordena-cumplir-paridad-de-genero-en-candidaturas-de-chiapas>.



- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados, por lo que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución.



- VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y las leyes.
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, en este caso, las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
- VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución, teniendo en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

En el texto constitucional se hizo patente la necesidad histórica de reconocer y garantizar -por parte del Estado Mexicano- los usos, las costumbres y el acceso a los derechos políticos de los integrantes de las comunidades indígenas basándose en el respeto a su autonomía.



Si bien, la Constitución Política de México no define qué es en sí la autonomía indígena como categoría conceptual, lo cierto es que el concepto se explica por sí mismo. La noción de autonomía ha permitido que los pueblos indígenas tengan una mayor capacidad de decisión sobre su propio destino y puedan defender su lengua y su cultura sin tener que separarse de la nación a la que pertenecen. (Navarrete, 2008, pág. 130) A esto, le hemos llamado proceso de desarrollo de los pueblos indígenas mientras tanto gocen de la libertad de elegir su forma de vivir y de pensar desde su propia reconstrucción moral e incluso espiritual.

La doctrina ha sostenido que desarrollo y autonomía de los pueblos indígenas engarzan perfectamente. Para Bárcena, tanto uno como la otra, requieren de la reconstitución del sujeto pueblos indígenas y de la modificación de las relaciones entre ellos con el resto de la sociedad y el gobierno; así como, del reconocimiento de diversos grados de autonomía y autogestión de la organización de su gobierno interno con base en sus propias normas, pero sobre todo, de que ellos tengan capacidad para diseñar su propio horizonte que finalmente será su desarrollo. (Bárcena, 2017, pág. 20)

En el contexto de las políticas internacionales los Objetivos de Desarrollo del Milenio han considerado que los pueblos indígenas deben mirar hacia el desarrollo.



A la par de lo hasta aquí expuesto, el otro concepto que suele ser utilizado vinculado a la autonomía indígena es el que se refiere a la libre determinación. Este concepto ha tenido eco en el derecho internacional de los derechos humanos que resguarda la libre determinación de los pueblos como un compromiso de carácter universal. Por ejemplo, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha emitido un instrumento denominado Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas, de la cual nos permitimos transcribir sus primeros artículos:

Artículo 1. Los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Artículo 2. Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos en cuanto a dignidad y derechos y tienen el derecho a no ser objeto de ninguna discriminación desfavorable fundada, en particular, en su origen o identidad indígenas.



Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 5. Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 6. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y a gozar de plenas garantías contra el genocidio o cualquier otro acto de violencia, comprendida la separación de los niños indígenas de sus familias y comunidades, con cualquier pretexto. Además, tienen derechos individuales a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

Amnistía internacional es otro organismo que también trabaja constantemente con comunidades y movimientos indígenas a los que ha acompañado en la lucha de sus derechos, concientizando en el mundo, sobre el tema de la discriminación que es evidente en México y en América Latina.



Amnistía ha reflejado casos de abusos indígenas en América, denunciando que en la región existe un índice alarmante de violencia de género que se acrecienta cuando se trata de mujeres indígenas que luchan por sus derechos humanos o por conseguir un mejor nivel de vida. Las mujeres indígenas se enfrentan a un número desproporcionado de agresiones y abusos sexuales, entre otras, en situaciones de trata, de conflicto armado y de trabajo en defensa de los derechos humanos.² (Fernandez, 2014, págs. 15-20-23)

La defensora de los derechos indígenas Rigoberta Menchú, nos comparte el nacimiento de un menor en la etnia K'iche', en Guatemala, de la cual es nativa, narrando con sus propias palabras lo que significa este gran acontecimiento para su cultura como parte de su cosmovisión:

En la comunidad de nosotros hay un elegido, un señor que goza de muchos prestigios. Es el representante. Tampoco es el rey, pero es el representante que toda la comunidad lo considera como padre. La

² Para profundizar más en el tema se sugiere revisar de manera detallada los diversos casos documentados por Amnistía Internacional de las mujeres indígenas en Canadá, las víctimas de esterilización forzada en Perú, y los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, en México. Casos muy complejos, que reflejan la violencia que se ejerce en contra de las mujeres indígenas de manera individual. De igual forma, los casos colectivos, que se pueden consultar en Amnistía Internacional son los informes respecto a la lucha por el territorio y los recursos naturales en América, por parte de los grupos indígenas de afrodescendientes y grupos arraigados de comunidades ancestrales en América Latina. En México, se puede consultar el documento sobre agresiones contra activistas en favor del derecho a la tierra en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, casos que son documentados en el impreso denominado: *La larga lucha de los pueblos indígenas de América en defensa de sus derechos*; publicación en español, por Amnistía Internacional, Madrid, España, 2014, págs. 15, 20, 23 y siguientes.



señora embarazada irá junto con su esposo a contarle que van a tener un hijo, y que ese hijo va a conservar, las costumbres de nuestros antepasados... Después que tenga la señora siete meses, es cuando la señora se pone en contacto con la naturaleza, según nuestra cultura, saldrá al campo, irá a caminar al monte. Así el niño está encariñándose con toda la naturaleza llevando en mente que el niño lo está recibiendo y empieza a platicar constantemente con su hijo: “De esta naturaleza nunca tienes que abusar y esta vida la tienes que vivir constante como yo la vivo” ... Muchas veces la costumbre en nuestra cultura nos ha hecho que nosotros respetemos a todos, sin embargo, a nosotros nunca nos han respetado”. (Burgos, 2007, págs. 27-28)

IV. El juicio de protección de los derechos políticos electorales como garantía de justiciabilidad de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas

Durante la colonia, si bien existían leyes de indias, se carecía de protección a los grupos indígenas frente al abuso de poder. Lo que mayormente se conjugaba con la corona fueron los aspectos de origen tributario, laboral, cultural, religioso y estabilizador, estableciéndose obligaciones de los indios para con los españoles, de éstos para con la Corona y de la Corona para con los Españoles; de las cuales



se establecieron obligaciones de los indios para con sus encomenderos, siendo la principal obligación de tributar. (Dougnac, 2017, pág. 46).

Conjuntamente a los problemas a los que históricamente se han enfrentado los pueblos indígenas hoy en día siguen presentándose estigmas sociales cuando se trata de juzgar con perspectiva indígena. Casos que han salido a la luz pública de personas integrantes de comunidades y pueblos indígenas,³ demuestran que los indígenas son víctimas de abusos y mayormente señalados y juzgados bajo el uso y abuso del derecho y no bajo la apariencia del buen derecho o la presunción de inocencia por poseer características antropológicas y culturales distintas.

La antropóloga Victoria Chenaut, revela que en la realidad existen limitaciones de tipo cultural, incluyendo el uso del derecho, que en mucho de los casos es utilizado en el sentido de privilegiar la posición de los actores sociales y las estrategias que estos utilizan en su recurso al derecho; sin embargo, al utilizar esta hipótesis en el contexto de los grupos indígenas como actores sociales, “ello implica que los actores sociales deben adaptarse a los métodos de interrogar, a los tipos de interrogatorios y a los tecnicismos jurídicos que se emplean durante el

³ Vid. “Mujer indígena guerrerense encarcelada 7 años por abortar: La SCJN resolvió que se violó el debido proceso por carecer de traductor y defensa legal adecuada”, La Jornada, 23 de Enero 2014; “Liberan SCJN a indígenas otomíes Alberta y Teresa por irregularidades en el debido proceso”, MVS noticias, 28 de abril 2010; “SCJN ordena liberación de tres indígenas presos por el caso Acteal, no se les garantizó el debido proceso”, Excélsior, 13 de Noviembre 2014; “Los indígenas que encarcelaron en México por falta de traductor. México: Liberan al profesor indígena Alberto Patisthán por violaciones graves a los derechos humanos”, BBC Mundo, 31 octubre 2013.



procedimiento judicial, mismos que no comprenden y que generalmente no se les explican”. (Chenaut, 2007, pág. 44).

Rodolfo Stavenhagen (Stavenhagen, 2007, págs. 132-134), recomienda que los gobiernos den alta prioridad en la búsqueda de medidas y acciones concretas que ayuden a cerrar la brecha existente entre las legislaciones para la protección de los derechos humanos de los indígenas y su implementación efectiva y desarrollar una política coordinada y sistemática con la participación de los pueblos indígenas.

Coincidimos con el autor, sociólogo defensor de los derechos indígenas, en el tema de justicia indígena, en cuanto a que sugiere que los tribunales deben aplicar normas internacionales en los casos que involucren situaciones relativas a los derechos humanos de los pueblos y las comunidades indígenas tomando en cuenta la emergente jurisprudencia en esta materia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De igual manera, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en jurisprudencia 20/2014, identificada bajo el rubro comunidades indígenas. normas que integran su sistema jurídico, ha sostenido que de la interpretación sistemática del artículos 2º de la Constitución, en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y la



Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se colige que los usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura. En ese orden, el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría (SIEF, 2014).

Como se puede palpar, la justicia electoral en México ha realizado esfuerzos por consolidar un sistema de protección de derecho de las comunidades indígenas y ha hecho posible desarrollar jurisprudencia al respecto. Todo ello cobra especial relevancia en el ejercicio pleno de la democracia participativa y en el acto mismo de garantizar el acceso de los involucrados a la toma de decisiones propias de su gobierno.

Es el caso, de que en México se cuenta con un sólido sistema de medios de impugnación electoral, que funciona para garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos de autoridad. En tratándose del juicio para la protección de los derechos políticos electorales, este será procedente respecto a determinaciones que limiten los derechos de votar y ser votado, a formar parte de institutos políticos u órganos autónomos electorales y ayuntamientos. En general,



procederá contra todo acto que afecte la esfera de derechos políticos electorales reconocidos constitucionalmente. Las reglas de procedencia de cada medio de impugnación, en particular del juicio al que nos vamos a referir, se encuentran registradas en la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El juicio de protección de derechos políticos y electorales del ciudadano o amparo federal en materia electoral -me permito llamarle así sin que para ello confundamos la naturaleza de uno y otro juicio ya que en el primero se carece de suspensión del acto reclamado-, se instaura a instancia de parte agraviada, siempre que se esté inconforme de la decisión de la autoridad electoral o se pretenda reparar la violación a un derecho político vulnerado, que trascienda a la esfera jurídica del gobernado; para lo cual, el acto no se haya consumado irreparablemente o se haya consentido expresamente.

Me permito aseverar -como parte de la argumentación teórica- que el juicio de protección de derechos políticos electorales, identificado como JDC, tutela derechos humanos que sugiero identificarlos como derechos específicos de los fundamentales reconocidos por la Constitución, no obstante, aquellos partan de una concepción universal; como pueden ser, los derechos de reunión pacífica, asociación, petición, de participación, igualdad y no discriminación, constituyendo su finalidad restituir al ciudadano en el goce, ejercicio y disfrute del derecho vulnerado en el terreno de la justicia electoral.



Para reclamar en el ámbito federal la reparación de esos derechos, así como su goce y ejercicio, es necesario conocer las funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De tal manera, que el artículo 99 constitucional, en su apartado V, señala que el Tribunal Electoral de la Federación será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial, que le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos a votar, de ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Como ya hemos advertido, para que un ciudadano mexicano, o naturalizado mexicano, que también puede darse el caso de este último supuesto (Expediente SX-JDC-18/2018, 2018), pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral a reclamar violaciones a sus derechos políticos electorales, deberá previamente haber agotado las instancias previstas en las normas internas, incluso, los procedimientos internos de los institutos y partidos políticos al que pertenece el agraviado o pretende formar parte.

También se deberán agotar previamente los recursos similares ante el órgano jurisdiccional local, para efecto de procedencia del juicio de carácter federal. Tener presente estas hipótesis siempre será muy importante para efecto de la procedencia inmediata del medio de defensa, si es que no se desea su desechamiento.



Por regla procesal, se establece en la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que son partes en el juicio: el actor que debe estar legitimado para presentarlo por sí mismo; la autoridad responsable o partido político que haya emitido el acto o la resolución y; el tercero interesado que suele ser el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, con un interés o un derecho incompatible con el que pretende el actor.

Conforme al artículo 80 de la Ley, exclusivamente, el juicio será promovido por un ciudadano cuando: a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular; e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro



de los derechos político electorales reconocidos por las leyes; g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales, siendo este criterio aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

Ahora bien, retomando el alcance del juicio de protección para los integrantes de los pueblos indígenas, el juzgador en materia electoral tiene la responsabilidad de ponderar los casos bajo una perspectiva cultural, conforme a la jurisprudencia 27/2016 del Tribunal Electoral, que establece que en el caso de las comunidades indígenas se deben flexibilizar las formalidades exigidas, para la admisión y valoración de pruebas, ello mediante el acceso pleno a la jurisdicción y al debido proceso de las comunidades indígenas y sus integrantes, atendiendo a sus costumbres y especificidades culturales, económicas o sociales.

Bajo esa perspectiva, en esos juicios la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible, conforme a la sana crítica, la lógica y las máximas de la experiencia, a efecto de que todos y cada uno de los medios de prueba allegados al proceso sean analizados atendiendo a su naturaleza y características específicas, sin que sea válido dejar de otorgarles valor y eficacia con motivo del incumplimiento de algún formalismo legal que, a juicio del juzgador y de acuerdo a las particularidades del caso, no se encuentre al alcance del oferente. Lo anterior, a fin de procurar compensar las circunstancias de



desigualdad y desventaja procesal en que se encuentran las comunidades indígenas, con pleno respeto al principio de igualdad procesal y a las reglas elementales en materia probatoria, sin que ello implique necesariamente tener por acreditados los hechos objeto de prueba (SIEF, 2014).

Es notorio el avance que en la materia se ha tenido, en tanto que los tribunales electorales han considerado que la conciencia de identidad cultural es suficiente para legitimar la procedencia del juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano; por lo que, basta que un ciudadano afirme pertenecer a una comunidad indígena, para que se le reconozca tal calidad. De igual manera, los criterios de interpretación apuntan a tener un mayor cuidado en la aplicación de las causas de improcedencia del juicio como un principio efectivo de acceso a la jurisdicción en concordancia con los sistemas normativos indígenas y las medidas alternativas de solución de conflictos electorales.

Si bien, existen reglas procesales en los cuales la suplencia de la queja se ve limitada en otras áreas del derecho, para el caso de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, la Jurisprudencia 13/2008 del Tribunal Electoral sostiene que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y



precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional.

Es así, que los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas gozan de la suplencia de la queja mediante una legitimación práctica para accionar en juicio. En ese sentido, las normas procesales deben interpretarse en la forma que les resulte más favorable.

Quedan aún temas pendientes que deben atenderse, tratándose del derecho procesal constitucional en materia electoral, como puede ser la suspensión del acto reclamado solicitado a instancia de parte ante la presencia de un agravio personal y directo a través de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; no obstante, la tutela efectiva de los derechos humanos de los grupos indígenas en México cada día cobra más aceptación debido al esfuerzo que constantemente realizan los órganos jurisdiccionales y las bondades que ofrece el juicio ciudadano.

El juicio de protección de derechos políticos electorales del ciudadano, resulta ser el medio más idóneo para la protección de los derechos humanos de naturaleza político electoral en México. Nuestra argumentación, no solo tiene la finalidad de aproximarnos a la realidad de los pueblos y comunidades indígenas en México, sino también a destacar la contribución que los tribunales han tenido



en la consolidación de la protección de los derechos políticos y de las garantías electorales lo cual es loable reconocer.

V. Conclusión.

Aunado a los retos que enfrentamos como sociedad continua la lucha de los pueblos indígenas por mejores condiciones de vida y mayor participación política, resulta destacable y plausible que exista un criterio uniforme en que, a esos grupos por razón de su situación de vida, deben realizarse acciones en pro de los mismos.

A raíz de ello, se trabaja por parte de las autoridades que integran el sistema electoral mexicano, en garantizar que los espacios de representación popular sean ocupados por integrantes de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones a través de la denominada cuota indígena; sobre todo, en aquellos municipios donde exista mayor presencia de esos grupos a través de la implementación de acciones afirmativas. En ese sentido, cierto es que se carecen de estudios y estadísticas que al día de hoy den luces del cumplimiento de la cuota indígena y la paridad de género en cargos de representación indígena, ya que en esta vertiente México se encuentra en una primera etapa.

En cuanto al derecho a la participación ciudadana de los indígenas, para elegir a sus representantes y tomar decisiones públicas, este se encuentra reconocido por la Constitución. Bajo tal garantía, es en el Juicio de Protección de Derechos Políticos Electorales del Ciudadano en donde mejor se ve la luz de la efectividad pragmática de la protección de los derechos humanos de naturaleza política electoral a favor del gobernado. Sin la existencia de dicho juicio no habría manera de garantizar los derechos humanos de naturaleza política en México,



pues como bien se sabe el Juicio de Amparo no tiene cabida en tratándose de tales derechos.

Se concluye que son los jueces constitucionales en materia electoral, los que han ido consolidando a través de sus determinaciones el sistema de resguardo de los derechos humanos de derechos políticos electorales en México; resaltando que, en asuntos en donde se ven involucrados los usos y costumbres indígenas con la protección de la dignidad humana en sentido individual prevalece naturalmente esta última.

A través de la accesión de normas y costumbres, los tribunales han hecho que impere el bien común y la paz social, que si bien este ejercicio ha sido asociado al derecho romano hoy en día se necesita tomar mayor conciencia de lo que implica juzgar con perspectiva indígena y el establecimiento del punto de equilibrio entre derechos y libertades fundamentales, al efecto de evitar el uso y abuso del derecho en contra de esos grupos.

No únicamente el problema de la exclusión y rezago de los pueblos indígenas es jurídico, y se requieren mejores políticas públicas a favor de los mismos, ya que estos pueblos constituyen la base de la identidad pluricultural mexicana. Al momento de emitir un planteamiento o decisión que pudiese agredir la esencia y el ser de la persona indígena se debería entender y asimilar su cosmovisión sin utopías ni juicios de valor.



Bibliografía y Referencias Electrónicas

Aguilera, J. (2017). *El agua en el cosmos, la matriz de la vida*. Madrid: RBA.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



- Aries, P. (1988). *Historia de la vida privada (Del imperio romano al año mil)*. Madrid : Taurus.
- Atienza, M. (2013). *Curso de Argumentación Jurídica*. Madrid: Trotta.
- Bárcena, F. (2017). *El derecho de los pueblos indígenas al desarrollo*. México: ANUI.
- Burgos, E. (2007). *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*. Madrid: Siglo XXI.
- Chenaut, V. (2007). Grupos vulnerables, niños, ancianos, indígenas y mujeres; lejos del derecho, cerca de la violencia. En A. Gamboa, *Textos Universitarios* (pág. 44). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Dougnac, A. (2017). *Manual de Historia del Derecho Indiana*. México: UNAM.
- El financiero*. (08 de Julio de 2015). Obtenido de <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tepjf-ordena-cumplir-paridad-de-genero-en-candidaturas-de-chiapas>.
- Expediente SX-JDC-18/2018, 18/2018 (Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 18 de Julio de 2018). Obtenido de <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0018-2018.pdf>
- Fernandez, I. (2014). *Lo largo de los pueblos indígenas de América en defensa de sus derechos*. Madrid: Amnistía internacional.
- INEGI. (3 de Agosto de 2015). *Numeralia CDI pueblos indígenas*. Obtenido de INEGI: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239941/02-numeralia-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>.
- INEGI, I. N. (5 de Agosto de 2016). *Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas*. Obtenido de INEGI: <http://www.inegi.org.mx/>
- Morineau, M. (2002). *Diccionarios jurídicos temáticos*. México: Oxford.
- Navarrete, F. (2008). *Los pueblos indígenas de México*. México: Comisión Nacional de Pueblos Indígenas.



Portym, R. (2003). *Los ciudadanos del mundo*. Barcelona: Crítica.

SIEF. (28 de Diciembre de 2014). *TE*. Obtenido de
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=20/2014&tpoBusqueda=S&sWord=derecho,indigena>

Stavenhagen, R. (2007). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. México:
UNESCO.

**Análisis crítico de la ley de medios alternativos para la
solución de conflictos del estado de Veracruz.**

*Critical analysis for the alternative dispute resolution law for
the free and sovereign state of Veracruz.*

María Elisa Matilde Ceballos Díaz

Estudiante del Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; Maestría en Derechos Humanos y Juicio de Amparo; Licenciado en Derecho; Mediadora Privada, registro folio CEJAV/DG/CERT/15/2018; Abogado litigante.

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 7, No. 12, mayo-octubre 2019, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Ceballos, M. (2019). La Filosofía como Promotora de Valores. *Universos Jurídicos*, 110-144.

Fecha de recepción: 27 de febrero de 2019

Fecha de aceptación: 05 julio de 2019



SUMARIO: I. Introducción, II. Historia de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en México, III. ¿Qué son los Mecanismos y/o Medios Alternativos de Solución de Controversias?, IV. Ventajas e inconvenientes de los Mecanismos Alternativos de solución de Controversias en el Estado de Veracruz, V. Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, VI. Análisis de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Veracruz, VII. Conclusiones, VIII. Fuentes de Consulta.

RESUMEN

El presente trabajo realiza un análisis crítico a la Ley de Medios Alternativos de Solución de Conflictos del Estado de Veracruz, con el fin de determinar si esta Ley, así como las instituciones creadas para su aplicación, cumplen con los mandatos establecidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales, principalmente que toda la población veracruzana puede acceder a estos procedimientos.

Palabras clave

Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, mediación, conciliación.



Abstract

The present work makes a critical analysis of the Law of Alternative Means of Conflict Resolution of the State of Veracruz, in order to determine if this Law, as well as the institutions created for its application, comply with the mandates established in the Federal Constitution and in the International Treaties, mainly that the entire population of Veracruz can access these procedures.

Keywords

Alternative Dispute Resolution Mechanisms, mediation, conciliation.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado que establezca un discurso en favor de la protección de los derechos humanos, debe de reconocer y proporcionar a favor de todos los gobernados un principio básico, el acceso efectivo a la justicia, con el fin de que su voz sea escuchada y puedan ejercer sus derechos, lo que debe de realizarse a través de un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro, que sea efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes, tal como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 8 y 25, ambos en su párrafo primero, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14, que permiten la certeza de que los ciudadanos recibirán justicia en forma adecuada.



En esa idea, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, fueron instaurados como Derecho Humano el 18 de junio de 2008, con la reforma efectuada al artículo 17 de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias; ofreciendo así, al ciudadano una vía alterna a la judicial, simple, rápida y económica de solucionar los conflictos y dotando a la sociedad del poder de responsabilizarse de sus problemas y soluciones.

Para estar acorde con el mandato Constitucional, en materia penal se promulgo la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, además de que los treinta y tres Estados del país, paulatinamente han promulgado sus respectivas Leyes de la materia, ajustando sus leyes adjetivas y sustantivas en las materias de su competencia, dotándolas de particularidades propias, sin perder la esencia de los mismos.

Es así, que el Estado de Veracruz no fue la excepción y expidió la Ley de Medios Alternativos de Solución de Conflictos del Estado de Veracruz, la cual es de orden público y observancia general, puntualizando que su objeto es la aplicación de la mediación y conciliación para la solución de conflictos legales y la obtención de acuerdos reparatorios en materia de Justicia Restaurativa, tal como lo señalan los artículos 1 y 2 de esta Ley.



Para su aplicación, se creó el Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz (CEJAV), quien es el órgano encargado de proporcionar los servicios de mediación y conciliación, así como Justicia Restaurativa, autorizando de igual manera a organismos privados dicha práctica, con el fin de aplicar, difundir, divulgar y desarrollar (entre otros) estos procedimientos a la sociedad veracruzana.

Han transcurrido aproximadamente siete años de la creación e implementación de esta Ley de Medios Alternativos de Solución de Conflictos del Estado de Veracruz, cuestionándose si esta Ley, así como las instituciones creadas para su aplicación, cumplen con los mandatos establecidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales, es decir, que toda la población veracruzana puede acceder a estos procedimientos.

Por lo que, este trabajo realizara un análisis crítico a la Ley de Medios Alternativos de Solución de Conflictos del Estado de Veracruz, para determinar lo anterior.

II. La Historia de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en México.

En México, los Mecanismos de Solución de Controversias tiene sus antecedentes en las Bases Orgánicas de la República Mexicana, dictadas el 14 de junio de 1843, en su artículo 186, donde se hacía referencia a la aplicación de la

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



conciliación en cualquier pleito civil o criminal sobre injurias puramente personales.

En 1997, el Estado de Quintana Roo promulgó la primera Ley de Justicia Alternativa, fundando su centro de asistencia jurídica en la que se podían celebrar procedimientos de justicia alternativa (mediación y conciliación) que no dependía de que existiera previamente un juicio, este era un procedimiento independiente, llevado en una sede perteneciente al Poder Judicial local, en donde únicamente se ejercía la justicia alternativa.

El 18 de junio de 2008, se efectuaron una serie de reformas a la Constitución, donde se presentan un cambio al sistema judicial, uno de ellos es el tema que ocupa a este trabajo, a través de la reforma efectuada al artículo 17, donde se impone que las leyes preverán Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y que las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales; puntualizando que esta norma en ningún momento se señala en que materias del derecho se deben prever, por lo que al ser una norma general, esta reforma se aplica a todas las áreas del derecho, siempre y cuando sean procedentes y aplicables al caso.

Por lo anterior, las legislaciones federales como estatales empezaron a ser adaptadas, unos más que otros, a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional, incorporando los Mecanismos Alternativos de Solución de



Controversias como otra alternativa para que la población pueda ejercer sus derechos e intereses en una controversia, creando centros de justicia alternativa en las sedes judiciales para su aplicación.

Ha de expresarse que antes de la reforma ya se contemplaban estos mecanismos alternos, no así propiamente con ese nombre, pero en nuestras leyes, códigos (principalmente los procesales) y reglamentos, se encontraban presentes tanto la conciliación como el arbitraje, de igual manera en instituciones como la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en la Comisión de Arbitraje Médico, las Comisiones de Nacional y Estatales de Derechos Humanos; es así que estos mecanismos de solución de controversias han estado presentes en la Justicia de México, concretándose cuando el Legislador los puso a la par de la justicia ordinaria para proporcionar al ciudadano una opción más, otra forma de resolver sus conflictos, otorgándole la decisión de cuál es la vía le resultara más efectiva.

A continuación, se enuncian brevemente algunas de las modificaciones estructurales que se han presentado en diversas Leyes, Códigos y reglamentos, lo anterior con el fin de que se visualice la evolución de los mecanismos alternativos en México.

El Estado del Veracruz es uno de los que han adaptado su normatividad, así el Código de Procedimientos Civiles, antes de la reforma, establecía que al iniciar la



audiencia de recepción de pruebas, se les otorgaba a las partes 15 minutos para platicar y llegar a una posible solución, en caso contrario se continuaba con la audiencia; situación que ha cambiado a partir del 29 de julio de 2013, ya se incluyó en el capítulo VI, que se refiere a la aplicación de los procedimientos de los Medios Alternativos, antes o durante el juicio, instruyendo la forma en que deberá de aplicarse esto procedimientos; pero no todos los Estados han realizado de la misma forma, ni con la misma importancia, por ejemplo el Estado de Querétaro aún podemos observar que su Código Procesal Civil en su numeral 275 Bis, las partes dentro del proceso son citadas para que acudan a una audiencia oral conciliatoria, desahogada por el propio juzgador o por alguno de los secretario auxiliares del juzgado, si se llega a un convenio los funcionarios elaboran el convenio y si no se continua con el proceso, además de que solo cuentan con un Reglamento del centro de mediación del Poder Judicial del Estado, mas no una Ley, el cual solo se refiere a mediación, mas no a otros mecanismos, por lo que es muy limitativo.

En el proceso laboral, podemos decir que antes de la reforma de la Ley Federal del Trabajo, del 01 de mayo de 2019, la conciliación fungía como una etapa de la audiencia denominada de conciliación demanda y excepciones, cuyo objetivo, era precisamente que las partes previa platica llegaran a un arreglo respecto a la disputa obrero- patronal, pero actualmente este proceso se encuentra en manos del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, a



quien le corresponde exclusivamente la función conciliatoria en esta materia, lo anterior se encuentra establecido en el artículo 590-A, en concordancia con la fracción XX del artículo 123 constitucional.

En lo que se refiere a la materia penal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2014, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, cuyo objeto es la resolución de controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, a través del dialogo, tal como lo estipula en su artículo 1; esta Ley es aplicable para todas las entidades federales y estatales, lo cual es una ventaja, ya que homogeneiza su aplicación.

Ahora bien, tocante a la materia mercantil, en específico no se contemplaba un procedimiento en sí, pero a partir de enero de 2018, al tramitarse en forma oral los juicios, cuya suerte principal sea inferior a la cantidad de un millón de pesos, y el Código de Comercio en su artículo 1390 bis 32, establece el deber procesal de las partes en los juicios orales de asistir a la audiencia preliminar, donde uno de sus objetivos es la conciliación/mediación, en la que el juez pretenderá que las partes lleguen a un acuerdo, eso con el fin de que se resuelvan en forma más rápida este tipo de controversias; Un punto a resaltar de la legislación mercantil que en caso de que exista una inasistencia injustificada a la audiencia preliminar el artículo 1390 Bis 33 prevé una multa de dos mil 132 pesos a seis mil 906 pesos, y este es un punto que debe de resaltarse, porque no significa que el Juez obligue a



las partes a conciliar/mediar, ya que no es lo mismo el deber que se tiene de asistir a la audiencia preliminar al derecho de las partes a de someterse a un mecanismo alternativo, se trata de un deber procesal y no de una simple carga, lo anterior encuentra su sustento en lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada denominada *Juicio Oral Mercantil el artículo 1390 bis 33 del Código de Comercio establece el deber procesal de asistir a la audiencia preliminar de conciliación, mas no a la conciliación misma*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Materia Civil, Tesis: 1a. CCXL/2017 (10a.), Tesis Aislada, Registro 2015733, viernes 1 de diciembre de 2017.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Protección al Consumidor ha regulado el procedimiento de defensa del consumidor, donde la conciliación ha sido una fundamental, estableciendo que su trámite se efectuará ante las unidades administrativas de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor (PROFECO) a petición de parte, teniendo como fin ser un medio eficaz y rápido de solución de controversias entre los consumidores y proveedores, la cual puede ser en forma presencial, vía telefónica o por otro medio idóneo, en atención a lo que dispone el numeral 111 de la Ley en comento, esta parte final es necesario resaltar, ya que novedosamente ya no solo se requiere la forma presencial para celebrar la conciliación, sino que se puede celebrar de otras formas no presenciales.



Por último, se menciona el Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, quien norma los procedimientos de la Comisión de Arbitraje Médico (CONAMED), que si bien es cierto no ha sufrido una modificación estructural, es importante mencionar que es un reglamento donde parcialmente se visualiza a las personas que provienen de algún grupo indígena, de las que no hablen o entiendan el idioma español, o de personas sordas, por lo que esta Comisión asignará de manera gratuita un intérprete, tal como lo establece su artículo 10 fracción II, situación que es novedosa, ya que como más adelante se mencionara, es escaso la normatividad en este sentido, en amplitud al espectro de protección de estos grupos vulnerables, pero aun no abarca a todas las personas con discapacidad.

De lo anterior se puede advertir, que a doce años de la implementación de esta vía alternativa, aun no se ha cumplido en su totalidad con el mandato constitucional, ya que el avance en las legislaciones, tanto estatales como federales, es parcial, y además de aun existe escepticismo en los profesionales del derecho para utilizar estos mecanismos; sin embargo esto cambios que se seguirán observando, ya que el mandato constitucional al ser una norma abierta sin especificidad, es aplicable a todas las materias, por lo que incluso en determinado momento se advertirá su implementación en el Juicio de Amparo, situación que favorecerá al ciudadano por la reducción en los tiempos en la reducción de sus derechos humanos, tal como lo plasma el Dr. Gonzalo Uribari



Carpintero (Uribari, 2010, p.13), en su artículo denominado Juicios de Amparo ¿Es posible emplear mediación?, donde establece:

La mediación en manos del juez de distrito constituiría un instrumento ideal que abatiría el rezago de casos en los que la autoridad responsable puede restaurar a la brevedad los derechos fundamentales de los quejosos, sin necesidad de alargar el proceso con audiencias incidentales y constitucionales.

Pero mientras eso llega a suceder, los 33 estados integrantes del país han dictado su Ley, así como creado el organismo dedicado a su práctica y difusión, en el caso Veracruz no es la excepción en la implementación de los Medios Alternativos de Solución de Conflictos, ya que fueron incluidos en la Constitución Política del Estado en el artículo 5 párrafo 7, el 10 de mayo de 2013, ordenando su inclusión en la legislación ordinaria; como resultado se publica la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz y su reglamento el 8 de abril de 2014, donde se regula la forma de aplicación y que son de carácter general en el Estado, además precisa que su objeto es el regular la aplicación de la mediación y la conciliación para la solución de conflictos legales y la obtención de acuerdos reparatorios en materia de justicia restaurativa; pero también estos ordenamientos crean y norman el funcionamiento del Centro de Estatal de Justicia Alternativa del Estado de Veracruz (CEJAV), quien es un organismo que estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del



Estado y cuya representación estará a lo largo de todo el Estado a través de sus Unidades Regionales.

III. ¿Qué son los Mecanismos y/o Medios Alternativos de Solución de Controversias?

Antes proceder a proporcionar una definición, es necesario comentar que existe tanto en la Ley, como en la doctrina, diversas formas a las que se designa a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, utilizándose palabras en sustitución unas de otras, como lo son: métodos, medios, sistemas alternos, alternativos de solución, resolución de controversias, solución de conflictos, justicia alternativa, etc... pero al final todas ellas se refieren a la vía alternativa, por lo que su uso no altera la esencia y ni su contenido, tan es así que cada Estado ha tomado estos términos para designar a sus leyes, por ejemplo Veracruz denominó Ley de Medios Alternativos de Solución de Controversias y el Estado de Quintana Roo le llamó Ley de Justicia Alternativa; sin embargo, se sugiere que por estar asignados como Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en la Constitución, y ser nuestra ley suprema, sería lo más adecuado este término, con el fin de tener un término uniforme.

En cuanto a definiciones, de igual manera vamos a encontrar un sinnúmero de ellas, tomando la de Ana Elena Fierro Ferrández (Fierro, 2012), mexicana experta en el tema, quien en la presentación que realiza de su libro denominado Manejo de Conflictos y Mediación, refiere que los medios alternativos de solución de



conflictos “resultan métodos útiles ya que proporcionan las herramientas necesarias para aprender a comunicarnos y a buscar soluciones creativas a nuestros conflictos.”

Rolando Ortega Hernández (Ortega 2019, p. 45), en su texto Mecanismos alternativos de resolución de conflictos por medios electrónicos, establece que estos son:

...mecanismos que no forman parte de la jurisdicción ordinaria, pero que están permitidos por la ley, dentro de un marco de acción determinado y claramente establecido a lo que las partes pueden acudir para que se les reconozca un derecho.

122

Por su parte, Francisco Gorjón Gómez y Rafael Sánchez Vázquez (Gorjón Gómez y Sánchez Vázquez, 2012, p.32), refieren en el capítulo denominado Métodos alternativos de solución de controversias como herramienta de Paz, del libro Métodos alternos de solución de conflictos: herramientas de paz y modernización de la justicia, que estos son “...un medio para el desarrollo pleno de una cultura de la no violencia y la solución de conflictos...”

Ahora bien, la Ley de Medios Alternativos para la Solución de conflictos del Estado de Veracruz, la cual se analizará posteriormente, no establece una definición legal de lo que debe de entenderse como Medio Alternativo, solo se limita a establecer que la mediación y la conciliación son medios alternativos y



que en ella se regulara su aplicación para la pronta y pacífica solución de conflictos legales tanto de personas físicas como morales.

Estos conceptos coinciden con una característica importante poder auto compositivo de las partes, ya que son ellos quienes resuelven su conflicto a través de la comunicación, así como la forma pacífica en que estos deben desarrollarse, motivo por el cual un concepto más completo sería que los Mecanismos y/o Medios Alternativos de Solución de Controversias son un procedimiento, de mediación o conciliación, que ayudan a que dos o más personas encuentren la solución a un conflicto, en forma pronta y pacífica, no adversarial y regulados en una Ley.

123

IV. Ventajas e inconvenientes de los Mecanismos y/o Medios Alternativos de Solución de Controversias en el Estado de Veracruz.

Se debe de reconocer que los sistemas tradicionales de solución de conflictos que el estado ha ofrecido como vía de justicia, se encuentran saturados ya que han sido rebasados por las cargas de trabajo existentes, además que al personal humano le falta capacitación, no hay los espacios ni el material suficiente para hacer frente a un sin fin de procesos que se tienen asignados, lo anterior solo trae como consecuencia que la justicia se vuelva lenta, costosa, además de obsoleta, pero además un punto que sobresale sobre las antes enunciadas es la falta de credibilidad que la ciudadanía tiene hacia las instituciones que imparten justicia, lo



anterior se ve reflejado en el Censo de Impartición de Justicia Estatal 2019 y del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2019, efectuado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, donde se reflejan en números estas circunstancias; además que en este tipo de procesos el resultado del conflicto lo realiza un Juez, él es quien decide quién es el ganador y quien el perdedor, por lo que en el futuro existirá enfrentamiento, por si no restauran las relaciones entre las partes.

Por ellos los Mecanismos alternativos de solución de controversias, al implementarse uno de los argumentos principales es que no sustituyen a la justicia tradicional, son una opción más para que los ciudadanos accedan a la justicia, un complemento, ya que se pueden emplear dentro de proceso judicial o antes de llegar a éste; además de que son económicos a comparación de los gastos que se generan en un proceso judicial, y que es que la solución la proporcionan los mismos participantes, al comunicarse restableciéndose las relaciones fracturadas por el conflicto y además lograr acuerdos satisfactorios para ellos, sin que existan perdedores.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia denominada *Acceso a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado*, de la décima época, registro: 2004630, Tribunales Colegiados de Circuito, Octubre de 2013, de la Materia(s): Constitucional, Común, ha reconocido que

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



estos se encuentran en un mismo nivel constitucional que con la justicia jurisdiccional, proporcionando la misma dignidad, y su finalidad es idéntica, el resolver las diferencias entre los participantes y sobre los argumentos bajo los cuales se basa la desaprobación de los mecanismos, es por desconfianza e incredulidad, así como falta de capacitación sobre los mismos, lo que acarrea una resistencia para su aplicación, aunado a que no existen mecanismos que acrediten la eficacia de los mismos para un debido acceso a la justicia.

Es así, que el papel que desempeñan los operadores jurídicos en la implementación de todas estas transformaciones que ha sufrido nuestro Sistema de Justicia, es importante, lo que se refleja en el ejercicio diario ante los Tribunales, en la difusión y el cambio de cultura jurídica que debe prevalecer en la sociedad; por lo que es necesario que los abogados y los encargados de impartir justicia, cuenten con la capacitación adecuada en los procesos de solución de controversias, que los conozcan tanto en el aspecto teórico como en el práctico, de modo que los justiciables cuenten con una debida asesoría y se les informen las vías que tienen para resolver sus problemas .

Pero tal como lo establece la tesis citada con anterioridad, existe desconfianza e incredulidad por todos los operadores jurídicos, por ejemplo los abogados litigantes muestran resistencia en llevar a la práctica estos procedimientos, en razón de dos situaciones, la primera los honorarios a percibir y segunda la falta de capacitación o actualización que se requiere, desconocen el papel que van a



desempeñar; de igual manera los Juzgadores están en la misma posición ya que evitan que las partes se sometan a estos procedimientos, eludiendo su aplicación con el argumento de aplicar control de convencionalidad, como por ejemplo en Veracruz los Juzgadores implican lo establecido en los preceptos 218 Bis y 219 primera parte del Código de Procedimientos Civiles, al considerar que es un negación de justicia los medios alternativos, ya que significan un rezago o atraso de semanas o meses en el trámite de los procedimientos, ya que solo existen cinco centros de justicia alternativa (Xalapa, Veracruz, Poza Rica, Córdoba, San Andrés Tuxtla) y se cuentan con 21 distritos judiciales en toda la geografía veracruzana, resultando un problema el envío de expedientes de los juzgados de la zona norte, hacia la ciudad de Tuxpan, Veracruz, como los de la zona centro a Xalapa, del sur a Coatzacoalcos, lo que resulta tardado ya que para eso transcurre más de un mes, contabilizándose el envío, la radicación, así como la invitación y el señalamiento de la fecha en que se celebrara la mediación y es por ello que implican la reforma, por un beneficio de una interpretación más extensiva, y por lo tanto continúan aplicando como ya lo venían haciendo, hasta en tanto exista la infraestructura necesaria de los medios alternativos o justicia alternativa para que puedan desahogar normalmente el trabajo en materia procesal civil; este criterio se vio reflejado en varios acuerdos de los Juzgados de Primera Instancia del Estado de Veracruz.



Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una tesis aislada que, sobre el criterio de los Juzgadores, la cual tiene el registro 2012087, dictada en la Décima Época, de Tribunales Colegiados de Circuito, en materia Constitucional, Civil, VII.1o.C.33 C (10a.), Página: 2163, del rubro *Mecanismos alternativos de solución de controversias. La omisión del juez de remitir de oficio el expediente al centro estatal de justicia alternativa de Veracruz, en términos del artículo 218 bis del código de procedimientos civiles para el estado, viola el derecho fundamental previsto en el segundo párrafo del artículo 17 de la constitución federal*; Es así que todas las autoridades jurisdiccionales deben remitir todos los asuntos para que pueda aplicarse debidamente la justicia alternativa, ya que se debe de tomar en cuenta que se trata de un derecho fundamental consagrado en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que su omisión hace nugatorio el derecho de las partes de solucionar el conflicto en esa vía, el cual debe privilegiar ya que, de lo contrario, el legislador no le habría impuesto la posibilidad de actuar oficiosamente en ese sentido, y simplemente lo habría establecido como un derecho de las partes para que, si lo estimaran conveniente, lo hicieran valer.

Aun existiendo beneficios que los Mecanismos Alternativos puedan proporcionar, el problema seguirá persistiendo afectándose los derechos humanos de las personas, porque la realidad aún no se cuentan a nivel estatal con suficientes centros que puedan solventar todos los conflictos existentes, aun



con la existencia de centros privados, que ya en Veracruz son 16 y aunado a que el CEJAV en su segundo informe de resultados 2019 señala que cuentan con un módulo de mediación itinerante en donde la ciudadanía no podía verse beneficiada, lo que demuestra la necesidad de que deberán de crearse nuevos centros para la atención de la población y además utilizar y normar herramientas para acortar distancia como pudieran ser la utilización de medios electrónicos, lo anterior con el fin de eliminar los obstáculos referentes a las cuestiones geográficas, físicas, sociales, económicas, psicológicas y, por supuesto, normativas, lo que garantizara que esta justicia se encuentran al alcance de todos.

Dentro de la Ley de Medios, ni en el reglamento, se encontrara formas de cómo se puede medir la efectividad de los Medios Alternativos de Solución de Controversias, es decir establecer cuantos convenios celebrados han sido cumplidos en su totalidad, ya sea en forma extrajudicial o judicial; el CEJAV se limita a establecer las estadísticas resultantes de cada año, en donde se establece la totalidad de los convenios celebrados, de las sesiones realizadas, de las personas atendidas con expediente y sin expediente.

Lo cierto es, que, subsanándose estos obstáculos, es un hecho que se descargará trabajo a los órganos jurisdiccionales, fomentando la cultura del dialogo como una forma de resolver los conflictos y de restaurar relaciones.



V. Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz

Veracruz emite en 2005, la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos para el Estado de Veracruz, creando y regulando el funcionamiento del Centro de Estatal de Justicia Alternativa del Estado de Veracruz (CEJAV), quien es un organismo que estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, e igualmente se dicta el Reglamento de la Ley de medios alternativos para la solución de conflictos.

Se establecen a nivel estado cinco unidades regionales, las cuales se ubican en las ciudades de Xalapa, Veracruz, Poza Rica, Córdoba, San Andrés Tuxtla, y quienes se encargan de proporcionar servicios a los 2012 municipios que integran la entidad veracruzana; aunado a que ya CEJAV ha acreditado y registrado el funcionamiento de 16 centros de justicia alternativa privados a lo largo del estado, quienes operan con personal certificado y con instalaciones adecuadas a la función a desempeñar.

Este organismo se conformara por un Consejo Directivo, una Dirección General, por una Contraloría Interna, una Dirección de Administración, por un Coordinador de Unidad Regional, Mediadores-conciliadores, por Invitadores, por oficiales operativos, Psicólogos, un Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos, un Jefe del Departamento de Transparencia, Estadística, Informática y Cómputo, Jefe del Departamento de Capacitación, Certificación, Difusión y Enlace, por un



Jefe del Departamento de Recursos Humanos y Financieros, un Jefe del Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales, un Jefe del Departamento de Auditoría, Control y Evaluación, un Jefe del Departamento de Responsabilidades, Quejas y Situación Patrimonial y los que el Consejo determine atendiendo a las necesidades del servicio y presupuesto.

El CEJAV se encarga principalmente de aplicar los Medios Alternativos para la Solución de Conflictos mediante la ejecución de los procedimientos de mediación, conciliación y de justicia restaurativa, además de fomentar la cultura de paz, divulgar y difundir los servicios que se prestan, capacitar, certificar, seleccionar, así como registrar a los mediadores, apoyar y coordinar a organismos públicos y privados para realizar en forma más eficiente el servicio, aplicar programas de investigación, actualizar y diseñar la normatividad interna, supervisar el funcionamiento de los organismos públicos y privados, tal como lo establece el artículo 4 del reglamento.

Por lo que en cumplimiento a sus funciones CEJAV, ha estado proporcionando constante capacitación, con el fin de certificar a mediadores-conciliadores-facilitadores, por lo que ha impartido 4 diplomados, donde personas aproximadamente 213 personas han logrado el objetivo.

Los pasos a seguir para solicitar los servicios del CEJAV son: primeramente que las partes interesadas acudan ya sea al centro estatal o alguno de las cinco



unidades regionales; A solicitud de la parte interesada se formulara una invitación a la persona con quien se tiene el conflicto y se le invitara para que acuda a una entrevista inicial; Así las partes acordaran el día y la hora en que se celebraran la reunión o las reuniones que sean necesarias, donde los mediadores-conciliadores-facilitadores mediante diversas técnicas lograrán la comunicación de las partes, en caso procedente se elaborara un convenio donde se asiente el acuerdo que las partes lograron para resolver su conflicto y este causa efecto de cosa juzgada.

En la última parte del párrafo anterior, es un punto que causa conmoción, principalmente en los detractores de estos mecanismos, ya que, al presentarse incumplimiento por alguna de las partes del convenio celebrado, debe de reclamarse su cumplimiento ante un órgano jurisdiccional, por lo que deberá de seguirse todas las fases del proceso largo y desgastante, el gasto económico, y la decisión la realizara un juez, por lo que se vuelve a lo que se quiso erradicar desde un principio.

VI.- Análisis de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos para el Estado Libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.



Este análisis se realizará en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diversos Tratados Internacionales en que nuestro país es parte.

a) Principio de la no discriminación

Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos para el Estado de Veracruz, se advierte a todas luces discriminatoria, esto en razón de que si bien es cierto en su artículo 1 establece que su aplicación es de orden público y de observancia general en la entidad, hay sectores de la población que no son considerados en la Ley, como lo son los grupos indígena, de las que no hablen o no entiendan el idioma español, o de personas con discapacidad.

Es importante recordar, que el Estado de Veracruz es el tercer estado de la Republica que cuenta con personas de lengua indígena, esto de acuerdo a los resultados del censo de población y vivienda de 2010, por lo que deberá ser necesario la implementación de intérpretes, para que el servicio sea de calidad y accesible, acorde con el reconocimiento de los derechos indígenas establecido en el artículo 2, donde se establece que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, así como de sus usos y costumbres; por lo que es importante que esta Ley se adapte a estos requerimientos de este grupo vulnerable, y se establezca la figura del interprete y sea utilizado en caso de ser necesario, ya que



en los 21 distritos judiciales que conforman el estado están presentes las lenguas originarias; Además, d que se propone la práctica de los medios alternativos entre pares, es las mismas personas de mismo grupo indígena, ya que son ellos quienes conocen sus usos y costumbres, comprendiendo perfectamente el conflicto suscitado, por lo que deberá de promoverse la capacitación y certificación de personas indígenas.

De igual manera, Veracruz es un estado con un alto índice de personas con discapacidad, lo que se advierte de la Encuesta Nacional dinámica demográfica 2018, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; las personas con discapacidad de acuerdo con el artículo 12 y 13 de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad pueden ejercer su capacidad jurídica, debiendo la sociedad debe de proporcionar apoyos adecuados para la toma de decisiones jurídicas, por lo tanto pueden acceder a la justicia en igualdad de condiciones como los demás, incluyendo los que se refieren a mecanismos alternativos, por lo que la ley en comento debe reconocer que las personas con discapacidad son titulares de derechos, proporcionar accesibilidad en la infraestructura física de los inmuebles que albergan los centro de justicia alternativa, ya sean públicos o privados y además en caso contar con un intérprete o medios electrónicos necesarios para lograr una debida comunicación, antes, durante y después del procedimientos alternativo.

a) Objetivos de la Ley

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Esta ley es limitativa, porque en su artículo 2 solo centra la función de los Medios Alternativos de Solución de Controversias para para la pronta y pacífica solución de conflictos legales tanto de personas físicas como morales, pero los medios alternativos no solo cumplen esta función, va más allá de la solución de un conflicto, ya que también pueden restablecer las relaciones para lograr una convivencia pacífica.

Estas relaciones sociales, se ven afectadas por la presencia del conflicto, que el diccionario de la real Academia Española lo define “como combate lucha, pelea, enfrentamiento armado, materia de discusión”, lo que provoca el antagonismo entre las personas y mientras estas no se restauren no habrá esa armonía entre las personas, que puede iniciar con dos personas, pero se puede a extender a un grupo mayor.

Es por lo anterior, que estos mecanismos propician una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, la aceptación, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

Es así, que el papel que desempeñan los operadores jurídicos en la implementación de todas estas trasformaciones que ha sufrido nuestro Sistema de Justicia, es importante, lo que se refleja en el ejercicio diario ante los Tribunales, en la difusión y el cambio de cultura jurídica que debe prevalecer en la



sociedad; por lo que es necesario que los abogados y los encargados de impartir justicia, cuenten con la capacitación adecuada en los procesos de solución de controversias, que los conozcan tanto en el aspecto teórico como en el práctico, de modo que los justiciables cuenten con una debida asesoría y se les informen las vías que tienen para resolver sus problemas .

b) Ámbito de aplicación

La ley establece en su artículo 5 las materias bajo las cuales se deberán de aplicar que son la civil, mercantil, laboral y en aquellos asuntos que sean susceptibles de convenio y que no alteren el orden público ni contravengan alguna disposición legal o afecten derechos de terceros; en materia penal, sólo será aplicable en delitos por querrela y en cualquier otra, cuando lo soliciten las partes y cuyo objeto no sea contrario a la moral y a las buenas costumbres.

Sin embargo, como ya vimos en el inciso a) no es posible que realicen medios alternativos con personas de pueblos originarios, en razón de que los facilitadores no hablan la lengua indígena y además no conocen la vida y las tradiciones de estos pueblos, motivo por el cual no le es posible la práctica de estos procedimientos si no se cuenta con la capacitación debida, proponiéndose que sean mediadores-conciliadores las mismas personas de los pueblos.

c) Mecanismos alternativos de resolución de conflictos en lo particular



El artículo 3 de la Ley de Medios, establece claramente cuáles son estos, mediación, conciliación, sin embargo, no particulariza cuando se ocupará uno y cuando se ocupará el otro, solo se limita a establecer concepto y su forma de aplicación, diferenciándose uno de otro, por la actuación que desarrollará el facilitador dentro del proceso.

Dentro de la ley solo se regula la celebración de medios alternativos en forma presencial, pero en ningún momento las no presenciales, y en atención a los tiempos que se viven de revolución tecnológica, sería imprescindible que se instituyera en la Ley los términos en que se realizaría; aunque lo cierto es que ya se practica, ya que en el segundo informe de resultados 2019 del CEJAV, en el mensaje que realiza la Consejera Presidente señala la “Mediación a distancia”, resaltando que como resultado de ellos se firmaron don convenios; por lo que resulta ser una manera novedosa en la práctica la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, lo que hace que se introduzca un espacio virtual para la solución del conflicto, que facilitaría el acceso de la ciudadanía a la justicia mediante los mecanismos, y que además subsanaría la problemática de las distancias geográficas, pudiendo generarse entre localidades del estado, o entre otros estado.

d) Principio de confidencialidad



Uno del principio fundamental de estos procedimientos es la confidencialidad y así lo manifiesta el artículo 9 y 12 en su fracción VI, donde se obliga a los mediadores-conciliadores-facilitadores, además de los representantes o asesores y, en general, toda persona que participe en los mismos, en conservar la confidencialidad de los datos, informes, comentarios, conversaciones, acuerdos o posturas de las partes.

Pero, será posible que ¿esta confidencialidad tenga límites? , la ley que se analiza es omisa al respecto, sin embargo, sería preciso que se estableciera que si, tal como lo realiza la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal en su artículo 4 fracción III, que autoriza al facilitador romper con esta confidencialidad cuando se trate de un delito que se esté cometiendo o sea inminente su consumación, que ponga en peligro la integridad física o la vida de una persona, lo que podrá comunicar al Ministerio Público para los efectos conducentes.

VII. Conclusión

La reforma del 18 de junio de 2008 ha cambiado la forma en que se ejerce la justicia en México; el fin de la reforma es garantizar que los ciudadanos accedan a procesos rápidos y eficaces que garanticen el respeto irrestricto de sus derechos humanos; es por lo que se implementaron los mecanismos alternativos de



solución de controversias, que en complemento de la justicia cotidiana puedan cumplir con lo prescrito en la constitución.

Los estados que integran el país han cumplido con lo estipulado en nuestra Ley máxima, a adaptando e implementando los mecanismos de solución de controversias la cual puede ser muy positiva siempre y cuando se subsanen errores u omisiones; han trascurrido 12 años sin que los Mecanismos puedan consolidarse de manera total en México, tal como se había planeado desde su implementación.

Uno de los motivos de la falta de implementación es que del análisis de la ley de medios alternativos de solución de controversias no se encuentra ajustada a las expectativas solicitadas a nivel constitucional y e tratados internacionales, teniendo omisiones graves que impiden que todos los sectores de la población tengan un debido acceso a la justicia alternativa.

Se han hecho esfuerzos para que estos mecanismos sean aceptados por la población como opción de justicia, la cual tiene beneficio muy favorable como lo es la rapidez, economía y flexibilidad para resolver los conflictos.

El centro de justicia alternativa (CEJAV) presenta resultados favorables, resultando alentador el número de personas que se acercan a realizar un convenio, sin la intervención de la autoridad jurisdiccional, pero no existe un medio efectivo para medir la efectividad.



Aún queda mucho trabajo por realizar, por lo que es importante que todos los operadores jurídicos contribuyan en la difusión y práctica de esta forma de impartición de justicia con el fin de que se consolide y se dé cumplimiento como derecho humano estipulado en la constitución, pero esto se lograra si la ley se modifica, en diversos puntos que impiden el verdadero acceso a la justicia, esto con el fin de que efectivamente estos mecanismos sean accesibles para toda la sociedad, sin excluir a nadie, proporcionando las facilidades que se requieran para lograrlo.

VIII. Referencias

Báez Corona, J.F. (Coord.). (2012), *México a través de sus Constituciones 1812-1917*. Xalapa, Veracruz: Editorial Universidad de Xalapa.

Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz. (2019). *Segundo informe de resultados 2019*. México: Autor.

Censo de Impartición de Justicia Estatal (2019). Instituto Nacional de Estadística y Geografía

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2019/doc/cnije_2019_resultados.pdf



Censo de impartición de Justicia Federal (2019). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2019/doc/resultados_cnijf2019.pdf

Censo de población y vivienda (2010), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (<https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/>)

Código de procedimientos civiles del Estado de Querétaro
[file:///C:/Users/Elisa/Downloads/LeyCodigo%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Elisa/Downloads/LeyCodigo%20(1).pdf)

Código de procedimientos civiles para el estado de Veracruz, publicado 13 de octubre de 1932. Última reforma publicada en la gaceta oficial 27 de enero de 2015
<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CPCIVILES270115.pdf>

Código de Comercio. Diario Oficial de la Federación del 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889, Última Reforma DOF 30-12-2019

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 2017. Última reforma publicada en el DOF 06-03-2020

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Estado, Veracruz, México, 25 de septiembre de 1917. Última reforma publicada en el GOE 04-02-2019.



Diccionario de la Real Academia Española <https://dle.rae.es/?w=conflicto>

Encuesta Nacional dinámica demográfica 2018, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf

Fierro Ferráez, A.E. (2012), *Manejo de Conflictos y Mediación*. México, D.F.: Oxford.

Fierro Ferráez, A.E. (2018), *Manejo de Conflictos y Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)*. México, D.F.: CIDE.

Gorjón Gómez, F.J. y Sánchez Vázquez, R. (2012). Métodos alternos de solución de controversias como herramienta de paz. En Gonzalo Quiroga, M. (Coord.), *Métodos alternos de solución de conflictos: herramientas de paz y modernización de la justicia*.

Madrid, España: Dykinson. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecauv/42394?page=33>

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Diario de la Federación, México, 29 de diciembre 2014.

Ley de justicia alternativa para el estado de quintana roo (derogada)

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/penal/ley029/L1220110322003.pdf>



Ley federal de protección al consumidor. Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992. Última reforma publicada DOF 12-04-2019

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/113_261219.pdf

Ley Federal del Trabajo. Diario oficial de la federación 1º de abril de 1970. Última reforma publicada 02-07-2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 2014.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMASCMP_291214.pdf

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999. Última reforma publicada DOF 09-03-2018.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/64_090318.pdf

Ortega Hernández, R. (2019). *Mecanismos alternativos de resolución de conflictos por medios electrónicos*. J.M. BOSCH EDITOR.

<https://elibro.net/es/ereader/bibliotecauv/127050?page=1>

Reglamento del Centro de Mediación del Poder Judicial del Estado de Querétaro.

file:///C:/Users/Elisa/Downloads/REGLAMENTO_DEL_CENTRO_DE_MEDIACION_T

[SJ.pdf](#)



Reglamento de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz. Gaceta oficial de 8 de abril de 2014.

<https://www.pjenl.gob.mx/RedNacionalMASC/download/veracruz-reglamento-de-la-ley-de-mecanismos-alternativos.pdf>

Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Reformado DOF 25 de julio de 2006

http://www.conamed.gob.mx/transparencia/pdf/reg_procedimiento.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Civil, Tesis: 1a. CCXL/2017 (10a.), Tesis Aislada, Registro 2015733, 1 de diciembre de 2017, rubro *Juicio Oral Mercantil el artículo 1390 bis 33 del Código de Comercio establece el deber procesal de asistir a la audiencia preliminar de conciliación, mas no a la conciliación misma.*

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, registro: 2004630, Tribunales Colegiados de Circuito, octubre de 2013, de la Materia(s): Constitucional, Común, rubro *Acceso a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado.*

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2012087, Tribunales Colegiados de Circuito, materia Constitucional, Civil, VII.1o.C.33 C (10a.), Página: 2163, rubro *Mecanismos alternativos de solución de controversias. La omisión del juez de remitir de oficio el expediente al centro estatal de justicia alternativa de Veracruz, en*

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



términos del artículo 218 bis del código de procedimientos civiles para el estado, viola el derecho fundamental previsto en el segundo párrafo del artículo 17 de la constitución federal.

Uribarri Carpintero, Gonzalo (2010, Noviembre). Juicios de Amparo ¿Es posible emplear mediación?.*Horizontes*.(4),pp.10-14

https://www.pjeveracruz.gob.mx/pjev/Pdfs/Publicaciones/RH_04.pdf