



04

**MIRADAS
MÚLTIPLES**

para pensar a México y al mundo

EL ESTADO DE DERECHO EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

José Ramón Cossío Díaz y Vicente Ugalde
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO

El Estado de derecho en el México contemporáneo

Colección
Miradas Múltiples para Pensar a México y al Mundo
04

Coordinadores generales
Ana Covarrubias
Vicente Ugalde

El Estado de derecho
en el México contemporáneo

José Ramón Cossío Díaz y Vicente Ugalde
Editores



EL COLEGIO DE MÉXICO

Nombres: Cossío Díaz, José Ramón, editor | Ugalde, Vicente, editor.

Título: El Estado de derecho en el México contemporáneo / José Ramón Cossío Díaz y Vicente Ugalde, editores.

Descripción: Primera edición | Ciudad de México : El Colegio de México, 2023. | Serie: Colección Miradas Múltiples para Pensar a México y al Mundo ; volumen 4.

Identificadores: ISBN 978-607-564-450-9 (volumen 4) |
ISBN 978-607-564-240-6 (colección)

Temas BDCV: Estado de derecho – México – Siglo XXI. | Seguridad pública – México. | México – Política y gobierno – Siglo XXI. | Violencia – México – Siglo XXI.

Clasificación DDC: 340.11/0972 –dc23

El Estado de derecho en el México contemporáneo
José Ramón Cossío Díaz y Vicente Ugalde (editores)

Primera edición, 2023

DR © El Colegio de México, A.C.
Carretera Picacho Ajusco núm. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Alcaldía Tlalpan
CP 14110 Ciudad de México, México
www.colmex.mx

ISBN 978-607-564-450-9 (volumen 4)
ISBN 978-607-564-240-6 (colección)

Impreso y hecho en México

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN MIRADAS MÚLTIPLES PARA PENSAR A MÉXICO Y AL MUNDO

En esta nueva década la sociedad mexicana no ha dejado de experimentar transformaciones, algunas de las cuales apenas se vislumbraban al finalizar el siglo pasado. La inmediatez que ofrece la tecnología ha facilitado el intercambio de ideas, el entendimiento recíproco y la difusión de soluciones, pero también la expresión de violencia y frustración. Los problemas sociales crecen en amplitud y sofisticación, y por más que el Estado aumenta su tamaño y especialización, no es todavía capaz de atenderlos. No es sólo la desigualdad, que lo desafía cada vez en más frentes: a esa demanda de justicia social se suman otras por la seguridad pública, la equidad de género y la salvaguarda del planeta, por ejemplo, las cuales resultan muy graves, aunque sean sólo secuelas de viejas dificultades. Más que la manifestación de procesos internos, lo que aqueja localmente a las sociedades es el eco de transformaciones globales: la interconexión ha modificado la naturaleza y la dimensión de esos retos que, por manifestarse aquí y ahora, requieren atención y estudio.

Considerando que las condiciones para una interacción interdisciplinaria están dadas, El Colegio de México ha emprendido un proyecto editorial destinado a articular los saberes constituidos desde las distintas disciplinas y tradiciones científicas de sus investigadores, para animar una discusión seria e informada sobre problemas actuales del país y también planetarios. Con la colección *Miradas Múltiples para Pensar a México y al Mundo*, El Colegio recupera y prolonga el espíritu que desde sus primeros años animó empresas colectivas como las que desembocaron

en la *Historia general de México* y en Los Grandes Problemas de México, de la década pasada. Se espera que los libros que integran esta colección sirvan como materia de reflexión, pero, sobre todo, como vehículo de transmisión del conocimiento acumulado a lo largo de años de investigación en campos diversos y con frecuencia complementarios.

Los volúmenes de Miradas Múltiples para Pensar a México y al Mundo presentan y explican asuntos complejos desde perspectivas que van más allá de los enfoques disciplinarios de la investigación universitaria. La colección busca promover una discusión que restituya la necesaria interlocución entre academia, ciudadanía y política en temas como las desigualdades sociales, la actualidad de América Latina, la migración, el comercio internacional, el estado de derecho, la justicia intergeneracional y la transición hacia la igualdad de género. La ambición de este proyecto es contribuir al esclarecimiento de lo que experimenta la sociedad mexicana contemporánea en un mundo cambiante y complicado.

Ana Covarrubias
Vicente Ugalde

ÍNDICE

Introducción	11
<i>José Ramón Cossío y Vicente Ugalde</i>	
I. Las condiciones de posibilidad del Estado de derecho en México	25
<i>José Ramón Cossío Díaz</i>	
II. Reformas constitucionales arbitrarias	51
<i>Mariana Velasco-Rivera</i>	
III. Militarización de la seguridad pública y derechos humanos: una adecuación imposible	93
<i>Pierre Gausens y Carolina Jasso González</i>	
IV. La expansión militar y el Estado de derecho en México	131
<i>Catalina Pérez Correa</i>	
V. La era del despojo. Propiedad, justicia criminal y violencia en México	165
<i>Rodrigo Meneses</i>	
VI. Ciudad y Estado de derecho	189
<i>Vicente Ugalde</i>	

INTRODUCCIÓN

José Ramón Cossío y Vicente Ugalde

La expresión “Estado de derecho” se ha ganado un sitio en el vocabulario de uso recurrente de la clase política. Sea por motivo del uso de la fuerza pública sin mandato judicial en operativos de seguridad, de la movilización de efectivos militares en tareas que no les asigna la Constitución, de la publicación de circulares administrativas, y, en fin, por la generalización de prácticas que se alejan de lo previsto por leyes en los más variados campos de la vida social o, incluso, por iniciativas de ley que harían frágil el equilibrio de poderes, el Estado de derecho es sistemáticamente evocado para subrayar que numerosas acciones y prácticas de los poderes públicos se alejan de la aspiración colectiva encerrada en esa expresión.

Tal multiplicación de referencias al “Estado de derecho” puede entenderse como prueba de su vitalidad, pero también de una decepción creciente sobre su eficacia. Estaría siendo una noción omnipresente, pero que se menciona para alertar sobre su descomposición y fragilidad; para señalar su incapacidad tanto de mantener un sistema de frenos y contrapesos en la división de poderes como de garantizar el respeto a los derechos humanos, especialmente amenazados por los cambios recientes en la manera de enfrentar la delincuencia, y, en fin, para hablar sobre la creciente incapacidad que tiene el orden jurídico de asegurar que las actividades de las autoridades estatales se realicen conforme a sus normas.

Es por esa ambivalencia sobre la alusión recurrente al Estado de derecho que pensamos oportuno discutir esa noción. Este libro

interroga y analiza, desde las diferentes perspectivas, algunos procesos sociales y gubernamentales recientes donde se ponen en evidencia aspectos relacionados con el Estado de derecho en México. La militarización de tareas gubernamentales, la generalización de actividades ilegales como el despojo, la inobservancia de las reglas urbanísticas, así como el recurso impulsivo, reiterado e irreflexivo a reformar la Constitución, todos son procesos que podrían expresar un deterioro de las condiciones para la vigencia del Estado de derecho. Son igualmente expresión de tensiones propias de sociedades políticas contemporáneas como las que hay entre la democracia y la legalidad, o las que se relacionan con la frágil independencia de los órganos constitucionales autónomos o de los poderes legislativo y judicial.

En contraste con lo que evocaba la noción Estado policía, la de Estado de derecho aparece para hacer referencia al sometimiento de los órganos estatales al derecho: el rasgo esencial del Estado de derecho sería que los órganos estatales sólo pueden actuar con base en una habilitación jurídica (Arnaud, 1993). En concordancia con esta noción de Estado derecho se ven asociadas ideas como la de la sumisión de la administración a las leyes, en el sentido de que éstas operan como fundamento, marco y límite de su acción; pero también la de la sumisión de las leyes a la Constitución, cuya consecuencia primera es la necesaria subordinación de la actividad legislativa que ejercen los parlamentos a lo previsto por la Constitución. En correspondencia con estas dos ideas, la noción estaría también relacionada con la existencia de controles jurisdiccionales para la subordinación tanto de la administración como de los parlamentos al derecho. En su utilización original, primero en Alemania (*Rechtsstaat*) y posteriormente en Francia (*État de droit*), la noción de Estado de derecho se distingue del británico *Rule of Law*, que, se supone, sólo es de naturaleza formal. La expansión de un contenido sustantivo que hace referencia a las libertades individuales, como en la noción británica, vino en el siglo xx.

En *El Estado de derecho*, Chevallier (2018) explica el cambio profundo que experimentó este concepto después de la Segunda

Guerra Mundial.¹ Tal transformación supuso dos inflexiones, una de las cuales consistió en que, de concepto doctrinal, propio de la creación del derecho público como disciplina o campo de estudio, el Estado de derecho llegó a introducirse en el derecho positivo en algunos sistemas jurídicos europeos, como Alemania y Francia. En esa inscripción el vocablo deja de evocar únicamente un orden jurídico jerarquizado y refiere también un conjunto de derechos y libertades. Con ello adquiere un carácter sustancial; deja así de ser sólo un dispositivo técnico de limitación del poder y a partir de entonces comprende aspectos formales, pero también sustanciales: “la jerarquía de normas no será sólo concebida como una simple policía interna del orden jurídico sino como un medio de protección de derechos fundamentales. El perfeccionamiento de la arquitectura formal es puesto al servicio de exigencias más profundas, de naturaleza sustancial” (Chevallier, 2003, p. 70). El orden jurídico mexicano no ha quedado al margen de ese cambio; en el primer capítulo de este libro se aduce que las normas que componen dicho orden satisfacen ese aspecto sustantivo del Estado de derecho.

El robustecimiento de las competencias de los jueces, su independencia y la ampliación progresiva del control de la legalidad de los actos administrativos y de la constitucionalidad de las leyes habrían sido una de las traducciones concretas de los cambios experimentados en la segunda mitad del siglo xx en la Europa que observa Chevallier. Otras expresiones de esos cambios están relacionadas, como se ha mencionado, con los aspectos sustanciales de la noción, que corresponden a la forma como la teoría del Estado de derecho enfrentó el siglo pasado dos desafíos mayores. Por un lado, desmarcarse de los regímenes totalitarios, cuyo orden jurídico, aunque bien estructurado, no estaba fundado sobre los principios del Estado de derecho. Por otro lado, con el advenimiento del Estado providencia, el Estado se vio investido con la

¹ Retomamos aquí los argumentos que Jacques Chevallier expone en el libro titulado *L'État de droit* (El Estado de derecho).

misión de satisfacer las necesidades de individuos y grupos, lo que modificó el sustrato liberal del Estado de derecho relacionado con la limitación del poder a un ámbito de acción residual.

En su calidad de democracia constitucional, México se ha dotado tanto de un orden jurídico que establece y limita la actuación de los poderes públicos como de órganos para salvaguardar el respeto a las reglas de ese orden jurídico. También se ha dotado de reglas y órganos para garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Ahora bien, no sólo en México ni únicamente en relación con la seguridad jurídica, en los últimos años se ha observado una multiplicación de referencias a la noción de Estado de derecho. Ello podría ser, insistimos, una llamada de atención sobre un estado de fragilidad del individuo y de las minorías ante abusos del Estado, sus órganos y las mayorías representadas, pero también podría ser signo, como lo advierte Chevallier (2017, p. 227), de un fenómeno de etiquetado (*labellisation*): de una tendencia a que la posesión del Estado de derecho como atributo de un sistema político deba exhibirse por parte de los gobiernos, lo que ciertamente se explica por la reputación que ha ganado la noción y por el creciente déficit de confianza en el Estado.

En todo caso, como se ha señalado, sea a propósito de reclamos por las formas de intervención de los órganos estatales, sea por la amenaza del abuso de esos órganos o de las mayorías democráticas representadas en ellos, la presencia de la noción Estado de derecho en el debate público mexicano amerita una discusión en la que se pretende participar con este libro.

Los seis textos que lo integran exploran lo que ha dado lugar a la multiplicación de las evocaciones al Estado de derecho en el caso de México. Así, permiten documentar que la alusión frecuente al Estado de derecho es un reflejo de lo observado en la vida social, pero también una manifestación de la insatisfacción crónica por la frágil vigencia de los derechos fundamentales, de la división de poderes y del control de la constitucionalidad; por la creación y la reforma de normas, y por la incapacidad crecien-

te del aparato estatal para que las prácticas sociales se ajusten a las reglas del orden jurídico vigente.

En el primer capítulo, José Ramón Cossío se pregunta sobre el conjunto de elementos para concebir, realizar y mantener el Estado de derecho, es decir, si en México están dados los elementos para que sea posible el establecimiento del Estado de derecho, lo que el autor concibe como condiciones de posibilidad de su realización. La reflexión propone una lectura de los diferentes sentidos de la noción y articula una definición clara y útil para el desarrollo del análisis que propone el conjunto de los siguientes capítulos: el Estado de derecho se refiere a “la existencia generalizada de las prácticas jurídicas que se realizan conforme a las normas vigentes de nuestro orden jurídico”. De esta forma, el apartado busca explicar lo que facilita u obstaculiza la consistencia entre lo que postulan las normas y lo que se observa en las prácticas sociales previstas por esas normas, las que, por otro lado, están investidas, en lo sustancial o material, de lo que la teoría constitucional contemporánea exige de las que son propias del Estado de derecho.

Las referencias a la calidad del orden jurídico mexicano en términos del equilibrio que lo caracteriza; de la competencia de quienes están encargados de construir las racionalidades jurídicas y técnicas necesarias para el Estado de derecho; de las fracturas normativas que presenta; de la escasa actualización de correctivos disciplinarios; de la falta de internalización de las normas; de la presencia de prácticas de corrupción, y, en fin, de la proliferación de los mecanismos de mediación le permiten al autor dibujar un panorama sombrío para la realización del Estado de derecho en el país. El texto concluye, sin embargo, formulando una respuesta franca y argumentada a la pregunta que anima el análisis planteado al inicio respecto de si es posible el establecimiento de un Estado de derecho en México. Para el autor, el advenimiento de un Estado de derecho en México es posible a condición de que se realicen reformas jurídicas, así como transformaciones de carácter institucional.

Al exponer y reflexionar sobre las condiciones de posibilidad para la realización de un Estado de derecho en el México contemporáneo, este capítulo provee referentes que orientan las reflexiones de los siguientes capítulos. De manera explícita o implícita, esos trabajos se interesan en procesos y prácticas de la vida institucional de México que ponen en evidencia problemas en las condiciones normativas y en las de realización normativa del Estado de derecho —como las denomina Cossío—, por ejemplo, los vacíos, las inconsistencias y las fracturas normativas en el orden jurídico expresadas, no exclusivamente pero de forma clara, en el subdesarrollo y el desorden del conjunto normativo reglamentario, es decir, de las normas subordinadas a las leyes. Esas inconsistencias se expresan también en una cierta ineficacia de los correctivos disciplinarios asociables a la punibilidad de las conductas, lo que, por otro lado, genera incesantemente espacios propicios para la descomposición de la probidad pública, especialmente en la aplicación de las normas. Las inconsistencias en las condiciones de realización del Estado de derecho también se relacionan con el exceso en las mediaciones necesarias para que el orden jurídico sea capaz de responder a la función de previsibilidad frente a eventuales alteraciones ante el orden jurídico a la posición jurídica de las personas a la que se refiere Cossío.

La mirada con la que, en el segundo capítulo, Mariana Velasco escruta el reformismo constitucional en México se dirige a un área poco considerada, la de la justificación que anima a reformar la Constitución. La autora pregunta cómo saber si el ejercicio de poder público en el procedimiento de reforma de la Constitución es, desde el punto de vista de la motivación, arbitrario. Velasco se interesa en destacar aquellos casos de reforma en los que las motivaciones son deficientes o simplemente inexistentes, rasgo nada anecdótico toda vez que pone al descubierto que las reformas no están al margen de la arbitrariedad. Para ello, mediante un análisis de las motivaciones que acompañan a cuatro reformas constitucionales centrado principalmente en la conexión entre medios y fines que se asocian a cada una de ellas, el capítulo ilustra cómo

la motivación legislativa de esas reformas es, en el mejor de los casos, deficiente. La primera, de innegable actualidad, es la reforma al poder judicial todavía en curso a inicios de 2021; la segunda se remonta a 2005 y 2012, y concierne a la facultad para resolver conflictos limítrofes entre entidades federativas. La tercera reforma es la que introdujo la facultad de investigación de la Suprema Corte en 2011, y por último se presenta la que dio reconocimiento a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Lo que el texto termina por develar es que, si la adopción de reformas arbitrarias puede bien ser un riesgo que atraviesa otros órdenes jurídicos contemporáneos, en México el mecanismo de control constitucional para responder a ese riesgo ha sido despojado de su capacidad para hacerlo adecuadamente: el análisis de la interpretación judicial que propone este capítulo subraya cómo la interpretación que ha formulado la Suprema Corte de Justicia de la Nación del concepto de poder constituyente permanente elimina la posibilidad de que las decisiones del poder público sean motivadas. Con ello, las reformas quedan desprovistas de cualquier posibilidad de control y escrutinio y permiten un ejercicio de poder ilimitado. La temporalidad de las reformas que son analizadas en este capítulo permite a su autora afirmar que “las reformas arbitrarias son un fenómeno de política constitucional que va más allá de administraciones presidenciales y líneas partidistas”.

Pierre Gaussens y Carolina Jasso González construyen una sugerente reflexión sobre la militarización y lo que representa para los derechos humanos y el Estado de derecho. De entrada, presentan algunos elementos de la discusión académica en torno al significado y el alcance de la noción de militarización. Entre otros asuntos, discuten la distinción entre una forma directa de militarización, caracterizada por el despliegue de fuerzas armadas en las tareas de seguridad interna, y otra, indirecta, consistente en la adopción por la policía de las formas propias a las fuerzas armadas; por otro lado, además, se interesan en el uso de la fuerza como medio de acción. Tras ese debate, proponen una definición de militarización que sirve como esquema conceptual en su reflexión

sobre este fenómeno y en cómo se vincula con la violación de los derechos humanos en México.

En la segunda sección Gaussens y Jasso proponen una periodización del proceso de militarización en el país en la que son clave algunos cambios institucionales, el gasto público y la inserción masiva de personal militar en los cuerpos de seguridad pública del país. El tercer apartado se interesa en el aumento de la violencia y la violación de derechos humanos que se relacionan con la militarización y sus expresiones concretas en las tareas de seguridad, por ejemplo, los operativos conjuntos. El número de quejas interpuestas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la relación que guarda su incremento con los denominados operativos conjuntos son para Gaussens y Jasso un indicador de la afectación a los derechos humanos como producto de la militarización. Más alarmantes aún resultan los índices de letalidad de los diferentes cuerpos al servicio de la seguridad interna, en virtud de que reflejan la adopción de una lógica bélica en esas tareas. La última sección ilustra la situación anteriormente descrita con la revisión del caso Tlatlaya, el primero cometido por militares, que fue investigado por la justicia civil luego de la reforma al Código de Justicia Militar de 2014, pero que se ha convertido en uno emblemático de las insolvencias de los mecanismos de control civil para definir responsabilidades en la violación a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas.

En “La expansión militar y el Estado de derecho en México”, Catalina Pérez Correa presenta un repaso de la progresiva inclusión de personal militar en tareas de seguridad pública y otras recientemente reservadas a autoridades civiles, y discute la eficacia de esta medida. La autora analiza esa militarización atendiendo al incremento o la reducción de la violencia y a la violación de los derechos humanos. Discute cómo la expansión militar en la vida social compromete los derechos fundamentales garantizados por el sistema constitucional mexicano y, por otro lado, expone las razones por las cuales considera que esa práctica debilita el sistema de división de poderes y el Estado constitucional de derecho. El

repasso se interesa en varios momentos recientes de la expansión militar en la vida social del país: la reforma constitucional de 2019 por la cual se inscribió la Guardia Nacional, reforma presentada en este capítulo como un reconocimiento de la militarización que *de facto* se había dado en la seguridad pública. Otros momentos están dados por la publicación de una frustrada Ley de Seguridad Interior un año antes; luego, por la publicación de un acuerdo de mayo de 2020 por el que se dispuso del ejército y de la marina para realizar tareas de seguridad pública “de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada o complementaria”, y, más recientemente, por la asignación progresiva de responsabilidades a las fuerzas armadas en materia de salud, educación, política social, infraestructura y administración de puertos marinos y aduanas. El capítulo ilustra, con datos provenientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Sistema Nacional de Alerta de Violaciones de Derechos Humanos, de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad y del World Justice Program, cómo la militarización de las tareas de seguridad pública ha significado la multiplicación de malos tratos y de violaciones a derechos humanos. El uso reiterado de la fuerza letal y el incremento de personas muertas por cada una herida en los enfrentamientos donde se ven involucradas las fuerzas de seguridad se añanan a la falta de investigación sobre su legalidad, rasgos que Pérez Correa señala como los más amenazantes del proceso de militarización de las tareas de seguridad pública hacia el Estado de derecho.

El texto llama igualmente la atención sobre la incorporación de mandos militares en los cuerpos de seguridad pública de los gobiernos locales: se trata también de un proceso de militarización de las tareas de seguridad implementado desde el nivel municipal y que se ha revelado tan ineficaz y violento como la militarización de los cuerpos federales. Lo que describe con detalle el capítulo es un proceso en el que la lógica proveniente de los cuerpos militares es adoptada, implantada y generalizada en el sistema de seguridad, de manera que ha estado desplazando la lógica del Estado de derecho.

Estos dos capítulos advierten con crudeza y lucidez sobre un proceso por el que el Estado mexicano experimenta un cambio radical. Si la seguridad de la población contra agresiones provenientes del exterior o contra las que podrían generarse en el interior mismo del cuerpo social constituye uno de los motivos centrales de la creación y la permanencia del Estado, lo que ha significado que se haya constituido como función esencial del Estado y como un derecho de sus miembros, el proceso que documentan los textos de Gaussans y Jasso y de Pérez Correa, alerta, en efecto, contra la deriva por la que la exigencia de hacer efectivo ese derecho a la seguridad compromete al Estado de derecho mismo. No sólo se pone en entredicho la seguridad jurídica sino también la seguridad misma. En efecto, la intervención creciente de fuerzas de seguridad en diferentes ámbitos de la vida social amenaza la seguridad jurídica. Se desvanece la utilidad de las normas elaboradas con el propósito de enmarcar y limitar el poder del Estado, cuando las actuaciones de los cuerpos del Estado no están claramente previstas por normas de derecho. Si el ejercicio de los poderes que concentran los cuerpos de seguridad y todos los órganos del Estado deja de estar sometido al conjunto de normas jurídicas previsto para proteger los derechos y las libertades de las personas, estaríamos ante un cambio profundo en el equilibrio entre la seguridad jurídica y la seguridad; un cambio en los equilibrios subyacentes al Estado de derecho. Como bien lo apunta Chevallier (2018), la seguridad conllevaría exigencias contradictorias e incluso capaces de subvertir al Estado de derecho: estos dos capítulos documentan que, en un ambiente de creciente exigencia por seguridad, los órganos de Estado pasan a ser generadores de inseguridad.

La idea respecto a que la proliferación de actos de delincuencia justifica respuestas de excepción ha estado imponiéndose en la opinión pública. El impacto de la difusión permanente de actividades delictivas en medios de comunicación contribuye a generar una percepción de miedo en la población (Ramírez, 2017). Por otro lado, el miedo participa en la aceptación de medidas

drásticas por parte de las autoridades estatales. La llamada guerra contra el crimen organizado y la creciente participación de cuerpos militares en tareas de seguridad no habrían tenido cabida sin una expansión del miedo y la consecuente exigencia de seguridad. Las respuestas y la proliferación de actividades delictivas en el país son tal vez el origen de una dinámica que atenta contra las exigencias del Estado de derecho. Sin embargo, ese proceso podría significar una reconfiguración de los equilibrios entre los órganos del Estado. Aunque este volumen no avanza en esa discusión, sí provee algunos elementos para plantearla.

Rodrigo Meneses propone observar uno de esos aspectos del Estado de derecho al que hacíamos referencia, la seguridad jurídica, y que se ve severamente afectado en contextos de violencia y criminalidad. Al examinar los registros oficiales del delito de despojo, el capítulo pone a prueba la hipótesis de acuerdo con la cual las prácticas sociales de transferencia violenta y forzada de la propiedad se aceleran en contextos como los que se generaron en las últimas dos décadas en México, de violencia y criminalidad. Así, el análisis de la categoría delictiva del despojo y del corpus que constituye los registros del Sistema Nacional de Seguridad Pública permite al autor comprobar que el incremento por el que prácticamente se triplicaron las tasas de violencia y criminalidad en el país coincide con un aumento significativo en los eventos criminales de transferencia violenta y forzada de la propiedad. Una relación que presenta además coincidencias temporales y espaciales.

El capítulo cierra con una incitante reflexión sobre la importancia de cómo el sistema de justicia penal define qué eventos de despojo son delitos, sobre qué tipo de propiedad, cuándo se configuran y cómo se reportan, pues ello condiciona las tendencias en la incidencia de los despojos. Para Meneses, esa definición importa como importan también las políticas de combate al delito pues, en su valoración, habrían favorecido la desestabilización de las relaciones de propiedad en el país. Se trata de un sombrío panorama que no termina por explicarse, dado que no se dispo-

ne de información sobre la capacidad del sistema de justicia criminal mexicano para responder a las expectativas ciudadanas de recuperar sus bienes.

En el último capítulo, Vicente Ugalde se pregunta sobre el papel desempeñado por el derecho urbanístico en los cambios que experimenta la ciudad en su crecimiento, especialmente en el espacio construido. Llamando la atención hacia la disociación entre el crecimiento de la vivienda registrada por el censo de población y vivienda y el de las viviendas autorizadas por las alcaldías de la Ciudad de México, así como hacia la que se observa entre las construcciones registradas a través de las manifestaciones de construcción y los avisos de terminación de obras, el capítulo se interesa en el cumplimiento de las normas urbanísticas y en su capacidad para orientar los comportamientos sociales en la ciudad. El capítulo pretende ir más allá de las explicaciones que tienden a sobreestimar el peso de la colusión entre las autoridades y los desarrolladores, y propone elementos para reflexionar cómo funciona un marco legal cada vez más abundante y en ocasiones sofisticado, pero previsiblemente ineficaz. Se trata aquí de un caso en el que la creación de normas a la que se refiere José Ramón Cossío en esta obra como condición para la realización del Estado de derecho se revela claramente insuficiente.

Víctima de una suerte de inflación normativa, el esfuerzo por gobernar las prácticas del desarrollo urbano estaría generando numerosas ilegalidades. En la reflexión de Ugalde, la distinción entre desarrollo urbano legal y el propio de los asentamientos humanos ilegales podría complementarse por otra distinción que reconoce un desarrollo urbano cuya legalidad está relacionada no con el estatus de la posesión del inmueble, sino con la observancia de las normas del derecho urbanístico. Con ello se proponen elementos empíricos para una discusión más amplia sobre las expresiones concretas del Estado de derecho en el México de hoy.

El lector encontrará en estos capítulos elementos y consideraciones para reflexionar, con información objetiva y desde

cierta distancia, la condición del Estado de derecho en el México de hoy. Con este acercamiento se proponen elementos para identificar los obstáculos y, en consecuencia, las posibilidades de alcanzar la vigencia del Estado de derecho. En *Les irremplaçables* (Los irremplazables) Fleury (2015) se interesa en el proceso de individuación: una suerte de tránsito del individuo a la condición de sujeto, tránsito para el que, según esta autora, el Estado de derecho es un contexto imprescindible, pues es en ese proceso que el individuo se convierte en sujeto, lo que para ella significa que adquiere una preocupación por proteger el Estado de derecho. Aunque esta lectura posiblemente no logra demostrar que la insatisfacción sobre la promesa del Estado de derecho es justificada, sí pretende demostrar que el tema necesita y puede analizarse con seriedad; que la preocupación por el Estado de derecho y la reflexión respecto a las amenazas que enfrenta pueden contribuir a protegerlo.

Este volumen también propone material empírico y reflexivo para cuestionar si lo que vive la noción de Estado de derecho en el caso de México es sólo la evocación recurrente propia de una búsqueda de reputación, el llamado de alerta sobre su imparable fragilización, o bien el efecto de resistencia ante la transformación de una noción teórica y formal en normas sustanciales enfocadas a la defensa de los derechos fundamentales. El primer capítulo de este volumen señala una falta de condiciones para la realización de un orden jurídico que garantice la materialidad del Estado de derecho, condiciones relacionadas con las características intrínsecas de las normas que integran ese orden jurídico como también con las que se relacionan con el contexto y lo que el autor de ese capítulo identifica como la falta de internalización de esas normas por parte tanto de las autoridades estatales como de los gobernados.

Si la frustración que genera el Estado de derecho fuera en efecto justificada, ¿lo es también la preocupación sobre el futuro del Estado de derecho en México que se expresa en estos capítulos? La distancia temporal entre la elaboración de este libro y las

prácticas y eventos que analiza autoriza sólo formular conclusiones preliminares y, en todo caso, hipótesis poco alentadoras con respecto al futuro. La vigencia del Estado de derecho, sin embargo, y a pesar de todo, sigue siendo un referente, y las condiciones para acercarse a ella todavía son posibles.

REFERENCIAS

- Arnaud, A. J. (1993), “État de droit”, en *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, París, LGDJ.
- Chevallier, J. (2003), *L'État de droit*, París, PUF.
- (2017), *L'État post modern*, París, LGDJ.
- (2018). “L'État de droit au défi de l'État sécuritaire”, en Yves Cartuyvels (dir.), *Le droit malgré tout: Hommage à François Ost*, Bruselas, Presses de l'Université Saint Louis.
- Fleury, C. (2015), *Les irremplaçables*, París, Gallimard.
- Ramírez, A. (2017), *Media and crime perceptions: Evidence from Mexico*, México, Centro de Estudios Económicos-El Colegio de México (serie Documentos de Trabajo).

I. LAS CONDICIONES DE POSIBILIDAD DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO¹

*José Ramón Cossío Díaz*²

INTRODUCCIÓN

En este ensayo me propongo analizar cuáles son algunas de las condiciones sociales que dificultan la realización del Estado de derecho en nuestro país. En particular, quiero considerar las razones por las cuales, a pesar de las muchas intervenciones e intentos por establecerlo, se encuentra, si no cada vez más lejano, sí al menos muy distante respecto de diversos sectores y actividades.

Mi hipótesis inicial es que el Estado de derecho es un mecanismo de resolución de conflictos y asignación de bienes altamente racionalizado y complejo; que, precisamente por ello, diversos actores pueden encontrar medios igual de eficientes o más para lograr fines similares. Dicho de otro modo, existen formas distintas para lograr lo mismo, o algo semejante, de manera menos compleja o más cercana.

¹ Agradezco a Yadira García Montero y Juan Loaeza Viadas por sus comentarios y observaciones a este capítulo.

² Profesor investigador de El Colegio de México.

PROBLEMAS DEL ESTADO DE DERECHO

A lo largo de las últimas décadas se ha insistido en la necesidad de establecer el Estado de derecho. Si bien es cierto que las pretensiones originarias nacieron desde diversos organismos internacionales (Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional), posteriormente se internalizaron en los propios Estados nacionales. En la actualidad existe un amplio consenso —desde luego, cuestionado por algunas posiciones y perspectivas que más adelante abordaré— para que tal posibilidad se generalice en todo el mundo, hasta, idealmente, constituirse en la forma dominante de conducción de las relaciones sociales.

Los esfuerzos para dotar de una condición hegemónica a esta categoría y a sus posibilidades de realización práctica han impedido la consideración de distintos y complejos problemas. El primero de ellos concierne en parte a lo que, para decirlo ontológicamente, es o puede ser el Estado de derecho. En otro trabajo me ocupé de demostrar que el término no ha tenido ni tiene un sentido unívoco y que con él no se busca satisfacer el mismo tipo de funciones (Cossío, 2015). Si, por ejemplo, analizamos lo que los ingleses pretendían lograr con el *Rule of Law*, lo que los alemanes buscaban alcanzar con el *Rechtsstaat*, o Williamson y el llamado Consenso de Washington con el mismo *Rule of Law*, fácilmente nos percataremos de que decían y buscaban cosas distintas. En el orden de exposición, el sometimiento de todos —monarquía, aristocracia, burguesía y pueblo— a las mismas reglas jurídicas; el otorgamiento de competencias centralizadas a las autoridades prusianas para lograr la unificación de Alemania, y la instauración de las reglas necesarias para facilitar el establecimiento y el cumplimiento de las transacciones comerciales. Bajo el mismo nombre, en efecto, se buscaban, por decirlo así, tres cosas distintas.

El segundo problema, normalmente omitido, tiene que ver con aquello que en concreto se requería para, respecto de cada una de las posibilidades históricas que se hayan planteado, el correspondiente “Estado de derecho”. Este punto puede parecer

paradójico, pues en principio resulta obvia la necesidad de incorporar los elementos que tradicionalmente conforman los órdenes jurídicos nacionales, regionales o internacional. Así, por ejemplo, es claro que deben existir una constitución, leyes y otras normas, así como que cada una de esas fuentes contenga, a su vez, elementos tales como derechos humanos, división de poderes, principio de legalidad, etcétera. Más allá de esto, es preciso determinar el grado de utilización de elementos materiales como la punibilidad de tales o cuales conductas, las mayores o menores posibilidades de los derechos humanos o la militarización de la vida civil, también a modo de ejemplo.

Lo que genera este segundo problema es la aceptación ciertamente acrítica del Estado de derecho, una especie de arquetipo de lo que debe ser, de una vez y para siempre, la conformación de Estado, de su orden jurídico y de las relaciones que desde y por ellos se generan con las correspondientes poblaciones. Si, por señalar un solo elemento, se asume que el modelo ideal e idealizado debe considerar a la jurisdicción constitucional, la cuestión se reduce a saber si ésta será del tipo concentrado o difuso, sin considerar muchos más detalles operativos no sólo respecto al ejercicio de esa función, sino también en lo concerniente a su inserción en el orden jurídico mismo y las condiciones sociales (*lato sensu*) imperantes.

La tercera cuestión que se deja de lado es la que quiero explorar con mayor detalle en este ensayo. Cuando se habla del Estado de derecho —y en mucho como resultado de los dos problemas que antes dejé señalados—, no suelen considerarse sus condiciones de posibilidad. Es decir, el conjunto de elementos que son necesarios para concebirlo, realizarlo y mantenerlo, de todo aquello que tiene que darse para su implementación. Tengo la impresión de que, por razones reputacionales, componentes de dominación o, de plano, ingenuidad, no suele hacerse el cuestionamiento acerca de las condiciones apuntadas. Es verdad que en muchos casos los procesos de análisis del Estado de derecho conllevan estudios acerca de las estrategias necesarias para su imple-

mentación, lo que no es igual a la interrogante sobre las condiciones de posibilidad.

Cuando se habla de estrategias, se asume que la realización es posible y que, por lo mismo, lo que debe hacerse es planear los pasos tácticos o contextuales para lograr aquello que por Estado de derecho se comprenda. Preguntarse por las posibilidades es una cuestión más amplia en virtud de que requiere saber si en el contexto general de un país va a ser o no posible el establecimiento más allá de las estrategias seguidas para lograrlo. Lo que me parece que subyace al primer acercamiento es la asunción de que, por ser intrínsecamente bueno, el Estado de derecho desde luego habrá de realizarse y sólo es necesario concretar las formas en que ello habrá de suceder. En el segundo caso, por el contrario, lo que existe es la duda inicial sobre la viabilidad de que, más allá de que el asunto se estime valioso, llegue a lograrse tomando en cuenta las situaciones efectivamente prevalecientes.

Las diferentes estrategias quedan claras si se consideran las preguntas que en uno y otro caso se formulan. Para quienes asumen que la implementación del Estado de derecho es una posibilidad, éstas suelen concentrarse en los “cómos”. Es decir, en aspectos concretos tales como el tipo de reformas legislativas a realizar, la capacitación de los agentes encargados de llevarlas a cabo, los sistemas de medición de los avances o los montos presupuestales que habrán de requerirse. Por el contrario, quienes asumen la segunda posición se preguntarán sobre los “porqués” en primer lugar, y luego por los “para qué”. Para estos ejercicios, y sólo en el caso de que las preguntas anteriores sean respondidas en sentido afirmativo, se abrirán las relativas a la implementación. De antemano sé que la segunda de las posibilidades mencionadas suena extraña o que, al menos, no es común entre nosotros. Ello se debe a que en realidad no suele abordarse, debido a que se ha asumido acríticamente la necesidad de establecer el Estado de derecho.

La diferencia puede quedar más clara con un ejemplo. Supongamos que una persona quiere saber qué requisitos tiene que satisfacer para iniciar sus estudios de licenciatura. La respuesta que

se le dará es que necesita contar con un certificado de preparatoria, aprobar un examen y cubrir la cuota correspondiente. Más allá de esta satisfacción de elementos, la misma persona puede preguntar por la posibilidad de que, debido a su situación, efectivamente ingrese al centro escolar deseado. La respuesta será del todo diferente en virtud de que lo sujeto a análisis serán, por ejemplo, sus destrezas específicas y su capacidad adquisitiva para efectuar el pago. Lo que quiero dejar claro es que en nuestro país —y me temo que en otros muchos en los que se pretenden realizar los ejercicios de incorporación del Estado de derecho— las preguntas que se formulan son del primer tipo y casi nunca del segundo. Partiendo de lo anterior, en este ensayo quiero considerar si en el México actual es o no posible el establecimiento del Estado de derecho.

Tan sencilla pregunta implica responder varias otras. En primer lugar, y para avanzar con alguna seguridad, la postulación de lo que por Estado de derecho haya de entenderse. También lo que supone su establecimiento en una sociedad moderna del tipo de la mexicana. Luego, la identificación de las condiciones que actualmente se viven en México con respecto a las situaciones en las que debería actualizarse la construcción normativa y práctica del Estado de derecho. En cuarto lugar, la identificación de los obstáculos que se presentarían para alcanzar tal realización. En quinto, la determinación de las condiciones mismas de posibilidad. Y, finalmente, la identificación de los efectos que previsiblemente se están produciendo o se habrían de producir en caso de querer imponer el Estado de derecho entre nosotros.

¿QUÉ ES EL ESTADO DE DERECHO?

La primera cuestión que tengo que tratar es la relativa a lo que, para efectos de este ensayo, llamaré Estado de derecho. En el apartado anterior ya dije que las expresiones de distintas lenguas tienen sentidos diversos, no por la lengua misma, desde luego, sino por

lo que en cada país y momento histórico significaron y significan. Por tal razón no resultaría adecuado hacer una especie de mezcla de elementos, algo como lo que en ciertas clasificaciones se denomina conceptos o teorías eclécticas.

Lo que sí puede hacerse es tratar de encontrar algunos elementos comunes acerca de aquello que, con todo y las diferencias temporales y espaciales, pueda ser tenido como “propio” del Estado de derecho. La realización de este abordaje en modo alguno tiene pretensiones metafísicas. No tiene la intención de encontrar la esencia de los conceptos o de lo que con ellos se denota. Al respecto, habría dos maneras de proceder. Por una parte, echar mano de los bien conocidos “tipos ideales” weberianos, a fin de resaltar algunos puntos de vista y reunir diversos fenómenos individuales de eso que, modalidades y variaciones asumidas, comprende al Estado de derecho (Weber, 1973; Cossío, 1997). O por otra, retomar el modelo narrativo que elaboré en otro lugar y para otros propósitos (Cossío, 2020). Ante esta disyuntiva, por razones de estricta conveniencia, debido a los avances que, entiendo, he logrado en las publicaciones señaladas, en lo que sigue adoptaré un concepto estrictamente operacional, a fin de determinar en lenguaje tradicional, y para efectos de este ensayo, ¿qué es el Estado de derecho?

Por Estado de derecho entenderé, simplemente, la existencia generalizada de las prácticas jurídicas que se realizan conforme a las normas vigentes de nuestro orden jurídico; el que, dicho de otra manera, la mayor parte de los habitantes del territorio nacional —particulares y funcionarios públicos— se comporten conforme a lo prescrito por las propias normas jurídicas.

Desde luego, entiendo que este concepto simplifica una gran cantidad de cuestiones materiales sobre nuestro orden jurídico, y, simultáneamente, se acerca mucho al concepto de la mera eficacia que postulan la teoría o la sociología del derecho. Por una parte, en efecto, se me dirá que tan amplio concepto no actualiza las notas materiales que suelen prescribirse respecto al Estado de derecho, tales como los derechos humanos, la división de po-

deres, el principio de legalidad y otras de igual carácter. Por otro lado, también se me podrá cuestionar que mi concepto termine por identificarse con la práctica generalizada del derecho, aun cuando la misma se realice respecto a las prevenciones de un orden autoritario. A ambos reproches, completamente adecuados, podría responder señalando que, en los tiempos actuales, desde luego históricos y por ello volátiles, las normas del orden jurídico mexicano satisfacen en lo general las condiciones postuladas desde el constitucionalismo para considerar, en ese plano normativo, que hay una representación suficiente del Estado de derecho. Veamos.

Si contrastamos las normas constitucionales y buena parte de las normas legales de nuestro vigente orden jurídico, podremos constatar que las mismas satisfacen los requerimientos materiales del tipo de Estado de que venimos hablando. Un somero análisis de sus apartados arrojará que la Constitución cuenta con un robusto catálogo de derechos humanos; el reconocimiento a la dignidad de la persona; la caracterización del régimen económico nacional; las condiciones de suspensión de los derechos humanos y sus garantías; distinciones sobre nacionalidad y extranjería con sus correlativos elementos; la caracterización moderna de la forma de Estado —republicano, democrático, representativo, federal y laico—; la identificación de los partidos políticos y sus condiciones de participación; la división de poderes en los órdenes de gobierno y la precisión de sus funciones propias y de sus contrapesos; el control judicial de la constitucionalidad y legalidad de buena parte de los actos y actores públicos; un amplio régimen de responsabilidades, y las condiciones de rigidez constitucional, destacadamente. El análisis de estos elementos materiales por el tamiz del constitucionalismo arrojará como resultado, a su vez, la conclusión de que las correspondientes normas son constitutivas de un Estado de derecho. Sin embargo, para continuar el ejercicio con las dos siguientes gradas de lo que suele considerarse la jerarquía normativa, es necesario identificar los principales contenidos de los tratados internacionales y las leyes

federales y locales de inmediato desarrollo constitucional, y tendremos que confirmar que el Estado de derecho está presente en el orden jurídico mexicano.

Si esta conclusión es correcta en el plano normativo, podemos considerar que la existencia del Estado de derecho sería postulable del orden jurídico en el que las prácticas sociales pretendidas se ajusten a lo previsto en las normas jurídicas, y efectivamente se amolden a lo pronosticado en ellas. Dicho de otra manera, que exista una integralidad entre normas y prácticas. Un contraargumento podría ayudarnos a comprender lo que aquí queremos destacar.

Supongamos que estamos frente a un orden jurídico —el nazi, el fascista italiano o el soviético, por ejemplo— cuyas normas no satisfacen las condiciones del Estado de derecho. Ello, porque desconocen los derechos humanos. En un caso así, la identificación de la concordancia entre normas y prácticas jurídicas sería irrelevante para identificar la existencia del Estado de derecho, en virtud de que las normas no cumplen con la condición básica inicial requerida. Pensemos ahora en un orden en el que, *prima facie*, los contenidos de las normas jurídicas superiores sí actualizan los postulados del Estado de derecho. A diferencia del caso anterior, aquí sí habría que explorar la consistencia entre los postulados normativos y las prácticas vinculadas con ellas. Sólo mediante un contraste puntual entre unas y otras podría determinarse si, en efecto, el orden jurídico en su integridad tiene la calidad señalada.

De esta manera, el hecho de que las normas más generales del orden jurídico mexicano puedan calificarse como propias de un Estado de derecho nos permite avanzar directamente a la consideración de que tal orden lo será integralmente si se ajustan a ellas las correspondientes prácticas.

CONDICIONES PARA LA EXISTENCIA
DEL ESTADO DE DERECHO

Si, en los términos apuntados, la pertenencia del orden jurídico mexicano a la categoría Estado de derecho habrá de definirse mediante una condición de correspondencia, es necesario determinar lo que por ésta vayamos a entender y las formas en que la misma tendría que actualizarse.

En su mecánica general, el derecho se actualiza a través de la creación de normas jurídicas para regular conductas humanas. Estas normas deben tener conexión entre los medios por los que se están creando y los fines que se pretende alcanzar con su creación, es decir, la correspondencia entre el problema y la medida que se adopta debe ser palpable, como menciona el capítulo II de este volumen. Un ejemplo de esa ausencia de correspondencia en la creación o reforma de normas jurídicas se puede observar en el capítulo III, en el que Pierre Gausens y Carolina Jasso demuestran la incompatibilidad de la militarización de la seguridad pública con la promoción de derechos humanos, pues, al no existir congruencia entre el problema y la medida para solucionarlo, se genera el efecto contrario, como se evidencia en ese caso, pues exacerba las violaciones de derechos humanos.

Lo dispuesto en una norma con un cierto grado de generalidad permite la creación de otra norma de un grado menor de generalidad en cuanto precisa de manera más particularizada algunos aspectos. Si, por ejemplo, la Constitución dispone que las personas tienen derecho a la protección de la salud, es esperable la producción de una cadena normativa compuesta por leyes en materia de salud, los reglamentos de éstas, las normas oficiales que regulen la correspondiente práctica, los cuadros básicos de medicamentos y otras normas encaminadas a permitir que, en nuestro ejemplo, el titular concreto del derecho reciba los servicios e insumos que, conforme a la propia normatividad, sean constitutivos de su derecho humano a la protección de la salud. Otro ejemplo de esto puede observarse en el análisis que realiza Mariana

Velasco en el siguiente capítulo, en el que señala la aprobación de leyes secundarias en abril de 2021 para implementar la reforma judicial que tuvo su origen en la modificación de seis artículos de la Constitución.

Es evidente que, para la creación de cada una de esas normas, hay acciones humanas específicas, sean éstas de carácter colegiado —Congreso de la Unión, por ejemplo— o individual —acuerdo del secretario de Salud—. Aquí radica ya una primera condición de correspondencia, consistente en que los órganos estatales encargados de la producción de las normas acaten lo dispuesto en las normas que, de diversas maneras, consideran sus condiciones de actuación. Como es evidente, la falta de esta primera correspondencia producirá la disolución entre lo previsto por las normas generales a las que hemos asignado el carácter de Estado de derecho con respecto a otras que también componen el mismo orden jurídico.

La creación de las normas, con todo y su importancia estructural, es condición necesaria pero no suficiente para la realización del Estado de derecho. A ellas deben agregarse al menos tres elementos en lo concerniente al ámbito de actuación de las autoridades. El primero, de un orden al que llamaré “burocrático-administrativo”, consiste en la construcción de todos los elementos formalizadores y constatadores de las actuaciones de las diversas autoridades, independientemente de su adscripción funcional. Me refiero a la construcción de experiencias en forma de registros, libros blancos, narrativas, precedentes y elementos similares mediante los cuales se le da sentido a la acción cotidiana a efecto de, a su vez, darles sentido a las normas con las cuales el funcionariado (*lato sensu*) construye finalmente sus actuares.

El segundo elemento tiene que ver con el propio funcionariado, el conjunto de personas que individual o colectivamente actúa cotidianamente para producir normas y, en particular, los sentidos específicos de éstas. Aquí no se trata de una mera acumulación de sujetos provenientes de diversos orígenes o trayectorias, sino de personas capacitadas para realizar aquello que las

normas disponen que deben hacer en su calidad de servidores públicos, acciones concretas —medir, pesar, vigilar, enseñar, etcétera— para darle sentido y actualidad específica a lo previsto por las normas jurídicas de manera abstracta y general. Dicho de otra manera, si quien tiene que hacer algo ordenado por la norma no sabe hacerlo, podrá haber una realización normativa que en poco o en nada influirá en el mundo que por vía inicialmente normativa pretende modificarse.

El tercer elemento de este primer grupo es el relativo a la existencia de los controles mediante los cuales unas personas vigilan y determinan si lo hecho por otras se ajusta, o no, a lo previsto por las normas. Pensemos en lo que acontecería en un mundo en el que las acciones que se tomaran supuestamente con base en el derecho no pudieran ser controladas por ningún cuerpo o sujeto. En realidad, lo que se estaría haciendo es delegar en el ente creador la totalidad de las posibilidades de construcción del orden jurídico, incluso en su modalidad normativa. Si a ese sujeto le pareciera que el significado normativo y, con ello, el sentido de la acción debía ser uno u otro —o ser intercambiable o meramente contextual—, con esas irregularidades se generarían los elementos.

Además de los factores que acabo de exponer respecto de las autoridades, hay otros relativos a la población en general que, de no realizarse, dejarían sin sentido alguno la construcción de un orden jurídico o, lo que aquí nos interesa, de la modalidad específica que estamos analizando. El primero a destacar es el relativo a la obediencia más o menos generalizada de las normas del orden jurídico. Sea por temor al castigo o por completo convencimiento de las bondades del acatamiento voluntario, lo cierto es que, sin un mínimo de cumplimiento de las determinaciones jurídicas concretas, el orden jurídico en su conjunto habría de desaparecer y ser sustituido por otro. Correlativamente, tendría que actualizarse un sistema de sanciones —positivas y negativas—, a efecto de mantener el control para garantizar el cumplimiento de las normas y evitar situaciones de impunidad que, finalmente, dejen al arbitrio de cada cual el cumplimiento del derecho o, lo que

aquí nos interesa y por su conducto, la realización del Estado de derecho.

A manera de síntesis de este apartado, quiero dejar claro que la posibilidad de predicar la existencia del Estado de derecho respecto de un orden jurídico en sentido amplio pasa por la satisfacción de dos tipos de condiciones, las estrictamente normativas y las relacionadas con la realización normativa. A final de cuentas, de lo que se trata es de la internalización del modelo en una parte muy amplia de la población, para la creación de prácticas y la generalización de las conductas —públicas y privadas— conforme a las determinaciones normativas. Con base en la existencia de esos elementos, el resultado final que se obtendrá es, en un nivel de cierta generalidad, la ordenación de las conductas y de los fenómenos sociales conforme a ciertos elementos. Por esa vía, a su vez, un modo de entender los conflictos, las posiciones de cada quien en el mundo, la inserción de ciertas racionalidades y de ciertas prácticas, en el caso que estamos analizando, terminaría por darle al conjunto un sentido relacional con los valores, las ideas o los postulados del señalado Estado de derecho.³

¿EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO TIENE LAS CONDICIONES
SUFICIENTES PARA QUE SE LE CONSIDERE ESTADO DE DERECHO?

Bajo la apuntada condición de correspondencia a que hemos aludido, determinemos si las condiciones existentes en el orden jurídico mexicano son o no suficientes para considerarlo un Estado de derecho. El modo de abordar el tema, recordémoslo, habrá de

³ Por lo demás, es claro que la condición que ahora expondré debe actualizarse con respecto de cualquier orden jurídico, independientemente de sus condiciones políticas. Si, por volver a consabidos ejemplos, las odiosas pretensiones hegemónicas de los nazis o de los jemereros rojos no se hubiera actualizado en actos jurídicos concretos y constantes, ni uno ni otro movimiento hubiera logrado su nefasta implantación ni sus terribles consecuencias.

partir de la idea de que, como sus normas generales —constitucionales, legales y convencionales— sí satisfacen tal condición, el acercamiento o alejamiento habrá de darse respecto de los componentes identificados en el párrafo anterior.

En cuanto a los tres elementos de autoridad, me parece que generalizadamente no se satisface la condición de existencia ya señalada. En primer lugar, porque existe un muy insuficiente desarrollo de las normas que jerárquicamente están subordinadas a las leyes. Esto, porque prevalece un enorme desorden en el conjunto normativo que suele designarse como reglamentario —en sentido estricto, circulares, acuerdos, normas oficiales, etcétera—. Desde hace décadas, un amplio número de funcionarios emite ese tipo de disposiciones sin guardar alguna racionalidad en cuanto a las competencias y los ámbitos de validez que mediante las propias normas se generan o se reproducen. Así, por ejemplo, respecto de una misma actividad existen duplicidades, huecos o confusiones que impiden construir la sensatez social mediante el uso de la racionalidad jurídica. En relación con este tema, tampoco existen los desarrollos del orden que llamé “burocrático-administrativo”, esto por la carencia de algunos registros, archivos, prácticas o precedentes en una parte importante de los cuerpos jurídicos del país, pues, si bien se reconoce que existen registros que incluso han sido de utilidad para el desarrollo de algunas secciones de este libro, como el análisis que realiza Rodrigo Meneses en el capítulo V sobre los cambios en los registros oficiales del delito de despojo en México en el periodo 2002–2020 —cuando las tasas de criminalidad casi se triplicaron a nivel nacional—, también existe escasez de ellos en asuntos tan básicos como los registros poblacionales, catastrales u otros semejantes, o no están desarrollados, como puede observarse en el capítulo VI, donde Vicente Ugalde desarrolla los temas referentes a la construcción de vivienda: su constancia y encuadre legal señala la ausencia de registros sistematizados y en versión digital durante el periodo de 2004 a 2018 en algunas alcaldías o, si lo están, es en condiciones tan deficitarias que es difícil que produzcan y brin-

den los servicios esperados de ellos, como se expresa también en el último capítulo de este volumen, al señalarse que, cuando se tenían los registros del periodo solicitado, no eran uniformes.

Un aspecto distinto es el que tiene que ver con las capacidades del funcionariado al que están encomendadas tanto las tareas de desarrollo normativo como las funciones técnicas a realizar con base en las normas jurídicas creadas. Sin dejar de reconocer que existen altos niveles de profesionalización en algunas áreas del ejercicio público —Hacienda, Banco de México, ciertos órganos constitucionales autónomos, las fuerzas armadas y algunos órganos jurisdiccionales, destacadamente—, también es cierto que los integrantes de amplios segmentos del servicio público no cuentan con las capacidades para construir las racionalidades jurídicas y técnicas requeridas por y para el Estado de derecho. Por una parte, en efecto, quienes hacen las normas no saben cómo elaborarlas, lo cual es perceptible por sus grados de inconsistencia, confusión, ambigüedad o, de plano, falta de comprensión de los fenómenos a regular. Por otra parte, los funcionarios encargados de su aplicación no cuentan con las competencias materiales o con los insumos necesarios para establecer las prácticas mediante las cuales se ordenen los diversos aspectos de la realidad.

La suma de los dos problemas anteriores provoca diversas disonancias. La primera, la falta de congruencia entre los elementos de un todo que está concebido para operar como sistema. La segunda, la fractura de las cadenas normativas que idealmente deben mantenerse para lograr la ejecución final de las determinaciones normativas que supone asumir los valores del Estado de derecho. También, y en relación con lo anterior, la imposibilidad o, al menos, la enorme dificultad para modificar realidades, sean éstas humanas, físicas o culturales, por ejemplo.

El último aspecto a considerar dentro del apartado de las autoridades es el relacionado con los temas del control. ¿Existen en nuestro orden jurídico los medios adecuados para que unos órganos del Estado vigilen y en su caso corrijan las desviaciones en las que otros órganos incurran respecto a la realización normativa

o práctica del Estado de derecho? Con todo y la enorme generalidad que implica responder este tema, la respuesta no puede ser concluyente en uno u otro sentido. Ello es así porque, en efecto, existen algunos elementos —primordialmente de carácter jurisdiccional o cuasi jurisdiccional— con las competencias necesarias para llevar a cabo esas funciones. Pensemos en los procesos contenciosos administrativos o en el juicio de amparo, por ejemplo, para confirmarlo. Sin embargo, pensemos también que el número de procesos promovidos es bajo en relación con la enorme cantidad de normas y actos que cotidianamente se realizan en las condiciones ya apuntadas para darle sentido al Estado de derecho. Ello significa que, finalmente, se actualizan pocos correctivos para disciplinar, por decirlo así, las conductas hacia o respecto del modelo que se encuentra previsto en las normas más generales del sistema.

Pasando a la segunda gran caracterización, podemos decir que las actuaciones de lo que genéricamente hemos llamado “particulares” tampoco guardan correspondencia con la realización del Estado de derecho. En cuanto a la obediencia o acatamiento de lo previsto en las normas, los niveles de cumplimiento son variables. Por una parte, hay sectores altamente regulados y visibilizados que, por regla general, acatan una parte importante de los contenidos jurídicos. Por otra, sin embargo, hay segmentos poblacionales que se mueven en una mayor ambigüedad, pues cumplen una parte de sus obligaciones y otras quedan fuera; finalmente, hay otros segmentos que operan al margen del derecho. Con independencia de los porcentajes poblacionales de cumplimiento, lo cierto es que existe un número suficiente de casos de inobservancia que dificulta, por parte de la población destinataria de las normas, la realización del derecho mismo, no se diga de los contenidos materiales específicos mediante los cuales se pretende realizar el Estado de derecho.

Junto con lo anterior, existen niveles muy relevantes de impunidad respecto a las personas con conductas contrarias a lo dispuesto en las normas jurídicas. Si bien respecto de la materia penal se

ha considerado que alrededor de 96% de los delitos cometidos queda sin sanción, en otras materias se presentan números que, no siendo tan graves, sí muestran el poco apego ciudadano y público al cumplimiento de las reglas jurídicas. Piénsese, por ejemplo, en el número de casos laborales o de arrendamiento que, finalmente, no se analizan y consideran mediante los correspondientes procesos judiciales. Piénsese en el número de infracciones administrativas que a diario se cometen sin que sus ejecutores reciban la correspondiente sanción. Lo que aquí está en juego no es sólo la condición de los individuos participantes, sino, mucho más destacadamente, la imposibilidad de generar la racionalidad que mediante el Estado de derecho busca alcanzarse.

Lo que muestra el análisis conjunto de los dos aspectos ahora considerados es que en nuestro país no se encuentran desarrolladas condiciones básicas que permitan, a su vez, el establecimiento y el desarrollo del Estado de derecho. Aun cuando las normas generales satisfacen los estándares de este modelo, su cumplimiento se complica en la cotidianidad. Ello provoca que la ya señalada racionalidad del Estado de derecho y el comportamiento constante de toda la población bajo unos parámetros materiales razonablemente comunes no se realicen, ello con independencia de que discursivamente se pretenda hacerlo.

LOS OBSTÁCULOS PARA EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Una cuestión relacionada con el tema anterior, pero distinta, tiene que ver con las razones por las cuales en nuestro país no se están actualizando los mecanismos necesarios para el establecimiento del Estado de derecho; dicho de una manera más directa, ¿cuáles son los elementos que explican la existencia de las condiciones de realización del orden jurídico nacional en las condiciones apuntadas? La primera respuesta que puedo dar es que, si bien la falta de condiciones de realización del orden jurídico compromete la materialidad propia del Estado de derecho, afecta también y de un

modo mucho más general la realización del derecho mismo. Sin embargo, por los límites de este trabajo y por razones puramente analíticas, haré la separación entre ambos supuestos.

Vuelvo a mi pregunta central: ¿qué hace que, en efecto, la dinámica de ese orden se lleve a cabo de esa forma y no tenga la capacidad de desarrollar los postulados propios del Estado de derecho? Para no repetir caso por caso lo ya dicho en el párrafo anterior, sostengo que la explicación más amplia está en la falta de internalización entre amplios segmentos poblacionales de la existencia de las normas y las prácticas propias del Estado de derecho. Como lo hice anteriormente y para efectos de análisis, distinguiré entre las explicaciones para los sujetos públicos y las de los privados.

¿Cómo se explica, en un primer momento, que los servidores públicos no asuman de manera generalizada las condiciones de ejecución del Estado de derecho? La respuesta inmediata podría ser que por motivos de corrupción. Es decir, por el hecho de que ese conjunto de personas reciba una dádiva o prebenda para hacer algo distinto a lo ordenado por las normas jurídicas. Esta respuesta, sin embargo, explicaría sólo una parte de la no realización del Estado de derecho, ello en virtud de que tales actos no involucran a la totalidad de los funcionarios —y me atrevo a decir que ni a la amplia mayoría de ellos—. De modo más general pienso que la señalada falta de internalización es un componente mucho más extendido. Creo que, con independencia de que, en términos del artículo 128 constitucional, todo servidor público debe protestar que guardará y hará guardar la Constitución y las normas que de ella emanen —y con ello los presupuestos del Estado de derecho—, lo cierto es que no se logra alcanzar el estado de ánimo que implique un compromiso personal con las reglas del orden jurídico.

Sin dejar de reconocer la posibilidad de corrupción, me parece que el funcionariado nacional no llega a asumir cabalmente aquello que se supone está a su cargo. Las actuaciones ocurren entonces por motivación, mandamiento escrito y competencia,

pero en modo alguno implican la realización material de los supuestos normativos en los que se recogen los postulados del Estado de derecho. Lo propio del funcionariado es, si tengo razón en mi hipótesis, crear normas o realizar conductas que, en el mejor de los casos, puedan satisfacer una base mínima de legalidad, pero no desarrollar en la creación ni en la actuación los controles o los principios señalados. El funcionariado, entonces, termina por ser lo que en su acepción más peyorativa se denomina burocracia, algo así como un cuerpo que hace, sin preguntarse por el origen de sus actos ni por sus implicaciones, menos aún por su integración dentro de un todo más amplio que, simultáneamente, debería darles y hacerles sentido.

En cuanto al segundo grupo de análisis, ¿cómo explicar que la población en general no asuma o, de plano, no reconozca ventaja alguna en el reconocimiento ni en los comportamientos basados en el orden jurídico? En cuanto al primer aspecto, pudiera ser que por condiciones culturales —aprendizaje, educación, ejemplo, etcétera— no sepa de la existencia de los elementos normativos o prácticos conducentes. Me refiero a aquellas personas que, por sus lamentables condiciones de marginalidad, ni siquiera sepan de la existencia ya no digamos de los postulados del Estado de derecho, sino ni siquiera de las condiciones más básicas del derecho en general. Para quienes están en esta situación, hablar de justicia, de sus posibilidades de acceso, de sus derechos o de otras categorías semejantes resultaría completamente lejano, tal vez, y muy penosamente, hasta un sinsentido.

Por otra parte, sin embargo, está el segundo aspecto, el de las personas que abiertamente están dispuestas a enfrentar los mandatos jurídicos con motivo de las actividades irregulares o de plano ilícitas que realizan, el cual, a su vez, puede dividirse en dos planos. Quienes, por ejemplo, han decidido o se han visto orillados a vivir de o en la delincuencia difícilmente asumirán los postulados del Estado de derecho, como no sea para tratar de impedir procesos o sanciones. Sujetos así no serán, desde luego, desarrolladores primarios de las normas en que tales elementos se

establezcan, sino simplemente instrumentalizadores específicos de aquellos contenidos (derechos humanos destacadamente) que les puedan aportar beneficios. Sin embargo, hay otro grupo social que me atrevo a considerar amplio, poco asible y menos estudiado, para el cual el Estado de derecho tiene un sentido distinto a los dos ya apuntados. Me refiero a aquellas personas que han encontrado mecanismos con los cuales, de algún modo, han podido sustituir los servicios que podrían obtener mediante la realización del derecho en general y, así también, de los componentes del Estado de derecho en particular. Para avanzar en esta línea, es necesario determinar, así sea de manera general, lo que son tales servicios. Dicho de otra manera, aquello que la gente suele recibir ahí donde el Estado de derecho efectivamente se realiza.

Lo primero que a este respecto puede decirse es que, por la claridad de las reglas y por su constante aplicación, las personas tienen reconocida una posición frente al orden jurídico y, por esa vía, también frente a la sociedad. Al saber quién se es, qué se tiene, cuáles son los derechos y obligaciones, etcétera, existen condiciones de posicionamiento, lo que a su vez permite el uso de todos los elementos que el propio modelo de Estado prevé para el reconocimiento y el mantenimiento de la situación prevista. Con independencia de las condiciones fácticas que por momentos puedan presentarse —pobreza, incapacidad, etcétera—, los sujetos hacen uso de su posición jurídica para mantener vigente la propia posición. No se trata de ocultar aquí los problemas que este modelo genera ni mucho menos reducirlo todo a una tautología. Simplemente se trata de demostrar que en un Estado de derecho se construye una racionalidad completa para asignar, defender y permitir que lo que vengo llamando “posiciones jurídicas” se actualice constantemente, incluso y desde luego frente a las eventuales afectaciones que podrían llegar a darse.

Dicho de una manera más amplia, el Estado de derecho busca cumplir una función de previsibilidad con respecto a las situaciones que la vida misma genere. Frente a un accidente, la posibilidad de acudir a una instancia que defina la situación y le

ponga el remedio previsto; frente a un homicidio, la identificación del responsable, la imposición de las sanciones y las reparaciones del daño. Esto, como ya se dijo, mediante la estipulación de supuestos claros, procedimientos ordenados y adecuadas actuaciones de los correspondientes funcionarios. Si éstos son los servicios producidos por el Estado de derecho, ¿cómo o con qué se sustituyen en los Estados nacionales en los que no los haya?

Aun cuando las respuestas a estas preguntas pueden ser de variado tipo, me parece que una parte importante de ellas puede quedar agrupada bajo el concepto de la mediación. Es decir, en las posibilidades que distintos agentes —gubernamentales o no— tienen para realizar, así sea de manera fragmentada o parcial, las funciones que deberían corresponder al orden jurídico material del que venimos hablando, más allá de que estén o no involucrados actos de corrupción.

Lo que trato de poner de manifiesto con esta idea es que en los órdenes jurídicos que no han alcanzado los estándares del Estado de derecho —y el nuestro es un buen ejemplo de ello— existen mecanismos de mediación en los que las personas consiguen efectos semejantes o al menos sucedáneos, gracias a la intervención de agentes con el poder suficiente como para influir en el mundo jurídico o para actuar en uno que, para abreviar, llamaré paralelo a éste. En el primer caso, se trata de encontrar una manera de no validar los actos conforme a las normas jurídicas para así evitar las consecuencias previstas por ellas. ¿Para qué acudir con un policía o un juez, si el conflicto puede ser administrado por un cacique, por ejemplo? En el segundo caso, implica generar bienes o servicios en ámbitos en los que el derecho no suela tener capacidades regulatorias. ¿Para qué acudir a la autoridad administrativa a obtener un permiso de venta o un empleo, si a un líder le corresponde la efectiva asignación del espacio o del trabajo?

Resulta evidente que la satisfacción lograda mediante la mediación acabada de señalar no puede tener la extensión —incluso bajo la pretensión de universalidad— que propugna el Estado de

derecho. Sin embargo, tampoco es difícil entender que, para muchas personas, tal condición no resulte relevante, mientras de manera parcial y previsible pueda ir resolviendo los problemas sociales que se le presenten. En unos casos, por ejemplo, mediante el otorgamiento de una “mordida” o recompensa, mientras que en otros pueden lograrlo mediante el acercamiento al correspondiente líder o la afiliación a cierta causa.

Desde la racionalidad generalizada que pretende alcanzarse mediante el Estado de derecho, podría considerarse una solución muy ineficiente el que las personas tengan que actuar de ese modo parcial. Sin embargo, una crítica así parte de suponer que el Estado de derecho existe o, al menos, es alcanzable. Para quien vive en las condiciones de no generalidad apuntada, podría resultar más adecuado actuar caso por caso en los supuestos que lo vayan requiriendo, aun cuando con ello —y desde luego de manera inconsciente o tal vez sin advertir todas las implicaciones de su actuar— degrade aún más las posibilidades de alcanzar la condición que, en principio, parece buscar.

Quienes por razones culturales o estratégicas o por estricta necesidad buscan satisfacer por caminos no normativos los requerimientos de la vida también contribuyen a afectar la realización del Estado de derecho, porque impiden que las conductas se regulen conforme a las normas y, por lo mismo, que los contenidos normativos se desarrollen y tengan eficacia.

POSIBILIDADES DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Con todos los elementos anteriores en juego, trataré de responder a la pregunta materia de este ensayo. No sobre aquello que se requiere para establecer un Estado de derecho, sino en torno a las posibilidades de que ello llegue a darse en las condiciones prevalentes en México.

Después de señalar los aspectos más relevantes que en un sentido más fuerte obstaculizan la implementación del Estado de

derecho, o que, en otro más débil, simplemente impiden su desarrollo, lo inmediato es concluir que las condiciones de posibilidad para su instauración son adversas. Para decirlo de otra manera, me refiero a la posibilidad de que entre nosotros llegue a establecerse tal modalidad de organización política y jurídica. Los déficits, las ausencias y los problemas existentes son tantos y de tan variada naturaleza que, si no imposibilitan, sí al menos dificultan —por diversas razones y causas— alcanzar tal estado de cosas.

Si nos colocamos en el ámbito estrictamente normativo, de inmediato surgen dudas en cuanto a la calidad de las normas mediante las cuales deberían desarrollarse los grandes elementos del Estado de derecho. Resulta problemático, en efecto, asumir sin más que quienes deben hacer leyes, reglamentos o jurisprudencias, por ejemplo, tengan conciencia de las implicaciones de su quehacer con el modelo general que, supuestamente, debería guiar su acción.

En el plano de las acciones normativas más particularizadas algo semejante acontece. Cuesta trabajo suponer que los distintos funcionarios cuyo deber es actuar conforme a las normas tengan la capacidad o al menos el talante para actuar de manera tal que desarrollen ese tipo de organización estatal. Esto es, que dejen de lado las prácticas corruptas que estén haciendo, que asuman la racionalidad que las normas impliquen y que efectúen los supuestos previstos en las dimensiones requeridas por las mismas.

Del lado de la población, también resulta complejo considerar la existencia de condiciones que posibiliten cambios significativos. Si, como creo que sucede, una parte importante de las desviaciones del orden jurídico se realiza por la existencia de mediaciones y mediadores paralelos al derecho, y ello tiene amplio arraigo y probada eficacia dentro de su propia lógica, no es fácil prever las razones por las cuales distintos y complejos segmentos de la población habrán de abandonarlas para incorporarse a otras, sobre todo cuando en las otras existen amplias barreras de entrada y condiciones de dominación distintas a aquellas en las que suelen moverse.

Lo que acabo de decir es uno de los puntos centrales del alejamiento que ha existido, existe y, supongo, seguirá existiendo para que entre nosotros se actualice y sea posible el Estado de derecho: como creo haber demostrado en este ensayo y en los trabajos en él citados, que el establecimiento de un Estado de derecho en un orden jurídico positivo conlleva la asunción o la imposición de una enorme racionalidad. El que, de un modo muy amplio y, me atrevo a decir que en alguna medida “antinatural”, los integrantes de una sociedad realicen sus actividades conforme a lo que las normas jurídicas disponen y no conforme a sus deseos o expectativas no se reduce a un mero y transitorio estado de ánimo; por el contrario, implica hacerse cargo de la totalidad de las condiciones y formas que el propio orden jurídico prevea para ser, estar y actuar. Esta situación deriva en que quien esté en esa condición habrá de asumir que los conflictos que llegue a tener serán resueltos mediante los procesos y los órganos correspondientes, sin que de manera alguna pueda hacerse justicia por propia mano; del mismo modo, también deberá enfrentar que su posición social, laboral, religiosa, etcétera, estará determinada por lo que las normas estipulen, y así sucesivamente. Si pensamos en lo que esta operación significa en términos sociales, no es difícil comprender la enorme operación social y los grandes condicionamientos que, por colocarnos en clave rousseauiana, implica pasar de un “estado de naturaleza”—así sea éste en buena medida metafórico— a otro regulado por normas creadas por otros.

Lo que aquí me importa destacar es lo complejo que es el que una serie de sujetos y colectivos que operan y reciben beneficios de diverso tipo decida o pueda migrar así a un mundo altamente heterónomo. Quien vive gracias a la corrupción o a la delincuencia tendría que dejarlas para incorporarse a un mundo en el que sus ventajas competitivas fueran importantes, o tendría que comprender que los riesgos de ser sancionado efectivamente son tan altos que le es más conveniente abandonar sus actividades. Por otra parte, quienes se encuentran operando en las condiciones de mediación apuntadas tendrían que entender que sus beneficios

—o sus costos— en el mundo normativo del Estado de derecho son proporcionales al abandono de los ámbitos en que actúa.

Más allá de la deseabilidad de que todos o al menos la mayoría se comporten conforme a cierto tipo de reglas, la situación prevaleciente en México hace difícil suponer que en un mediano plazo lograremos el señalado Estado de derecho en la forma descrita. Ello, porque quienes realicen las apuntadas migraciones tendrían que asumir la conveniencia de hacerlo no sólo respecto de las actividades que estén haciendo, sino también de manera mucho más integral, es decir, el tener que comportarse de modo más identificable y general respecto del orden jurídico en aspectos que hasta entonces no eran representativos de sus conductas. Pensemos, simplemente como ejemplo, en el caso del comercio informal. Quien decide abandonarlo no sólo deja de lado al mediador que le otorga protección, espacio o mercancías, sino que se incorpora a regímenes laborales impositivos hasta entonces por él desconocidos. Más aún, habrá de entender que, en adelante, los conflictos o cambios que desee realizar en sus actividades necesariamente deberán hacerse conforme a las normas, órganos y procedimientos del modelo general al cual decidió o tuvo que incorporarse.

CONCLUSIONES

Considero que resulta innecesario abundar más en los ejemplos y las consideraciones que he desarrollado. Con lo expuesto a lo largo de este trabajo, queda en evidencia que las condiciones de posibilidad del Estado de derecho en nuestro país no son tan alcanzables como en ocasiones se piensa o, por lo menos, no mediante los modos que exclusivamente suelen apuntar a la realización de reformas jurídicas y transformaciones de carácter institucional.

La conclusión alcanzada no me lleva a la resignación ni a asumir un estado de ánimo de que todo está perdido o de que la

empresa transformadora que requerimos es de tal magnitud, que resulta más sabio dejar que las cosas sigan como hasta ahora y cada cual haga lo mejor que pueda y por los medios que convengan a su condición de vida. Por el contrario, lo que asumo es que el Estado de derecho es una valiosa manera de convivencia, en virtud de que, con todos sus problemas, permite formas de convivencia social en las que la ineludible dominación social se atempera y ordena. Sin suponer que el Estado de derecho es la panacea para todos los males sociales, sí creo que es una forma superior de ordenación de muchos de ellos y de la existencia humana. Por vía de los derechos humanos, la democracia, la división de poderes y cierta previsibilidad de los efectos jurídicos, esta manera de regular las conductas humanas termina siendo más adecuada que la totalidad de sus alternativas.

El que yo, como muchos otros, crea que el Estado de derecho es una buena solución desde luego no implica su realización inmediata ni necesariamente simple. Por el contrario, conlleva enormes esfuerzos que diversas generaciones habrán de emprender a lo largo de los años en una muy amplia variedad de asuntos. Para que eso llegue a suceder, es necesario saber cuáles son los problemas y los obstáculos, y cuáles son las antedichas condiciones de posibilidad a las que aquí, y en forma de ensayo, he querido destacar.

REFERENCIAS

- Cossío Díaz, J. R. (1997), *Derecho y análisis económico*, México, FCE, pp. 135 y ss.
- (2015), “El Estado de derecho. Conceptos, funciones y límites”, en *Bosquejos constitucionales*, II, México, Porrúa, pp. 14 y ss.
- (2020), “Estado de derecho y constitucionalismo”, en *Bosquejos constitucionales*, III, México, Porrúa, pp. 44 y ss.

Weber, M. (1973), “La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, en *Ensayos sobre metodología sociológica*, J. L. Etcheverry (trad.), Buenos Aires, Amorrortu, pp. 79 y ss.

II. REFORMAS CONSTITUCIONALES ARBITRARIAS

*Mariana Velasco-Rivera*¹

INTRODUCCIÓN

En la teoría constitucional la idea de reforma constitucional —en específico, la rigidez constitucional— y el Estado de derecho están íntimamente relacionadas. Se asume que los mecanismos de reforma constitucional tienen la función de separar la política del derecho y de asegurar que la Constitución guarde su carácter de ley suprema y, en ese sentido, limite y ordene el ejercicio del poder público. En México, sin embargo, puede argumentarse que esas ideas han sido sobrepasadas por la realidad. Con las más de 700 reformas desde 1917, la mera existencia de un Estado de derecho, la de la Constitución como ley suprema y la del ejercicio de poder limitado parecen contra-intuitivas. Diferentes autores que han analizado el fenómeno de reforma constitucional en México han subrayado sus implicaciones generales negativas, por ejemplo, para la consolidación democrática, la certeza o seguridad jurídica (Carpizo, 2011; Pou Giménez y Pozas-Loyo, 2019) e, incluso, sobre la naturaleza misma del constitucionalismo en México (Alterio y Niembro, 2018; Niembro, 2016).

¹ Profesora (*Assistant Professor*) en la National University of Ireland Maynooth, School of Law and Criminology (Irlanda).

Este capítulo no busca determinar si la dinámica de reforma constitucional en México representa en sí misma un obstáculo o una amenaza para la realización del Estado de derecho. De hecho, se parte de la premisa de que, en sí mismo, el cambio constitucional frecuente no necesariamente implica un obstáculo para ello. En su lugar, se busca analizar un tema que ha recibido menos atención en la literatura sobre reforma constitucional en México y que, considero, es una de las fuentes donde se encuentran las implicaciones problemáticas de la dinámica de reforma constitucional en ese país. Me refiero a cómo se justifica la necesidad de las reformas constitucionales. El objetivo central de este capítulo es mostrar que existen casos de ausencia o deficiencia en cuanto a la motivación de las mismas. Desde la perspectiva de un Estado democrático de derecho (entendido aquí como un régimen en donde el poder es ejercido conforme a leyes preestablecidas por gobiernos elegidos democráticamente (ver, por ejemplo, Habermas, 2001), esto implica una seria cuestión: la potencial emisión de normas constitucionales arbitrarias. A su vez, ésta se agrava ante la imposibilidad de controlar la constitucionalidad de dichas normas por la vía judicial.

En la segunda parte de este capítulo, con base en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (de aquí en adelante Suprema Corte o SCJN), brevemente explico lo que puede considerarse como un acto legislativo arbitrario y su relación con las reformas constitucionales. En la tercera sección ofrezco ejemplos de reformas que no cumplen ni siquiera con el requisito mínimo de motivación ordinaria de los actos legislativos, por lo que pueden considerarse arbitrarias. Como se verá, los ejemplos que se ofrecen son de reformas pobremente justificadas y dudosas en cuanto a su necesidad, racionalidad e idoneidad. El desarrollo de esta sección lo llevaré a cabo a través del estudio de la reforma constitucional al Poder Judicial publicada en marzo de 2021 (Secretaría de Gobernación, 2021, en adelante DOF, 11/03/2021), las reformas respecto de la facultad para resolver conflictos limítrofes entre entidades federativas (Secretaría de Gobernación,

2005b y 2012, en lo sucesivo DOF, 8/12/2005, y DOF, 15/10/2012), la eliminación de la facultad de investigación de la Suprema Corte (Secretaría de Gobernación, 2011, en adelante DOF, 10/06/2011) y la reforma para aceptar de manera condicionada la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (Secretaría de Gobernación, 2005a, en lo que sigue DOF, 20/06/2005). El objetivo de este estudio es ilustrar el tipo de argumentos o su ausencia y las justificaciones que respondan a criterios de necesidad o racionalidades específicas para la consecución de fines legítimos o realización de bienes públicos.

En la cuarta sección desarrollo los riesgos e implicaciones que derivan de la posibilidad de adoptar reformas arbitrarias. En particular, argumento que dichos riesgos e implicaciones se agravan ante la imposibilidad de someter tales decisiones a ningún tipo de escrutinio —específicamente, el escrutinio judicial—. En otras palabras, los riesgos e implicaciones se agravan ante la ausencia de control judicial sustantivo de reformas constitucionales. En este contexto, ofreceré un breve análisis descriptivo sobre el desarrollo del concepto del *poder constituyente permanente* en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN o Suprema Corte. El objetivo es mostrar cómo el efecto de la interpretación judicial ha sido colocar decisiones del poder público fuera de toda posibilidad de control y escrutinio, y, consecuentemente, permitir el ejercicio de poder ilimitado.

La última parte se centra en discutir los retos que a la luz del análisis mencionado surgen para la consolidación del Estado de derecho en México. A saber: por un lado, la transformación o elevación del discurso político-constitucional en cuanto a la forma en que se justifican las reformas constitucionales, y, por otro lado, la necesidad de abandonar el concepto del *poder constituyente permanente*.

MOTIVACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS Y SU RELACIÓN CON LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Uno de los principales objetivos o fines principales de un Estado democrático de derecho es limitar el ejercicio del poder público para evitar que sea arbitrario. En la constitución mexicana dicho fin se encuentra reflejado, por ejemplo, en los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16. La idea básica detrás de dichos principios es que los actos de autoridad no sean el producto de un ejercicio caprichoso de poder, sino que encuentren fundamento en la constitución y las leyes y estén debidamente motivados (es decir, que se razone su necesidad para la consecución de fines legítimos). Respecto de actos legislativos, la Suprema Corte ha establecido que la motivación puede ser de dos tipos: ordinaria y reforzada. La motivación reforzada corresponde a actos legislativos que implican la afectación de derechos fundamentales u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y consiste en que el legislador debe realizar un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma y los fines que pretende alcanzar (SCJN, Controversia Constitucional 32/2007, 2009, p. 237). En cambio, hay materias en las que el legislador goza de una amplia libertad de configuración, porque no implican afectaciones de derechos u otros bienes relevantes desde el punto de vista constitucional (SCJN, Controversia Constitucional 32/2007, 2009, p. 238). En estos casos, la motivación correspondiente es la ordinaria, lo que se traduce en que, con el fin de no vulnerar la libertad política y de configuración de los autores de la norma (esto es, el Poder Legislativo), la intensidad del control por parte la SCJN para determinar la constitucionalidad de la norma es limitada (SCJN, Amparo en Revisión 388/2018, 2018).

De acuerdo con el criterio de la SCJN, las normas que requieren de una motivación reforzada tienen que cumplir con dos requisitos “a) la existencia de los antecedentes fácticos o circuns-

tancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate” (SCJN, Controversia Constitucional 32/2007, 2009, p. 238). En la motivación ordinaria basta con que el legislador exponga las razones que lo condujeron a considerar necesaria la medida en cuestión. Esto es, puede decirse que la motivación ordinaria se cumple con el primer requisito de la motivación reforzada. Es decir, el requisito mínimo que el legislador debe cumplir es el de otorgar razones que tengan correspondencia con el fin legítimo que se pretende alcanzar.

¿Cómo se traduce la dimensión de motivación del principio de legalidad en las normas que resultan del proceso de reforma constitucional establecido en el artículo 135 de la Constitución? En otras palabras, ¿cómo podemos saber que el ejercicio de poder público ejercido a través del procedimiento de reforma no es arbitrario desde el punto de vista de la motivación? Una suposición razonable sería que, dada la importancia formal (desde una perspectiva de jerarquía normativa) y material del texto constitucional, las normas que resultan de los procesos de reforma constitucional deberían cumplir con una motivación reforzada. Podría argumentarse, sin embargo, que existen reformas constitucionales que no afectan derechos ni bienes relevantes desde un punto de vista constitucional, a las cuales más bien les correspondería una motivación ordinaria. Y la pregunta se complicaría si tomamos en consideración que en la práctica un decreto de reforma puede incluir modificaciones a más de un artículo constitucional. En todo caso, el tipo de motivación requerida debería determinarse caso por caso. En la práctica ni uno ni otro tipo de motivación parece estar presente en las razones que justifican la adopción de algunas reformas constitucionales y, paradójicamente, debido al desarrollo del concepto del poder constituyente permanente (PCP), en la jurisprudencia de la SCJN no existen criterios para de-

terminar qué tipo de motivación es necesaria, porque simplemente no es requerida. Esto provoca que aumente la posibilidad de que las normas producidas como resultado del proceso de reforma constitucional sean arbitrarias. A este punto regresaré más adelante.

¿REFORMAS CONSTITUCIONALES ARBITRARIAS?

El objetivo de esta sección es ilustrar cómo algunas normas que han surgido de procesos de reforma constitucional no cumplen requisitos mínimos de motivación y, por tanto, pueden considerarse arbitrarias. En específico, la arbitrariedad existe cuando hay una desconexión entre medios y fines. El desarrollo de esta sección lo llevaré a cabo a través de un estudio cualitativo de la reforma constitucional (esto es, iniciativas, debates legislativos y decretos de reforma) al Poder Judicial (DOF, 11/03/2021), la facultad para resolver conflictos limítrofes entre entidades federativas (DOF, 8/12/2005; DOF 15/10/2012), la facultad de investigación de la Suprema Corte (DOF, 10/06/2011), y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (DOF, 20 / 06 / 2005). La selección de las reformas que analizo a continuación corresponde a diferentes momentos en la historia constitucional reciente de México, específicamente, en relación con tres administraciones presidenciales distintas: las de Vicente Fox, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador. Lo anterior sugiere que las reformas arbitrarias son un fenómeno de política constitucional que va más allá de administraciones presidenciales y líneas partidistas.

REFORMA JUDICIAL 2021

En 1994, en el contexto de una incremental fragmentación política y la caída del régimen de partido hegemónico en México,

se introdujo una reforma constitucional para convertir a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional (Compeán y Bauer, 2002; Fix-Fierro, 2003). En específico, entre otras cosas, se adoptaron las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Aunque la historia no ha sido lineal, se puede afirmar que el papel de la Suprema Corte como tribunal constitucional está consolidado. Al menos en el sentido de que hasta hace muy poco nadie cuestionaba la legitimidad de la SCJN como último intérprete de la constitución. A 25 años de esa reforma, a principios de 2021 una nueva reforma judicial fue adoptada (DOF, 11/03/2021). Esta reforma hace la misma promesa que la reforma de 1994. Es decir, convertir a la Suprema Corte en un “verdadero” tribunal constitucional.

La reforma de 2021 consiste en la modificación de seis artículos constitucionales: 94, 97, 99, 100, 105 y 107. Entre otras cosas, se incorpora un sistema de jurisprudencia por precedentes (artículo 94), y se establecen la facultad en favor del Consejo de la Judicatura Federal para concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales el poder de conocer asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos (artículo 99) y la posibilidad de analizar violaciones de derechos humanos en controversia constitucional (artículo 105).

Podría tenerse una discusión individual sobre la necesidad y la idoneidad de cada una de las modificaciones que esta reforma incorpora al texto constitucional. Por ejemplo, hay quienes considerarán apropiada la adopción del sistema de jurisprudencia por precedentes (Magaloni, 2011). Sin embargo, es importante tener en cuenta que todas las modificaciones se justificaron en conjunto. Y como tal, es importante discutir las razones que se ofrecieron para explicar la necesidad de la reforma en esos términos.

Una de las razones centrales aducidas para la necesidad de la reforma fue que esta atacaría el problema de corrupción / nepotismo en el interior del Poder Judicial de la Federación (Poder Judicial o PJF). Esta razón derivó del problema de nepotismo revelado por un reporte que publicó Mexicanos Contra la Corrup-

ción y la Impunidad en agosto de 2018, donde, entre otras cosas, se encontró que uno de cada dos jueces y magistrados tiene al menos a un familiar que labora en el PJF (Ríos-Figueroa, 2018). Sin embargo, no es clara la relación que hay entre esta motivación y las medidas que se adoptaron a través de la reforma.

A partir de la publicación del reporte empezó a construirse la narrativa de la necesidad de una reforma de fondo al PJF y a normalizarse una idea de su falta de credibilidad / legitimidad.² Esto puede confirmarse siguiendo las declaraciones y los previos intentos fallidos de reforma por parte del senador Ricardo Monreal, así como las expresiones del ministro presidente Arturo Zaldívar (Ortega, 2019; PolíticoMX, 2019). Desde entonces, se centraron en el tema de la corrupción como argumento para justificar la reforma (y a eso se le ha sumado la eterna promesa de hacer a la Suprema Corte un verdadero tribunal constitucional).

De hecho, en octubre de 2018 el senador Ricardo Monreal presentó una iniciativa para reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de establecer un sistema de rotación judicial. En su momento, esta iniciativa fue criticada, por presentar un diagnóstico muy limitado para justificar la idoneidad de dicho sistema en relación con la garantía de la independencia e imparcialidad judicial, que podría verse afectada por el nepotismo dentro del Poder Judicial (Velasco-Rivera y De la Rosa, 2018). Ante duras críticas, la iniciativa fue retirada. Sin embargo, en abril de 2019 el senador Monreal presentó una iniciativa de reforma constitucional para crear una sala especializada en anticorrupción en la Suprema Corte, misma que requería el nombramiento de cinco ministros designados a partir de ternas propuestas por el presidente de la república (Monreal, 2019). Esta iniciativa también provocó críticas debido a que creaba la oportunidad para designar a cinco ministros adicionales en una sola

² Esto de hecho no es muy diferente a la justificación de la reforma judicial en 1994 —en su momento miembros del PJF también habían estado involucrados en escándalos de corrupción.

administración presidencial, lo que pondría en entredicho la independencia y la imparcialidad de la Suprema Corte (López y Guerrero, 2019). Es así como en octubre de 2019 se convocó a un foro titulado “Reforma con y para el Poder Judicial”, al cual acudieron los ministros de la Suprema Corte, el fiscal General de la República, el consejero Jurídico de la Presidencia, senadores y diputados. En este foro se informó que se formaría un grupo de alto nivel para elaborar de manera conjunta una iniciativa de reforma integral al Poder Judicial a fin de devolverle credibilidad, fortalecerlo en su autonomía y convertirlo en verdadero contrapeso ante la corrupción y la impunidad (Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, 2019). Sin embargo, de acuerdo con declaraciones del propio ministro presidente Arturo Zaldívar, la iniciativa fue elaborada exclusivamente por él y sus colaboradores cercanos. Ello sin siquiera consultar a sus pares sobre el contenido de la iniciativa (Aristegui Noticias, 2020).

Si bien existe un problema de nepotismo dentro del PJE, las modificaciones incorporadas en el texto constitucional (o al menos no todas) no constituyen medidas para solucionar o atender ese problema en específico. En otras palabras, no existe correspondencia entre el problema y la solución planteada. Si el problema es el nepotismo y la corrupción, tanto la exposición de motivos como el proceso de adopción debían haberse enfocado en explicar cómo la reforma constitucional en lo general y en lo particular estaba dirigida a resolverlo. Sin embargo, la exposición de motivos principalmente se enfoca en describir el problema de nepotismo y corrupción en el PJE:

Los jueces federales no siempre se conducen con la ética, profesionalismo, independencia e imparcialidad que deberían observar en sus funciones. Muchas veces sucumben ante intereses mezquinos. Los cargos que deberían ocuparse por méritos, se otorgan a familiares y amigos en un afán por exprimir los recursos públicos antes que servir a la justicia. El sistema de carrera judicial no ha sido exitoso para asegurar que quie-

nes lleguen a ser juzgadores sean las personas más honestas y mejor preparadas. Tampoco se ha podido desterrar la corrupción, sino que, por el contrario, la endogamia y el amiguismo han producido redes clientelares muy arraigadas, en las que se trafica con plazas, se intercambian favores, o peor aún se pone precio a la justicia [...] En el ámbito de nuestras atribuciones constitucionales y con pleno respeto a la división de poderes, así como a la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, debemos contribuir a consolidar este proceso de cambio y renovación, a través de una reforma amplia y profunda que dé consistencia y continuidad a las políticas adoptadas internamente y que provea el andamiaje normativo necesario para que prosperen (Poder Judicial de la Federación, 2020, pp. 3-4).

Si el problema es la corrupción en el interior del PJE, no queda claro de qué manera, por ejemplo, la adopción de un sistema de jurisprudencia por precedentes, o que se permita el análisis de violaciones de derechos humanos en las controversias constitucionales, contribuirá a su solución. Otra pregunta relevante es por qué, si no existía ningún impedimento legal ni constitucional para atender el problema, era necesaria una reforma constitucional en lugar de reformas legales o emisión de leyes ordinarias (por ejemplo, la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación no requería la adopción de una reforma constitucional previa para poder ser emitida). En pocas palabras, nada de lo que se incluyó en la reforma (en especial en los artículos 97 y 99) era necesario para atender el problema de nepotismo en el PJE. A pesar de ello, uno de los argumentos centrales para justificar la necesidad de la reforma fue que ésta atacaría el problema de corrupción y nepotismo en el interior de ese poder.

No establecer una relación de correspondencia entre el problema y las medidas que se toman genera dudas acerca de las verdaderas motivaciones de la reforma y sugiere la existencia de motivaciones ulteriores no disponibles públicamente. Desde una

perspectiva básica de un Estado democrático de derecho, esto resulta problemático por la simple razón de que, al no cumplir con una debida motivación, la reforma resulta en una medida arbitraria. En la siguiente parte de este trabajo regresaré a discutir con más detalle las diferentes implicaciones de este problema.

Facultad para resolver conflictos limítrofes

En 2005 una reforma constitucional a los artículos 46, 73-IV, 76 y 105 transfirió la facultad para resolver conflictos limítrofes de la Suprema Corte al Senado (DOF, 8/12/2005). Siete años después, en diciembre de 2012, se adoptó una segunda reforma a los artículos 46, 76 y 105 para devolverle dicho poder a la Suprema Corte (DOF, 15/10/2012). Los argumentos ofrecidos para justificar la necesidad de la primera reforma fueron igual de ilógicos y contradictorios que los que se dieron para justificar la segunda. En 2005 el órgano reformador de la Constitución justificó la necesidad de la reforma bajo dos argumentos. El primero consistió en que la naturaleza de los conflictos limítrofes era política debido a que no existía ninguna ley que regulara el procedimiento para resolverlos (Cámara de Diputados, Proceso Legislativo, 2005a, p. 12). El segundo consistió en que el Senado, como representante de los estados, era el órgano idóneo para resolver dichos conflictos (Cámara de Diputados, Proceso Legislativo, 2005b, pp. 13, 37 y 49). Posteriormente, en 2012, la justificación de la necesidad de reformar la Constitución para regresar el poder de resolver este tipo de conflictos a la Suprema Corte consistió en que la reforma de 2005 se había convertido en letra muerta debido a que el Congreso no emitió una ley para regular el procedimiento que le permitiera al Senado resolver este tipo de conflictos (Cámara de Diputados, Proceso Legislativo, 2012, p. 4). Por lo tanto, se consideró que lo más apropiado era regresar la facultad a la Suprema Corte, debido a que los conflictos limítrofes podrían tramitarse conforme al procedimiento correspondiente para las controversias

constitucionales. Asimismo, se consideró que la reforma era necesaria debido a que el Senado, al ser representante de los estados, corría el riesgo de tener conflictos de interés al resolver conflictos limítrofes (Cámara de Diputados, 2012, p. 4).

Consideradas en lo individual y en conjunto, no existe correspondencia entre el problema y las medidas adoptadas a través del procedimiento de reforma constitucional. En ambas ocasiones se argumentó que las reformas eran necesarias debido a que el órgano encargado de resolver los conflictos limítrofes se encontraba imposibilitado para ello debido a la ausencia de una ley que regulara el procedimiento para resolverlos. Paradójicamente, en lugar de emitir la ley en cuestión, el propio órgano que a través de un procedimiento menos riguroso podría haberla emitido optó por un procedimiento más difícil y por persistir en la omisión legislativa. Asimismo, en ambas ocasiones las razones que se dieron para argumentar que el órgano al que se le estaba otorgando la facultad de resolver conflictos limítrofes era el ideal para dicha tarea también se utilizaron para argumentar lo contrario. En 2005 el Senado era el órgano ideal por ser representante de los estados; sin embargo, en 2012 precisamente esa cualidad lo inhabilitaba para resolverlos. De la misma manera, en 2005 se argumentó que la Suprema Corte no era el órgano adecuado, porque no existía una ley que regulara el procedimiento para resolver conflictos limítrofes. Sin embargo, en 2012 se argumentó que de hecho no era necesaria una ley de procedimiento especial, ya que podría utilizarse un procedimiento establecido por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución (CPEUM) para las controversias constitucionales.

A la luz de lo anterior, resulta inverosímil que en ambas ocasiones la mejor solución haya sido transferir una facultad de un poder a otro. Las dos reformas fueron adoptadas *fast-track* en ambas Cámaras del Congreso y ninguna legislatura estatal se opuso a su adopción. El hecho de que esta reforma haya pasado desapercibida ilustra el contexto de opacidad y poca rendición de cuentas en el que son adoptadas las reformas constitucionales. Los

conflictos limítrofes son un problema real en México; vienen aparejados, por ejemplo, con preguntas respecto de obligaciones de provisión de servicios básicos, beneficios de programas sociales y explotación de recursos naturales que ponen a las comunidades que viven en dichas áreas en una situación de incertidumbre jurídica e incluso en peligro de confrontaciones violentas entre comunidades (Noticaribe, 2018; Reyes y Briseño, 2013; Vázquez, 2017). A pesar de que estas reformas fueron supuestamente adoptadas debido a la urgencia de atender conflictos limítrofes pendientes de resolución desde 1997 (originalmente tramitados ante la Suprema Corte), la realidad es que, luego de 20 años, al menos tres siguen sin solución: la Controversia Constitucional 9/1997; la Controversia Constitucional 13/1997 y la Controversia Constitucional 3/1998. De hecho, no es del todo claro si dichos conflictos serán resueltos, ya que no existe un registro de que los expedientes de esos asuntos hayan regresado a la Suprema Corte. El último registro disponible en la base de datos de la Suprema Corte muestra que, en cumplimiento del tercer artículo transitorio de la reforma de 2005, los expedientes fueron enviados al Senado.³ De manera notoria, las disposiciones transitorias de la reforma de 2012 no ordenaron la devolución de los expedientes a la Suprema Corte (DOF, 15/10/2012, Transitorio Único).

³ Para la Controversia Constitucional 9/1997, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, consulta temática, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=12747>; para la Controversia Constitucional 13/1997, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, consulta temática, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=14759>; para la Controversia Constitucional 3/1998, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, consulta temática, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=19647>

Facultad de Investigación SCJN

En junio de 2011, en el contexto de la reforma de derechos humanos, se eliminó la facultad que establecía el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución para que la SCJN investigara hechos que podrían constituir violaciones graves de derechos humanos.⁴ Aunque en términos relativos se ejerció pocas veces desde 1917, puede decirse que en el momento de su eliminación se encontraba en claro camino hacia su consolidación como un mecanismo para el escrutinio horizontal del ejercicio del poder público, pues desde finales de los años noventa y hasta su eliminación se ejerció con mayor frecuencia (esto es, Caso Aguas Blancas, Caso Lydia Cacho, Caso Atenco, Caso Oaxaca y Guardería ABC). En un trabajo anterior realicé un estudio detallado del proceso que llevó a la supresión de la facultad, la deficiencia de los argumentos que se utilizaron para justificar dicha medida y el potencial que se perdió para el análisis estructural de políticas públicas (Velasco-Rivera, 2014).

Para efectos de este capítulo, basta señalar que las razones ofrecidas para justificar su eliminación fueron esencialmente tres: primero, que la facultad de investigación, por no ser estrictamente una facultad propia de un órgano judicial, constituía un obstáculo para la consolidación de la SCJN como un “verdadero” tribunal constitucional (Velasco-Rivera, 2014, p. 22); segundo, la no vinculatoriedad de los dictámenes que la SCJN emitía en ejercicio de esta facultad hacía necesaria su eliminación debido a que, como último garante de la constitución, todas sus resoluciones *debían* ser vinculantes (Velasco-Rivera, 2014, p. 39), y tercero, que la inexistencia de una ley que regulara el ejercicio de la facultad re-

⁴ Técnicamente, la facultad de investigación se transfirió a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Sin embargo, para efectos prácticos, dicha medida equivalió a su eliminación, debido a que, materialmente, la CNDH ya contaba con facultades para el estudio de violaciones de derechos humanos.

sultaba en un ejercicio discrecional y voluntarista de ella (Velasco-Rivera, 2014, p. 43).

El argumento formalista sobre la naturaleza no jurisdiccional de la facultad como justificación para eliminarla resulta insuficiente, porque funcionalmente era una facultad que le permitía a la SCJN actuar como tribunal constitucional en el sentido de que ejercía un escrutinio directo sobre una materia central para las democracias constitucionales: la protección de derechos humanos. De manera similar, la no vinculatoriedad de los dictámenes que la SCJN emitía en ejercicio de la facultad de investigación en sí misma no constituía una razón suficiente para su eliminación. Si el argumento consistía en que las resoluciones de la SCJN *deben* ser vinculantes por ser el último garante de la constitución, ¿por qué no hacerlas vinculantes? Asimismo, respecto del argumento de la inexistencia de una ley reglamentaria para el ejercicio de la facultad de investigación (tal como sucede en el caso de los conflictos limítrofes discutidos en el apartado anterior), resulta inverosímil que, al actuar, el propio órgano legislativo la hiciera valer para eliminar una facultad que, jurisdiccional o no, tenía la función de someter a escrutinio el ejercicio del poder público. Adicionalmente, el argumento sobre el supuesto ejercicio voluntarista y discrecional de la facultad es insostenible en el sentido de que, precisamente en virtud de la ausencia de dicha ley, el Pleno de la SCJN emitió el Acuerdo General 16 / 2007 para regular su actuación y la de las comisiones investigadoras designadas al ejercer la facultad (Velasco-Rivera, 2014, p. 44).

Debido a la importancia que en esos años la facultad de investigación estaba adquiriendo como mecanismo para someter el ejercicio del poder público a escrutinio directo por parte de la Suprema Corte, sería razonable pensar que su eliminación hubiera requerido razones mucho más sofisticadas o contundentes que las que se ofrecieron. Más aún cuando la idea original de suprimirla surgió meses después de que la Suprema Corte decidió ejercerla para investigar los hechos relacionados con el caso Lydia Cacho en abril de 2006, por propuesta del partido político (PRI)

que fue sometido a dicho escrutinio la mayoría de las veces que se ejerció (Velasco-Rivera, 2014, p. 14). A pesar de ello y de ser una medida que podía entenderse dirigida a debilitar a la Suprema Corte, la criticaron muy pocas voces disidentes (Granados, 2007). Incluso los miembros de la SCJN hicieron declaraciones en favor de la eliminación. En su último informe de labores como presidente de la SCJN en diciembre de 2010, el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia reveló que en su mayoría los ministros pidieron al Congreso eliminar la facultad de investigación (Fuentes, 2010; Velasco-Rivera, 2014, p. 8).

Jurisdicción de la Corte Penal Internacional

En junio de 2005 se publicó una reforma al artículo 21 de la constitución para aceptar de manera condicionada la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI): “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional” (DOF, 20/06/2005, artículo 21, párrafo quinto). Al día siguiente, el día de la entrada en vigor de dicha reforma, el Senado ratificó del Estatuto de Roma, que el presidente Ernesto Zedillo había firmado cinco años atrás. En estricto sentido, esta reforma era innecesaria, en virtud de que no existía ningún impedimento jurídico para que el Senado ratificara el Estatuto de Roma (Jiménez, 2006, pp. 26-30). Es importante mencionar que la ratificación del Estatuto de Roma propició un debate a nivel internacional respecto de si era necesario adoptar reformas constitucionales para su implementación. Francia, por ejemplo, reformó su constitución para aceptar la jurisdicción de la CPI de forma incondicionada. En ese contexto, la postura inicial (propuesta por la cancillería) que justificaba la reforma del artículo 21 estaba basada en la postura de Francia. Sin embargo, en respuesta a la completa oposición por parte del PRI (Partido Revolucionario Institucional) y por propuesta del PAN (Partido Acción Nacional), se adoptó la fórmula que acepta

la jurisdicción de la CPI de forma condicionada. El PRD (Partido de la Revolución Democrática), que se había pronunciado desde el inicio en favor de la aceptación incondicionada de la CPI, se negó a participar en la votación de la reforma (Jiménez, 2006, p. 39). De las declaraciones públicas por parte de legisladores que participaron en el proceso de reforma, se desprende que en el interior del Senado existía una fuerte resistencia por parte del PRI en contra de la ratificación del estatuto. La resistencia se basaba en argumentos relacionados con la soberanía nacional, la posible politización y manipulación de la CPI y la posibilidad de que ésta ejerciera su jurisdicción respecto de crímenes cometidos en el pasado (Jiménez, 2006, p. 39). La reforma, en este sentido, puede entenderse como una solución a la resistencia del PRI que, por tener control de la mayoría de las legislaturas locales, contaba con la capacidad para bloquearla.⁵

La inclusión de ésta como ejemplo de una reforma arbitraria se debe a que existen interrogantes respecto de la necesidad de adoptarla y la legitimidad de su fin. Primero, en sentido estricto, la reforma no era necesaria porque no existía un impedimento constitucional que impidiera la ratificación del Estatuto de Roma. Además, la reforma genera interrogantes importantes respecto de la legitimidad del fin que persigue en relación con el Estatuto de Roma: ¿constituye una reserva encubierta? (Becerra Ramírez, 2006; Jiménez, 2006) ¿Cuáles son los efectos del artículo 21 res-

⁵ Véase Cámara de Diputados, Proceso Legislativo Reforma Constitucional 20 de Junio de 2005, consultado el 14 de octubre de 2016 www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOF_20jun05.pdf (sesión de 14 de diciembre de 2002, senador Javier Corral (PAN), quien argumenta: “el Senado de la República ha tomado la salvaguarda de hacer una valoración política frente al poder político que a veces condiciona las decisiones de la Corte. Por eso se introdujo esta fórmula que en principio no nos gustaba; pero que es lo que nos permite mantener en los resquicios de defensa de la soberanía la valoración de caso por caso. Me parece fundamental que hoy le demos avance aunque sea en este primer paso a la Corte Penal Internacional”).

pecto de la ratificación? ¿Se trata de una reforma constitucional inconstitucional? ¿Qué sucedería en caso de que la CPI decidiera ejercer su jurisdicción respecto de México? ¿En qué consiste el reconocimiento casuístico de la jurisdicción de la CPI? (García Ramírez, 2003). Considerando el contexto de violencia y el número de personas desaparecidas en México, estas interrogantes resultan de la mayor importancia. Es aún de mayor trascendencia que, a pesar de que México ratificó el Estatuto de Roma, no exista certidumbre sobre lo que sucedería en caso de que la CPI decidiera ejercer su jurisdicción para conocer de hechos que podrían constituir crímenes de guerra o de lesa humanidad. Cabe recordar que actualmente México se encuentra bajo el análisis de la Fiscalía de la CPI (Guzmán, 2019). A pesar de las importantes interrogantes y las potenciales dificultades implícitas que surgen a raíz de esta modificación constitucional, el hecho de que la reforma haya podido ser adoptada sin mayor costo político ilustra, como en el caso de la reforma sobre conflictos limítrofes, lo poco que se requiere para justificar y adoptar una reforma que podría tener alcances profundamente problemáticos tanto para el Estado de derecho (en virtud de que podría evitarse someter a juicio a posibles perpetradores de delitos de la mayor gravedad) como para la protección de los derechos de las víctimas.

RIESGOS E IMPLICACIONES PROBLEMÁTICAS

A la luz de los ejemplos desarrollados en la sección anterior, en ésta discuto los riesgos o implicaciones problemáticas que trae consigo la adopción de reformas que pueden considerarse arbitrarias. Con base en lo anterior, identifico al menos tres riesgos con implicaciones problemáticas: los caballos de Troya, el riesgo de la legitimidad democrática y la fragilidad institucional / constitucional. Esto, a su vez, se agrava ante la ausencia de un control de constitucionalidad debido a la influencia del concepto del poder constituyente permanente en la doctrina de la SCJN.

El peligro de los caballos de Troya

El peligro de los caballos de Troya consiste en la introducción de cambios fundamentales y problemáticos que pasan desapercibidos; a los que simplemente no se les pone la atención adecuada, o que se permiten con la mentalidad de que, en general, la reforma en cuestión tiene aspectos positivos. Ejemplo de lo primero es la reforma sobre la facultad para resolver conflictos limítrofes. A pesar de que la justificación en ambas ocasiones careció de toda lógica, pasó desapercibida. Además, aunque en ambas ocasiones se argumentó que la reforma era necesaria debido a la urgencia de resolver casos pendientes, a más de 20 años siguen sin ser resueltos. La reforma al artículo 21 puede considerarse ejemplo de un caso que no recibió la atención adecuada y que ha creado una situación de incertidumbre en cuanto a lo que podría ocurrir en el supuesto de que la CPI decidiera ejercer su jurisdicción respecto de México. Como lo mencioné anteriormente, desde la perspectiva de un Estado democrático de derecho, a pesar de que México sea parte del Estatuto de Roma, esta falta de certeza pone en entredicho la seguridad jurídica y la protección de los derechos de las víctimas.

Asimismo, del análisis anterior se desprende que el problema de los caballos de Troya puede ser más proclive en el caso de reformas en paquete. Éstas consisten en la adopción de varias modificaciones constitucionales para atender un problema en específico (por ejemplo, la reforma de derechos humanos de 2011 o la judicial de 2021). En estos casos, son tantas las modificaciones que se torna difícil tener claridad sobre cuán idónea resulta cada una de las medidas elegidas para resolver el problema que se pretende atender, o sobre si se consideraron con cuidado sus implicaciones en el mediano y el largo plazos. En este contexto, el riesgo es dejar pasar cambios con implicaciones que pueden ser problemáticas, pero que se aceptan debido a que en general la reforma en cuestión tiene aspectos positivos. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de la reforma judicial de 2021 y de

la facultad de investigación de la reforma de derechos humanos de 2011.

Además, como lo mencionaba en párrafos anteriores, la imposibilidad de establecer una relación de correspondencia entre el problema y las medidas que se toman también genera dudas sobre las verdaderas o ulteriores motivaciones de las medidas que se eligen. Por ejemplo, en el caso de la eliminación de la facultad de investigación de la SCJN, si se consideran las deficientes razones que se dieron para justificar la medida en conjunto con el contexto político en que se adoptó (es decir, el ejercicio relativamente frecuente de la facultad), y que la idea tuvo origen en el partido político que con mayor frecuencia estuvo bajo escrutinio de la facultad, resulta razonable pensar que, lejos de querer consolidar a la SCJN como un “verdadero” tribunal constitucional, el objetivo era debilitarla y evitar este tipo de escrutinio en el futuro.

Algo similar sucede con la reforma judicial de 2021. En abril de 2021, en el contexto de la aprobación de las leyes secundarias para la implementación de la reforma constitucional, en el último minuto el senador Raúl Bolaños-Cacho Cué, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), introdujo una reserva para añadir un artículo transitorio (el artículo décimo tercer transitorio, también conocido como la Ley Zaldívar) a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJE). En contra de disposiciones constitucionales expresas (artículos 97, párrafo quinto, y 100, párrafo quinto), el artículo transitorio proponía extender el periodo de la presidencia de la SCJN de cuatro a seis años, y el periodo de seis de los siete consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) de cinco a siete años. Dicha norma le permitiría al gobierno en turno conservar al frente de la SCJN y del CJF, hasta el final del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, a un ministro que en diversas ocasiones ha puesto en entredicho su imparcialidad, al mostrarse por demás amigable con la agenda del gobierno en turno (Silva-Herzog Márquez, 2020, 2021a y 2021b; Zaldívar, 2018). Además, el mismo ministro tiene el poder de agenda sobre los asuntos que el Pleno

de la SCJN decide —órgano que, cabe mencionar, tiene un sinnúmero de asuntos pendientes que resolver respecto de proyectos centrales de la presente administración (Casar, Noriega y Camín, 2021; Marcial Pérez, 2021b)—. Por otro lado, dicho artículo transitorio también permitiría extender el periodo de seis de los siete miembros del CJF, dos de los cuales fueron nombrados por el Senado y otro por el presidente López Obrador en 2019. A pesar de que el transitorio fue formalmente propuesto por un senador del PVEM, tanto el presidente López Obrador como su partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) lo apoyaron y lo defendieron como si fuera propio a tal grado que, en su conferencia matutina, el presidente de la república declaró que, sin la extensión de la presidencia del ministro Zaldívar al frente de la SCJN y del CJF, la reforma judicial de 2021 estaría condenada a convertirse en “letra muerta” (Domínguez, 2021).

Si bien el transitorio no se adoptó por medio de una reforma constitucional, la única razón que se dio para justificar su puesta en marcha fue que constituía una medida indispensable para asegurar “la correcta y adecuada instrumentación de la reforma al Poder Judicial [...] que se conforma tanto por la Constitución como por las leyes reglamentarias” (Bolaños-Cacho Cué, 2021, p. 3). Es decir, la justificación del artículo transitorio decimotercero únicamente cobra sentido a la luz de la reforma constitucional al Poder Judicial, y por esa razón resulta relevante para este análisis. Dejando de lado la forma elegida para introducirlo (esto es, en abierta contradicción con disposiciones constitucionales expresas, de último minuto y sin discusión), la cual en sí misma genera suspicacias respecto de las verdaderas motivaciones para adoptar la medida (mismas que no se encuentran disponibles al público), la pregunta relevante aquí es si la “correcta” implementación de una reforma constitucional (o legal) es en sí misma una razón necesaria y suficiente para justificar la extensión de los mandatos mencionados. Desde la perspectiva de un Estado democrático de derecho, pareciera razonable esperar que las razones para justificar la modificación de las instituciones diseñadas para man-

tener la independencia de los órganos encargados del escrutinio del ejercicio del poder público requieran una elaboración más robusta para establecer una correspondencia directa entre el medio y el fin que se busca alcanzar. Es decir, que se cumpliera con lo que la SCJN ha llamado motivación reforzada.

El transitorio fue aprobado por Morena y sus aliados en ambas cámaras del Congreso junto con las leyes correspondientes para la implementación de la reforma a finales de abril de 2021 (Chávez, 2021), a pesar de las fuertes críticas por parte de la comunidad jurídica, por ser abiertamente inconstitucional y estar dirigido a debilitar la independencia judicial (Manetto, 2021; Marcial Pérez, 2021a). Incluso el diputado Porfirio Muñoz Ledo, de Morena (veterano progresista de izquierda, quien fuera uno de los líderes del Frente Democrático Nacional en 1988 y uno de los fundadores del PRD), la noche en que se aprobó el transitorio, en un discurso enérgico en contra de su adopción, dijo:

Me opongo con toda la fuerza y convicción de mi ser, con todo el esfuerzo memorioso que hemos hecho desde 1988 para instaurar en el país un orden democrático y no una república autoritaria a este insensato proyecto de violar la Constitución Política del país (Cámara de Diputados, Versión Esquenográfica, Sesión Ordinaria, 22 de abril de 2021).

Las leyes secundarias para la implementación de la reforma judicial de 2021, junto con el transitorio decimotercero, fueron publicadas el 7 de junio de 2021 —más de un mes después de su aprobación en el Legislativo y al día siguiente de las elecciones intermedias—. Desde el momento de su adopción en el Legislativo, analistas y miembros de la comunidad jurídica criticaron fuertemente la medida (Camhaji, 2021; Ángel, 2021). Algunos consideraron que el camino para salvaguardar la independencia del Poder Judicial de manera inmediata sería que, en observancia de los periodos establecidos constitucionalmente en los artículos 97 y 100, párrafo quinto, tanto el presidente de la SCJN como los

consejeros a quienes se les extendió el mandato anunciaran públicamente que se retirarían del cargo de acuerdo con los tiempos establecidos constitucionalmente (Velasco-Rivera, 2021b). Sin embargo, en ese momento (inmediatamente después de su adopción en el Legislativo), el presidente de la SCJN despreció esta idea, al considerar que cualquier pronunciamiento al respecto fuera de las vías institucionales constituiría una idea antidemocrática que únicamente serviría para satisfacer la “sed de sangre” de quienes sugirieron dicha alternativa —misma que, además, acabaría por causar un daño a las instituciones de justicia—. En sus palabras:

Pero en una democracia constitucional los conflictos entre poderes se dirimen a través de los mecanismos que la propia constitución establece para su defensa. Entrar en confrontación política, en el momento histórico que vivimos, limitaría mi capacidad para desempeñar la labor que me corresponde como cabeza del Poder Judicial, que es la de asegurar la fortaleza institucional necesaria para que los jueces y juezas de este país sean libres de hacer su trabajo con independencia y autonomía. Actuar al margen de los cauces constitucionales y satisfacer la sed de sangre de quienes ven en mí un instrumento de la política partidista haría un daño a la democracia y al Poder Judicial, que muchos no han dimensionado (Zaldívar, 2021).

En su lugar, el ministro presidente abogó por confiar en las vías institucionales para resolver sobre la constitucionalidad del transitorio —esto es, las acciones de inconstitucionalidad que previsiblemente se promoverían en contra del transitorio decimotercero—. Pero un mes después, el 8 de junio, un día después de la publicación de las leyes secundarias que incluían el artículo transitorio en cuestión, cambió de opinión y optó por él mismo presentar una consulta extraordinaria de las previstas en el artículo 11 fracción IX de la ahora abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (una vía poco ortodoxa) al Pleno de la

SCJN, a fin de resolver sobre la constitucionalidad de la extensión de su mandato. Esta decisión también fue cuestionada, porque, en estricto sentido, una consulta de esa naturaleza no era el cauce legal para resolver la pregunta, ya que en el momento en que decidió presentarla fue exactamente cuando empezó a correr el plazo de 30 días para presentar acciones de inconstitucionalidad (Velasco-Rivera, 2021a) —mismas que se presentaron en semanas subsiguientes—. Una vez más, en agosto de 2021, de manera repentina y sin razón aparente (cuatro meses después de la aprobación del transitorio y el día en que supuestamente se presentaría el proyecto de resolución de la consulta extraordinaria que él mismo presentó) (El Universal, 2021), Zaldívar cambió de opinión y decidió anunciar lo que inicialmente había descalificado como una medida que proponían las personas que tenían “sed de sangre”: terminar su mandato conforme a lo establecido por la constitución (SCJN, 2021a).

¿Cuáles fueron las razones que motivaron el cambio repentino de lo que parecía ser una opinión tajante por parte del ministro presidente? En conferencia de prensa el ministro Zaldívar expresó que había tomado la decisión por “valores, principios y convicciones”, y porque su compromiso es con la Constitución (SCJN, 2021a, 00:07:00). Sin embargo, declaraciones del presidente López Obrador sugieren que se debió a que no se tenían los votos necesarios en la SCJN para resolver en favor de la ampliación de mandato (Corona, 2021). Asimismo, Zaldívar expresó que con esta decisión el asunto quedaba superado (SCJN, 2021a, 00:17:00). Sin embargo, jurídicamente el asunto no estaba resuelto, porque el artículo transitorio en cuestión también extendía los mandatos de los consejeros de la judicatura.

El 16 de noviembre de 2021 la SCJN resolvió las acciones de inconstitucionalidad presentadas por miembros del Senado y de la Cámara de Diputados (SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021) en el sentido de declarar inconstitucional la ampliación de mandato de los integrantes del CJF y del presidente de la SCJN. Si bien esta decisión terminó con el

problema inmediato —esto es, la indebida extensión de los respectivos mandatos—, el peligro de los caballos de Troya al que me refiero en este apartado no solamente permanece latente, sino que puede exacerbarse a la luz de esta decisión.

En sus demandas de inconstitucionalidad, los legisladores formularon esencialmente dos tipos de argumentos: por violaciones al proceso legislativo y razones sustantivas sobre la inconstitucionalidad del decimotercero transitorio. En cuanto a las violaciones al proceso legislativo, argumentaron que se violaron principios básicos de deliberación democrática en las etapas de dictamen y discusión, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados (SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021b, pp. 67 y 69), por, entre otras cosas, no haber circulado la propuesta de dictamen a la comisión correspondiente de acuerdo con los plazos establecidos por las reglas de procedimiento legislativo y por la dispensa de trámites para la discusión y la aprobación inmediata. En cuanto a los argumentos sustantivos, los demandantes consideraron que el artículo decimotercero transitorio era inconstitucional, entre otras cosas, por ir en contra de disposiciones constitucionales que explícitamente establecen la duración del cargo de presidente de la Corte (artículo 97, párrafo quinto) y de los consejeros de la judicatura (artículo 100, párrafo quinto), y, por lo tanto, por violar el principio de supremacía constitucional. También consideraron que dicho artículo iba en contra del principio de seguridad jurídica, porque anulaba “la previsibilidad respecto a la configuración” (*ibid.*, p. 72) del Poder Judicial, y que convalidar la medida significaría “aceptar que el legislador puede exceder cualquier límite constitucional a su capricho, generando una expectativa permanente de arbitrariedad fatal para un Estado democrático” (*ibid.*, pp. 73-74).

La declaración de invalidez se centró en el hecho de que existen disposiciones constitucionales expresas que establecen la duración del cargo de presidente de la SCJN (artículo 97, párrafo quinto) y de los consejeros de la judicatura (artículo 100, párra-

fo quinto). Sin embargo, los argumentos en contra del procedimiento legislativo fueron desestimados. Por mayoría de ocho votos, la SCJN consideró que, si bien se violaron las normas que regulan el proceso legislativo (por ejemplo, la obligación de repartir oportunamente la adición del decimotercero transitorio), dichas violaciones no constituyen violaciones invalidantes, porque, entre otras cosas,

no se transgredieron los principios que rigen el debate parlamentario, pues las omisiones referidas quedaron subsanadas cuando la secretaria de la Mesa Directiva dio lectura al texto del artículo transitorio cuya adición se proponía, y consultó a la Asamblea si se admitía o no a discusión la propuesta de adición, obteniéndose una votación favorable en el sentido de que sí se sometiera a discusión la propuesta (SCJN, 2021b, p. 67).

Asimismo, el proyecto de sentencia agrega que:

Se respetó el derecho de las minorías parlamentarias, ya que además de haberse consultado si se admitía a discusión la propuesta de adición (obteniéndose votación mayoritaria favorable), se sometió también a discusión la propuesta de adición del artículo Décimo Tercero Transitorio y se dio oportunidad a las distintas fuerzas políticas que participaran en la discusión respectiva; sin embargo, no se registró orador alguno en ese momento para comentar, a favor o en contra, sobre la propuesta.

Incluso, del registro de la votación correspondiente al mencionado artículo transitorio se puede advertir que hubo 109 votos en total, de los cuales, 80 fueron a favor, 25 en contra y 4 abstenciones; *por lo que no se advierte que hubiese existido desconocimiento por parte de las legisladoras y legisladores, en cuan-*

to al contenido de lo que estaban votando, ni restricción o motivo alguno que les hubiera impedido emitir su voto de manera libre (SCJN, 2021b, p. 67, énfasis añadido).

Lo paradójico de la decisión es que, si bien se declaró inconstitucional el transitorio, al desestimar los argumentos en contra de las violaciones al proceso legislativo, la SCJN validó el desaseo legislativo en el que se aprobó. Específicamente, el problema de la manera como se aborda el tema en el proyecto de sentencia (que fue aprobado por la mayoría) es que la descripción meramente fáctica / formal del proceso legislativo ofrece una versión “sanitizada” que omite incluir los detalles de las maniobras empleadas para evitar la deliberación democrática. Basta con recordar, por ejemplo, cómo los senadores no se habían percatado de lo que estaban votando hasta que el senador Dante Delgado, de Movimiento Ciudadano, denunció el albazo desde su escaño (San Martín, 2021). El efecto práctico de aceptar una versión “sanitizada” de la realidad política que ofrece la Suprema Corte para validar el proceso legislativo es que resulta en la convalidación de prácticas perjudiciales para la vida democrática del país, ya que obstaculizan (e incluso eliminan) la posibilidad de deliberación democrática de calidad, además de atentar en contra de la protección de minorías parlamentarias. En este sentido, únicamente la ministra Piña y el ministro Aguilar consideraron que operar como lo hizo la mayoría legislativa afecta de manera directa la protección de minorías y obstaculiza toda posibilidad de deliberación democrática (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, 1:36:00). Mientras esto sea así, siempre y cuando no exista disposición constitucional en contra, el Poder Legislativo podrá utilizar el poder de reforma legal de manera facciosa sin ninguna restricción. El problema se agrava cuando hablamos de reforma constitucional, si a través de las mismas prácticas legislativas el propio parámetro de constitucionalidad se modificara. Es decir, si en este caso se hubieran modificado las disposiciones constitucionales que establecen la duración de los mandatos en cuestión

bajo la lógica de la SCJN, es probable que la decisión hubiese sido por la constitucionalidad de la medida.

El riesgo respecto de la legitimidad democrática de la Constitución

El segundo problema asociado a la ausencia o la deficiencia de la motivación de reformas constitucionales es que generan dudas respecto de las motivaciones reales que las justifican y sobre si responden o no a demandas populares o al interés general. Como lo mencioné en líneas anteriores, el hecho de que no se pueda establecer una correspondencia entre el problema y la medida que se adopta sugiere que puede haber motivaciones ulteriores respecto de las cuales es imposible verificar si responden al interés público, por el simple hecho de que no son públicamente disponibles. Éste es el caso, por ejemplo, de la reforma sobre la facultad para resolver conflictos limítrofes, y de la eliminación de la facultad de investigación de la SCJN. En muchas ocasiones, además, las reformas son altamente técnicas, como ocurre con la reforma judicial de 2021, y no se da el tiempo para discutir y analizarlas detenidamente dentro del órgano de reforma ni fuera de éste.

En el largo plazo, la imposibilidad de verificar si las motivaciones reales responden o no al interés general puede afectar la legitimidad democrática de la Constitución. El hecho de que sea políticamente posible adoptar reformas constitucionales no motivadas sugiere una importante desconexión entre la ciudadanía y la Constitución. Y si bien ello no implica un riesgo inminente en la estabilidad del orden jurídico, abona a algo que puede convertirse en un problema serio.

Fragilidad institucional/constitucional

El tercer problema que también viene aparejado a la creación de necesidades artificiales de reforma es una importante fragilidad

institucional / constitucional. Ésta consiste en la posibilidad de introducir cambios fundamentales, potencialmente problemáticos, con relativa facilidad y sin tener claridad sobre la racionalidad a la que responden (mucho menos sobre las motivaciones de quienes los buscan) ni sobre cuáles serán sus consecuencias específicas. Esta fragilidad tiene una potencial relación que en retrospectiva podría entenderse como lo que en el derecho constitucional comparado se conoce como “constitucionalismo abusivo” —*abusive constitutionalism*, consistente en el uso de mecanismos de cambio constitucional para socavar la democracia (Landau, 2013, p. 191)— o “regresión democrática” —*democratic backsliding* (Bermeo, 2016)—. Sin embargo, dado que es difícil discernir respecto de las motivaciones de quienes buscan la adopción de determinadas reformas en tiempo real, lo que resalta con la fragilidad institucional / constitucional es el riesgo que se corre al introducir cambios de gran calado sin que haya de por medio diagnósticos o razonamientos serios que los justifiquen. Es decir, el cambio en sí mismo no es condenable, sino la falta de razones coherentes y robustas que lo justifiquen. Esto lleva, por ejemplo, a situaciones de incertidumbre jurídica, como en el caso de los conflictos limítrofes o la jurisdicción de la CPI.

El problema del constituyente permanente

Los peligros y riesgos identificados en esta sección, a su vez, se agravan ante la imposibilidad de someter las decisiones mencionadas a ningún tipo de escrutinio —específicamente, el escrutinio judicial— (...). Es decir, los problemas y riesgos se agravan frente a la ausencia de control judicial sustantivo de reformas constitucionales. La imposibilidad de someter las reformas constitucionales a este tipo de escrutinio se basa principalmente en la noción del “poder constituyente permanente”. Esta noción, acuñada por Felipe Tena Ramírez, ha tenido una influencia importante en el desarrollo de la doctrina constitucional de la SCJN. A través de ésta,

una y otra vez se ha rechazado la idea del escrutinio sustantivo de reformas constitucionales (véase, por ejemplo, SCJN, CC 82/2001, 2002; AI 168/2007, 2008).

La noción de “poder constituyente permanente” se basa en la idea de que el poder de modificar el texto constitucional implica el ejercicio de una función soberana y, por tanto, constituyente (Tena Ramírez, 1994, p. 54). Para Tena Ramírez, el ejercicio de esa función corresponde únicamente al órgano establecido en el artículo 135 constitucional. En este sentido, el poder de reforma, por ser producto de un órgano que ejerce funciones constituyentes, se considera ilimitado, excepto por los límites procedimentales establecidos por el propio artículo 135 (Tena Ramírez, 1994, pp. 64-65). Lo contrario implicaría que órganos constituidos (es decir, una corte) controlaran los actos de un órgano constituyente. Al respecto, la Suprema Corte ha determinado que las reformas constitucionales no son susceptibles de ser sujetas al escrutinio judicial, porque:

proviene de un órgano sucesor directo del Constituyente Originario, investido de atribuciones que correspondería ejercitar a este último, pero que antes de desaparecer del escenario político-jurídico las transfiere y deposita de modo expreso en un órgano especial y complejo que la doctrina denomina “Órgano Reformador” o “Revisor”, descrito en el artículo 135 de la Constitución Federal, que no tolera el desmembramiento lógico de sus componentes debido a que integran una entidad compleja pero unitaria en el desempeño de su atribución específica [...] El acto soberano por excelencia es la creación de una Constitución que técnicamente no es revisable por un órgano distinto del reformador, a menos que el propio texto constitucional regulara esa revisión, supuesto que no aparece en nuestro derecho.

En la especie, el procedimiento de reformas y adiciones regulado en el artículo 135 constitucional no es susceptible de control por la vía jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí

mismo, porque los órganos que en él actúan no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en su función extraordinaria de Órgano Reformador de la Constitución Federal, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes parciales (SCJN, 2002, p. 79 y 85; véase también SCJN, AI 168/2007, 2008, pp. 205 y 215-216).

En la práctica, el efecto de la noción del constituyente permanente y su aplicación a través de los criterios de la Suprema Corte ha sido colocar decisiones del poder público (ejercido a través del órgano de reforma) fuera de toda posibilidad de control y escrutinio.⁶ Consecuentemente, a las implicaciones problemáticas de las reformas descritas en el apartado anterior y al problema de la arbitrariedad se les suma la doctrina del poder constituyente permanente, esto es, la existencia de un poder de reforma no sujeto a la revisión judicial.

CONCLUSIÓN

Como conclusión, es importante discutir dos retos que surgen a la luz del análisis anterior y que se encuentran relacionados entre sí, para la consolidación del Estado de derecho en México. El primer reto consiste en la necesidad de transformar o elevar el discurso político-constitucional en cuanto a cómo se justifican las reformas constitucionales. El segundo reto consiste en la necesidad de abandonar el concepto del *poder constituyente permanente*.

Como espero haber ilustrado en la tercera parte de este capítulo, en muchas ocasiones las reformas constitucionales no cumplen con los requisitos de motivación ordinaria (y ni hablar de la

⁶ A esto debe añadirse que desde 2013 las reformas a la constitución están establecidas como casual de improcedencia en el juicio de amparo (Ley de Amparo, artículo 61 fracción I).

reforzada) para justificar su adopción. En este sentido, es evidente y crucial la necesidad de transformar y elevar el discurso político-constitucional en relación con la forma como se justifican las reformas constitucionales para evitar que las normas producidas a través del procedimiento de reforma constitucional sean arbitrarias. En específico, es necesario que los actores políticos relevantes, al justificar la adopción de reformas, como mínimo, ofrezcan razones que tengan correspondencia con el fin que se pretende alcanzar. Es decir, como regla general, las reformas constitucionales deben cumplir, al menos, con los requisitos de la motivación legislativa ordinaria. Sin embargo, podría argumentarse que, cuando las reformas afecten derechos humanos u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, deberían cumplir con los requisitos de la motivación legislativa reforzada discutidos en la segunda parte de este capítulo. Es decir, debería acreditarse

la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear [...] las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y [...] [ofrecer] la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate (SCJN, Controversia Constitucional 32/2007, 2009, p. 238).

El segundo reto para la consolidación del Estado de derecho en México que surge a la luz de este artículo es la necesidad de abandonar el concepto del *poder constituyente permanente*. Como expliqué en la cuarta sección, el efecto que ha tenido la puesta en marcha del concepto del *poder constituyente permanente* en la doctrina de la Suprema Corte es el de colocar al poder de reforma fuera de la posibilidad de someter sus actos al escrutinio judicial. Es decir, el poder de reforma en la práctica es ilimitado y, por tanto, posiblemente arbitrario. En este sentido, el primer y el segundo retos se relacionan entre sí porque, mientras las reformas

constitucionales no puedan ser sujetas a escrutinio judicial de manera sustantiva, los actores políticos relevantes no tendrán ningún incentivo para elevar el discurso político-constitucional y justificar de manera robusta la necesidad y la idoneidad de las reformas constitucionales que buscan adoptar.

REFERENCIAS

- Alterio, M., y Niembro, R. (2018), “Constitutional culture and democracy in Mexico: A critical view of the 100-year-old Mexican constitution”, en M. A. Graber, S. Levinson y M. V. Tushnet (eds.), *Constitutional democracy in crisis?*, Oxford, OUP.
- Ángel, A. (2021, 16 de abril), “Con una reserva de última hora: Así fue que el Senado alargó la presidencia de Zaldívar en la SCJN”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/04/reserva-ultima-hora-senado-presidencia-zaldivar/>
- Aristegui Noticias (2020, 14 de febrero), “No consulté con ministros proyecto de reformas para el Poder Judicial: Zaldívar”, *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/1402/mexico/no-consulte-con-ministros-proyecto-de-reformas-para-el-poder-judicial-zaldivar/>
- Becerra Ramírez, M. (2006), ¡México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1(6), artículo 6. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2006.6.186>
- Bermeo, N. (2016), “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Bolaños-Cacho Cué, R. (2021), Reserva para Adicionar Artículo Treceavo Transitorio a la LOPJF (p. 3), Senado de la República. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-15-1/assets/documentos/Propuesta_de_Adicion_Sen.Cacho_PVEM.pdf

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005a, 20 de junio), Proceso Legislativo de Reforma Constitucional al Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOF_20jun05.pdf [Reforma en la que se acepta la Jurisdicción de la Corte Penal Internacional].
- (2005b, 8 de diciembre), Proceso Legislativo de Reforma Constitucional de los artículos 46, 73-IV, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_163_DOF_08dic05.pdf [Reforma Conflictos Limítrofes].
- (2012, 15 de octubre), Proceso Legislativo de Reforma Constitucional de los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/259_DOF_15oct12.pdf [Reforma Conflictos Limítrofes].
- (2021, 22 de abril), Versión Estenográfica, Sesión Ordinaria (intervención del Dip. Porfirio Muñoz Ledo). Consultado el 7 de mayo de 2021 de <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Camhaji, E. (2021, 17 de abril), “La ampliación del mandato de Zaldívar en el Supremo abre dudas sobre la independencia del Poder Judicial”, *El País México*. <https://elpais.com/mexico/2021-04-17/la-ampliacion-del-mandato-de-zaldivar-en-el-supremo-abre-dudas-sobre-la-independencia-del-poder-judicial.html>
- Carpizo, J. (2011), “La reforma constitucional en México: Procedimiento y realidad”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 44(131), 543-598.
- Casar, M. A., Noriega, S. L., y Camín, H. A. (2021), *Los pendientes de la Suprema Corte*, primera edición, México, Cal y Arena.

- Chávez, V. (2021, 23 de abril), “Se consuma la ‘Ley Zaldívar’: Congreso aprueba extensión de presidencia de la Corte”, *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/23/diputados-aprueban-extender-mandato-de-arturo-zaldivar-al-frente-de-la-suprema-corte/>
- Compeán, M. G., y Bauer, P. (2002), *Jurisdicción y democracia: Los nuevos rumbos del poder judicial en México*, México, Cal y Arena.
- Corona, S. (2021, 7 de agosto), “El ‘no’ de Zaldívar a ampliar su mandato: 15 minutos que cierran cuatro meses de dudas sobre la Corte”, *El País México*. <https://elpais.com/mexico/2021-08-07/el-no-de-zaldivar-a-ampliar-a-su-mandato-15-minutos-que-cierran-cuatro-meses-de-dudas-sobre-la-corte.html>
- Domínguez, P. (2021, 20 de abril), “Sin Arturo Zaldívar, reforma al Poder Judicial será letra muerta: AMLO”, *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/arturo-zaldivar-reforma-judicial-letra-muerta-amlo>
- El Universal (2021, 9 de agosto), “Ministro de la Corte presenta proyecto al pleno en contra de la ‘Ley Zaldívar’”, *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ministro-de-la-corte-presenta-proyecto-al-pleno-en-contra-de-la-ley-zaldivar>
- Fix-Fierro, H. (2003). “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), artículo 2. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487929e.2003.2.8572>
- Fuentes, V. (2010, 16 de diciembre), “...Y la Corte aplaude la decisión”, *Periódico Reforma*.
- García Ramírez, S. (2003). “La propuesta de Reforma Constitucional sobre la Corte Penal internacional aprobada por el Senado de la República”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 36(108), 1057-1073.
- Granados Chapa, M. Á. (2007, 1 de julio). “¿Quién le teme a la Suprema Corte?”, *Periódico Reforma*.
- Guzmán, O. (2019, 3 de junio), “México, a la Corte Penal Internacional”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com>

com/verdad-justicia-y-reparacion/mexico-a-la-corte-penal-internacional/

- Habermas, J. (2001), “El Estado democrático de derecho. ¿Una unión paradójica de principios contradictorios?”, *Anuario de Derechos Humanos*, (2), 435-458.
- Jiménez, E. G. (2006), “México ante la Corte Penal Internacional”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 104, 13-46.
- Landau, D. (2013), “Abusive Constitutionalism”, *U. C. Davis Law Review*, 47(1), 189-260.
- López, M., y Guerrero, C. (2019, 5 de abril), “Ahora va Morena por Nueva Corte”, *Reforma*.
- Magaloni, A. L. (2011), *La Suprema Corte y el obsoleto sistema de jurisprudencia constitucional*. <http://www.libreriacidemexico.com/librospdf/DTEJ-57.pdf>
- Manetto, F. (2021, 4 de mayo), “Porfirio Muñoz Ledo: ‘Estamos ante un grave peligro de ruptura del orden constitucional’ ”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-05-03/porfirio-munoz-ledo-estamos-ante-un-grave-peligro-de-ruptura-del-orden-constitucional.html>
- Marcial Pérez, D. (2021a, 23 de abril), “El partido de López Obrador impone la ampliación del mandato de Zaldívar entre críticas de inconstitucionalidad”, *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-04-23/morena-consuma-la-polemica-extension-del-mandato-de-zaldivar-al-frente-del-supremo.html>
- _____ (2021b, 29 de abril), “La Suprema Corte acumula más de una decena de casos pendientes sobre las reformas de López Obrador”, *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-04-29/el-supremo-acumula-mas-de-una-decena-de-casos-pendientes-sobre-las-reformas-de-lopez-obrador.html>
- Monreal, R. (2019), Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para Crear una Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Especializada en Anticorrupción, Cámara de Senadores del

- H. Congreso de la Unión, LXIV Legislatura. Consultado el 1 marzo 2022 en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/94399 [Iniciativa Tercera Sala de la SCJN].
- Niembro, R. (2016), “Conceptualizing authoritarian constitutionalism”, *Verfassung und Recht in Übersee*, 49(4), 339-367.
- Noticaribe (2018, 20 de marzo), “No son de aquí ni son de allá: Ante la falta de apoyo de sus autoridades de Calakmul, Campeche, habitantes del Ejido Santa Rosa piden ayuda al gobierno de Quintana Roo”, *Noticaribe*. <http://noticaribe.com.mx/2018/03/20/no-son-de-aqui-ni-son-de-alla-ante-la-falta-de-apoyo-de-sus-autoridades-de-calakmul-campeche-habitantes-del-ejido-santa-rosa-piden-ayuda-al-gobierno-de-quintana-roo/>
- Ortega, E. (2019, 21 de octubre), “Monreal y Zaldívar presentarán iniciativa para reformar al Poder Judicial”, *El Financiero*. <https://elfinanciero.com.mx/nacional/monreal-y-zaldivar-presentaran-iniciativa-para-reformar-al-poder-judicial>
- Poder Judicial de la Federación (2020). *Reforma Judicial con y para el Poder Judicial*. Consultado el 1 de marzo de 2022 en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_múltiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf
- PolíticoMX (2019, 1 de abril), “Monreal planteó a SCJN combatir corrupción dentro del Poder Judicial”, *PolíticoMX*. <https://politico.mx//minuta-politica/minuta-politica-congresomonreal-plante%C3%B3-scjn-combatir-corrupci%C3%B3n-dentro-del-poder-judicial/>
- Pou Giménez, F, y Pozas-Loyo, A. (2019), “The Paradox of Mexico’s Constitutional Hyper-Reformism: Enabling Peaceful Transition While Blocking Democratic Consolidation”, en R. Albert *et al.* (eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America*, Oxford, Hart Publishing.
- Reyes, J. P., y Briseño, P. (2013, 7 de abril), “En pugna por la tierra; 11 estados disputan linderos”, *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/07/892633>

- Ríos-Figueroa, J. (2018), *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación* (p. 70), México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. https://drive.google.com/file/d/1gZcaQPIDQDLjSXjLIS9rRbpy-R4dAIR/view?usp=drive_open&usp=embed_facebook
- San Martín, N. (2021, 19 de abril), “Y los senadores no sabían qué estaban votando”, *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2021/4/19/los-senadores-no-sabian-que-estaban-votando-262261.html>
- Secretaría de Gobernación (2005a, 20 de junio), Decreto por el que se Adiciona el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. Consultado el 4 de mayo de 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_161_20jun05.pdf [Reforma por la que se Acepta la Jurisdicción de la Corte Penal Internacional].
- (2005b, 8 de diciembre), Decreto por el que se Reforma el Único Párrafo y se Adiciona un Segundo y un Tercer Párrafos al Artículo 46; se Deroga la Fracción IV del Artículo 73; se Adicionan las X y XI, Pasando la Actual Fracción X a Ser Fracción XII del Artículo 76 y se Reforma la Fracción I del Artículo 105, Todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130180.pdf
- (2011, 10 de junio), Decreto por el que se Modifica la Denominación del Capítulo I del Título Primero y se Reforman Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130212_1.pdf
- (2012, 15 de octubre), Decreto por el que se Reforman los Artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*.

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130222_0.pdf

——— (2021, 11 de marzo), Decreto por el que se Declara Reformadas y Adicionadas Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Relativos al Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2021-03/11032021_0.pdf [Reforma Judicial 2021]

Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social (2019), *Inicia diálogo para la reforma del Poder Judicial* (núm. 377), Senado de la República. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46520-inicia-dialogo-para-la-reforma-del-poder-judicial.html>

Silva-Herzog Márquez, J. (2020, 10 de mayo), “Sumisa Corte”, *Periódico Reforma*. <https://www.reforma.com/sumisa-corte-2020-10-05/op190200>

——— (2021a, 19 de abril), “El asesor”, *Periódico Reforma*. <https://www.reforma.com/el-asesor-2021-04-19/op203170>

——— (2021b, 26 de abril), *La lógica de la dictadura*. <https://www.reforma.com/la-logica-de-la-dictadura-2021-04-26/op203584>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002, 6 de septiembre), Controversia Constitucional 82 / 2001.

——— (2008, 6 de junio), Acción de Inconstitucionalidad 168/2007.

——— (2009, 20 de enero), Controversia Constitucional 32/2007.

——— (2018, 17 de octubre), Segunda Sala, Amparo en Revisión 388/2018.

——— (2021a, 6 de agosto), “Conferencia de Prensa, Ministro Arturo Zaldívar, Presidente de la SCJN y del CJF”. https://www.youtube.com/watch?v=Iq_dgTTMn2M

——— (2021b, 16 de noviembre), Acción de Inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021.

- (2021c, 16 de noviembre), “Sesión del pleno de la SCJN 16 de noviembre del 2021, 1:36:00 y ss”. <https://www.youtube.com/watch?v=BslfE3Bazik>
- (sin fecha), Controversia Constitucional 9 / 1997 [pendiente de resolución].
- (sin fecha), Controversia Constitucional 13 / 1997 [pendiente de resolución].
- (sin fecha), Controversia Constitucional 3 / 1998 [pendiente de resolución].
- Tena Ramírez, F. (1994), *Derecho constitucional mexicano*, vigésima octava edición, México, Porrúa.
- Vázquez, J. (2017, 6 de enero), “Renuncia Quintana Roo a conflicto limítrofe con Campeche”, *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Renuncia-Quintana-Roo-a-conflicto-limitrofe-con-Campeche-20170601-0141.html>
- Velasco-Rivera, M. (2014), *La facultad de averiguación: Lo que perdió la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el análisis estructural de políticas públicas*, México, Tirant lo Blanch.
- (2021a, 11 de junio), “La consulta extraordinaria sobre la extensión de la presidencia de Zaldívar: ¿Es la vía idónea?”, *El Juego de la Suprema Corte*, *Nexos*. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-consulta-extraordinaria-sobre-la-extension-de-la-presidencia-de-zaldivar-es-la-via-idonea/comment-page-1/#_ftn3
- (2021b, 11 de noviembre), “La (no) extensión de la presidencia de Zaldívar: Lo bueno, lo malo y lo feo”, *El Juego de la Suprema Corte*, *Nexos*. Consultado el 2 de diciembre de 2021, de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-no-extension-de-la-presidencia-de-zaldivar-lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo/>
- Velasco-Rivera, M., y De la Rosa, C. (2018, 11 de octubre), “La iniciativa de rotación judicial: Mucho ruido y pocas nueces”, *El Juego de la Suprema Corte*, *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9085>

- Zaldívar, A. (2018, 18 de septiembre), “La Suprema Corte ante el mensaje de las urnas”, *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/la-suprema-corte-ante-el-mensaje-de-las-urnas>
- (2021, 27 de abril), “Ser juez constitucional”, *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/ser-juez-constitucional>

III. MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS: UNA ADECUACIÓN IMPOSIBLE

Pierre GausSENS¹

Carolina Jasso González²

INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho, desde una perspectiva amplia, supone su constitución no sólo como un atributo jurídico asociado al buen funcionamiento de la administración de justicia, sino también, como sugiere O'Donnell (2001), como un sistema legal que es en sí mismo democrático, es decir, capaz de garantizar las libertades fundamentales, asegurar los derechos de toda la población y establecer mecanismos de rendición de cuentas, con el propósito de someter a un control civil los actos de las instituciones públicas. En México la consolidación del Estado de derecho se enfrenta con varios problemas de orden estructural. En las dos últimas décadas uno de ellos ha sido, sin duda, la militarización de la seguridad pública. Es lo que trataremos de explicar en este texto, con el objetivo de demostrar la incompatibilidad que presenta este paradigma militarista con la promoción de los derechos humanos, entendida como principio sustantivo del Estado de derecho a raíz de la reforma constitucional de junio de 2011.

¹ Profesor-investigador en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

² Doctoranda en el programa de sociología de El Colegio de México.

Para tal propósito, los resultados que aquí presentamos son el producto de un trabajo de investigación sobre los efectos de la militarización de la seguridad pública en materia de derechos humanos, a nivel nacional y en los últimos 20 años, o sea, en el periodo 2000-2020. Por ende, el texto se apoya en una perspectiva de sociología histórica que permite rastrear la evolución del fenómeno de manera procesual tomando en cuenta incluso las décadas anteriores, particularmente la de la década de 1990 —indispensable para entender la génesis de la militarización como política pública—. La metodología empleada es de carácter mixto y documental, es decir, se basa tanto en elementos de estadística descriptiva como en herramientas cualitativas, mediante un trabajo de gabinete que hizo posible la revisión de una gran diversidad de fuentes, entre las cuales se encuentran: trabajos académicos, reportes y recomendaciones de derechos humanos (particularmente, las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos), documentos jurídicos diversos —como leyes, presupuestos y sentencias judiciales en casos de violaciones graves a los derechos humanos—, así como declaraciones oficiales y notas periodísticas. Finalmente, con la intención de ilustrar los resultados de estadística descriptiva que presentamos, hemos recurrido a la metodología del estudio de caso para profundizar en un suceso cuya singularidad, no obstante, no deja de ser representativa del problema que es objeto de la investigación.

El texto se estructura en cinco secciones. El primer apartado, de orden teórico, busca articular una discusión con base en una revisión del estado del arte, a fin de proponer una definición del concepto de militarización que permita comprender mejor el fenómeno. En la segunda sección se analiza el proceso histórico de militarización para el caso mexicano, en relación con cambios institucionales y la evolución del gasto público. El tercer apartado se interesa en el aumento de la violencia y la violación de derechos humanos en el marco de esta militarización, mientras que el cuarto toma como unidad de análisis la letalidad del intervencionismo militar. Finalmente, la última sección ilustra la situación

antes descrita con la revisión del caso Tlatlaya, que es emblemático de la crisis en la que hoy se encuentran los derechos humanos en México.

SOBRE MILITARIZACIÓN

Varios problemas se presentan al hablar de militarización. Como lo advierten Eissa y Gastaldi (2014), esta última no ha generado un amplio debate académico en América Latina. Suele darse por sentado su significado o, por el contrario, evitar su uso debido a la percepción de alguna connotación ideológica, la cual resulta indisoluble de esta misma falta de conceptualización. Además, ha predominado en la materia una perspectiva cuantitativa que se articula en torno a índices internacionales y tiende a resumir el fenómeno a su medición. Si bien no deja de haber cierta relevancia en la observación de los presupuestos y los números de efectivos y armas, para tener un orden de ideas sobre el gasto militar, éstos no dan cuenta de los procesos cualitativos que acompañan su ejercicio. En tal sentido, como advierten Morales y Pérez (2014a, p. 10), desde esta perspectiva fueron construidos modelos “fáciles de operacionalizar, pero restrictivos e incapaces de retratar las dimensiones y dinámicas de la militarización que van más allá de las fronteras formales de las instituciones militares”.

Ahora bien, existen algunas excepciones que han teorizado el concepto, como los trabajos de Hall y Coyne (2013) y Hathazy (2016), así como los de Alvarado y Zaverucha (2010) y Morales y Pérez (2014a, 2014b) en el caso mexicano. Asimismo, los procesos de militarización que han tenido lugar durante las últimas dos décadas en México, América Latina y otros países han abierto nuevas discusiones sobre el uso de la fuerza pública, el aumento de la violencia institucional y el incremento de las violaciones a los derechos humanos, en torno a interrogantes sobre los efectos que la intervención de las Fuerzas Armadas tiene en las corporaciones policiales, los sistemas judicial y penitenciario y otras

instituciones civiles (Kraska, 2007; Jobard, 2008; Zaverucha, 2008; Pion-Berlin, 2017; Lawson, 2018).

En el estado actual de la literatura no existe una definición consensuada sobre la militarización. Es posible identificar varias propuestas analíticas, complementarias entre sí, para entender la militarización de la seguridad interna de un Estado. La primera de ellas, formulada por Hall y Coyne (2013), puede servir como punto de partida, ya que introduce una distinción entre una forma directa de militarización y otra indirecta: mientras que la primera ocurre cuando las Fuerzas Armadas se despliegan con propósitos de control del orden interno, lo cual difumina la línea que separa las funciones policiales y militares, la segunda consiste en la adopción por la policía de características propias de las Fuerzas Armadas, con la incorporación de estrategias, equipos y armamento militares, es decir, cuando “la policía comienza a buscar delincuentes de manera proactiva” (Hall y Coyne, 2013, p. 487). La principal virtud del enfoque de la militarización indirecta consiste en entender el objeto de manera heterogénea y compleja, al ampliarlo más allá de la estricta esfera castrense y, así, complejizar el paradigma político de la división cívico-militar para considerar la participación de agentes civiles y políticos, junto con los militares, dentro de los procesos de militarización.

Morales y Pérez (2014b, p. 12) retoman este enfoque para el caso mexicano, pero de manera crítica, debido a que “la separación analítica entre formas directas e indirectas no alcanza a explicar si las segundas están relacionadas, ni en qué forma, con las primeras. Tampoco logra explicar las consecuencias que produce el fenómeno en las propias instituciones militares”. Por ende, el autor y la autora entienden la militarización como el resultado de un proceso doble e interdependiente en el que, de un lado, las instituciones militares se vuelven centrales en la definición de las políticas de seguridad, y, del otro, en el que las instituciones civiles adoptan lógicas militares para su funcionamiento. La relación de dependencia que se establece entre las instituciones civiles y militares deriva en procesos isomorfos de semejanza mutua.

Al establecer a las Fuerzas Armadas como actor hegemónico, esta conceptualización subraya el carácter asimétrico de las relaciones que unen a militares y civiles en el campo de la seguridad, en el cual los primeros tienden a ocupar posiciones privilegiadas en detrimento de los segundos. Sin embargo —como también lo advierte Kraska (2007)—, la asimetría que caracteriza estas relaciones no es unidireccional, por lo que es necesario prestar atención no sólo a los procesos de militarización de las policías, sino también, en un sentido inverso, a la “policización” de las Fuerzas Armadas.

Siguiendo esta línea argumentativa, otra propuesta es avanzada por Hathazy (2016), quien distingue cuatro dimensiones en la militarización: 1) la de la jurisdicción policial, cuando ésta es delegada a los militares, de una manera equivalente a la forma directa de militarización; 2) la orgánica, que distribuye las funciones de policía entre organismos civiles y militares; 3) la institucional, cuando los organismos civiles adoptan lógicas de operación propias de las Fuerzas Armadas, como forma indirecta de militarización, y 4) la discursiva, con la producción de una retórica oficial de naturaleza bélica. Estas cuatro dimensiones operan de forma interdependiente. A través de ellas, Hathazy busca señalar la importancia de los intereses en juego dentro del campo de la seguridad, cuyos portadores (agentes políticos, burocráticos y económicos) luchan entre sí por la definición de una política legítima, con la adopción de estrategias, el establecimiento de prioridades y la asignación de los presupuestos correspondientes. Así, este abordaje analítico permite entender de manera dinámica cómo las instituciones de seguridad manifiestan en momentos históricos particulares “relaciones objetivas basadas en su tamaño, recursos y prestigio” (Hathazy, 2016, p. 186).

Por otra parte, las definiciones de Kraska (2007) y Lawson (2018) se distinguen por acentuar el uso de la fuerza en los procesos de militarización. De acuerdo con la definición general de Kraska (2007, p. 503), se entiende que esta última es una extensión del militarismo, una tendencia a privilegiar la fuerza o la

amenaza de la violencia como el medio más eficaz para el tratamiento de problemas sociales y la resolución de conflictos. En este mismo sentido, Lawson (2018) plantea que, como producto de su militarización, dentro de la policía se generaliza la opinión de que el ejercicio de la fuerza sería el medio de acción más efectivo. Por ende, los cuerpos policiales militarizados no sólo tienden a percibir las funciones de prevención como secundarias ante la tarea prioritaria de luchar contra la delincuencia, sino que en ellos se produce un cambio preferencial por el uso de la fuerza, que se traduce en un actuar más propenso al ejercicio de la violencia.

Recuperando parte de los elementos vertidos en estas tres propuestas, entendemos por militarización el proceso general de reconfiguración del poder del Estado a través de la delegación del uso de su fuerza en favor de las instituciones militares, cuyo papel ocupa así una posición central en el campo de la seguridad, y cuyas lógicas de funcionamiento son adoptadas por las instituciones civiles, en particular, las policiales y las judiciales. De esta manera, se observa en las relaciones de intercambio entre los organismos militares y civiles de seguridad una tendencia paulatina a una asimetría creciente. En la lucha que libran ambos sectores por el control sobre las funciones de la seguridad pública, la militarización expresa la dominación de los primeros sobre los segundos. Entre sus principales dimensiones —que podemos dividir entre una política, una jurídica y una organizativa—, se encuentran los procesos que ilustra el cuadro III.1.

LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Durante las últimas décadas las Fuerzas Armadas se han convertido en un actor hegemónico dentro de las políticas de seguridad pública en México. Resulta difícil obviar la celeridad con la que fueron ampliadas las prerrogativas militares, lo que nos obliga a reflexionar sobre sus efectos. La reformulación de las responsabilidades de las Fuerzas Armadas se ha abierto paso en un contexto

Cuadro III.1
Dimensiones y procesos de la militarización

<i>Dimensión</i>	<i>Procesos</i>
Política	Involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior
	Supeditación de las instituciones civiles a las militares
	Control militar sobre los puestos clave del presupuesto
	Implementación de mandos unificados, operaciones conjuntas y demás espacios de coordinación cívico-militar
Jurídica	Producción de un discurso oficial bélico
	Adopción de una legislación y una jurisprudencia que justifiquen el intervencionismo militar
	Consolidación del fuero militar, su autonomía y jurisdicción
Organizativa	Transferencia de personal y tecnología militares a las instituciones civiles
	Nombramiento de militares (activos o retirados) en los mandos y puestos directivos de las instituciones civiles
	Imposición de lógicas militares en el funcionamiento institucional, en particular, aplicación de la doctrina militar a las policías

Fuente: elaboración propia.

en el que la seguridad se volvió un tema central en la agenda política, no sólo en México sino también en toda América Latina (Fondevila y Navarrete, 2013), marcado por el crecimiento de los índices delictivos, la percepción de inseguridad y el surgimiento de debates para la reforma de los cuerpos policiales y militares (Bailey y Dammert, 2006). Hoy en día existe un consenso en la literatura con respecto a la implementación de una política de seguridad en México bajo un paradigma militarista. Las discusiones que en ella se encuentran sugieren que este esquema se asocia con el aumento de la violencia y de la violación a los derechos humanos, como situación general que plantea serios desafíos para el Estado de derecho (Barrón, 2003; Moloeznik, 2007; Camp, 2010; Piñeyro, 2010; Sotomayor, 2013).

No obstante, es menester recordar que la militarización de la seguridad pública en México no es el resultado de una generación espontánea. Por el contrario, presenta una serie de antecedentes en el siglo xx. El primero de ellos es la temprana participación del Ejército en una lucha antinarcótica mediante la erradicación de cultivos ilícitos, que se remonta hasta finales de los años treinta en el norte del país (Astorga, 2007). El segundo se refiere a las acciones de contrainsurgencia llevadas a cabo en las décadas de los sesenta y setenta, en el contexto de la llamada Guerra Sucia (Herrera y Cedillo, 2012), las cuales serán actualizadas dos décadas después frente al levantamiento zapatista. En este sentido, a partir de los años noventa, la (re)militarización de la seguridad pública remite a una evolución en la trayectoria del Ejército en la que “asumió un nuevo papel y comenzó un proceso de renovación organizativa, técnica, presupuestal, en equipo y en planeación en seguridad interior” (Alvarado y Zaverucha, 2010, p. 254).

En efecto, a raíz de la sublevación chiapaneca, la militarización de la seguridad pública va a convertirse en una política de Estado bajo los auspicios de los Estados Unidos, en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Así, “las razones para este viraje parecen haber respondido más a un alineamiento con la visión de inspiración estadounidense que al autoconvencimiento” (Astorga, 2007, p. 30). En forma general, las Fuerzas Armadas pasan por procesos internos de reorganización calcados sobre el modelo y con el apoyo directo del país vecino. El presupuesto militar se incrementa, al mismo tiempo que aumentan los contingentes tanto en número como en calidad, con la formación de cuerpos de fuerzas especiales y la compra de armamento de última generación. Asimismo, la distribución geográfica del Ejército en el territorio nacional se revisa para adaptarse a las condiciones del nuevo siglo.

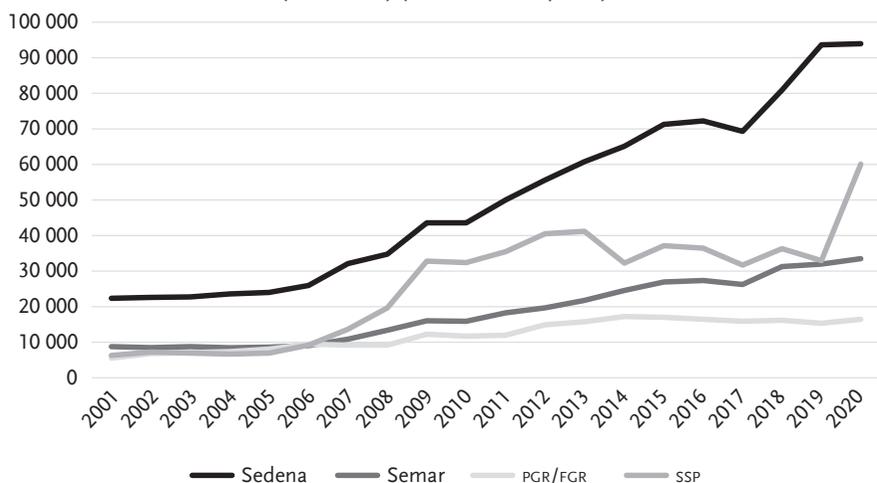
En esta evolución han sido significativos dos momentos de cambio institucional y político. El primer punto de inflexión se da con la creación en 1995 del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), “híbrido organizacional” —según Alvarado y Za-

verucha (2010)— que integra a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y a la Secretaría de Marina (Semar) en su seno, junto con los organismos civiles. Esta incorporación es validada al año siguiente por una controvertida sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),³ que ratifica la participación directa de militares en instancias clave para el diseño de las políticas de seguridad pública, como el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y la Procuraduría General de la República (PGR) (hoy Fiscalía). Al mismo tiempo, se inicia una política de sustitución de efectivos policiales por militares en niveles de mando medios y altos, en instancias tanto de seguridad pública como de impartición de justicia —incluidas tareas de policía preventiva y judicial— abarcando 29 de los 32 estados del país (López-Méndez, 2000). También es durante el sexenio de Ernesto Zedillo que son creadas las Bases de Operaciones Mixtas (BOM) entre Ejército y policías. Finalmente, en 1999, al integrar efectivos provenientes de la Policía Militar, nace la Policía Federal como nueva corporación que se inscribe en un vasto proyecto de mando policial unificado.

El segundo momento ocurre con el gobierno de Felipe Calderón (2006–2012), cuyo discurso se apoya, por un lado, en la narrativa de una disputa por el control territorial entre grupos de la delincuencia organizada y, por el otro, en una postura que evidencia las debilidades de las instituciones civiles y su incapacidad de mantener el orden interno. Este discurso oficial implica no sólo hacer frente al crimen, sino también recuperar aquellos espacios arrebatados por el “enemigo”, soflama claramente vincu-

³ En su sentencia a la acción de inconstitucionalidad 1/96, la Suprema Corte afirmó, de una manera sumamente contradictoria, que “las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar a las que refiere el artículo 129 constitucional, van más allá de las labores internas en la vida militar [...] dentro de las cuales se encuentra auxiliar a las autoridades civiles con el uso de la fuerza de la que disponen en labores relacionadas directa o indirectamente con la seguridad pública” (SCJN, 1996, p. 214).

Figura III.1
Evolución del gasto público en seguridad por dependencia
(2001-2020) (en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

lada con una semántica militar (Astorga, 2015). De esta manera, el paradigma militarista se profundiza aún más, en el marco de la Iniciativa Mérida y el Plan Puebla-Panamá. Se repite que no hay más alternativa que desplegar a las Fuerzas Armadas, presentadas como la única institución con la disciplina, el profesionalismo y la capacidad técnica suficientes para contener la violencia criminal. Esta “explicación militarista” —retomando la expresión de Piñeyro (2010)— se basa en dos supuestos clave: menor corrupción y mayor eficacia de las Fuerzas Armadas frente al crimen, en comparación con las policías.⁴

⁴ Estos supuestos tienden a obviar que, además de los numerosos casos de corrupción registrados entre las policías, también se dieron a conocer importantes casos que involucraron a altos mandos militares, desde los de los generales Gutiérrez Rebollo y Acosta Chaparro hasta el caso reciente de Salvador Cienfuegos, titular de la Sedena entre 2012 y 2018.

La seguridad pública, entendida como campo en disputa “por las políticas policiales y por recompensas materiales y simbólicas” (Hathazy, 2016, p. 182), comienza a dar cuenta de la capacidad burocrática y de distinción organizacional de las Fuerzas Armadas, al menos en términos del presupuesto asignado y de la autonomía institucional para su ejercicio. Es así como el gasto público en seguridad muestra un vertiginoso incremento durante el sexenio de Felipe Calderón, en dirección de dos dependencias en especial: la Secretaría de Seguridad Pública (ssp), cuyo presupuesto cuadruplica entre 2006 y 2012, y la Sedena, que duplica su gasto (figura III.1).

Con el aumento drástico del gasto en seguridad se agudizan los intereses de la militarización para la ocupación de los puestos clave dentro de los organismos policiales y judiciales en los diferentes niveles de gobierno. El mejor ejemplo de lo anterior se encuentra en la PGR (Arzt, 2003), a la cabeza de la cual es nombrado en 2000 el general Rafael Macedo de la Concha. Tres años más tarde, “había alrededor de 200 militares comisionados en la PGR. Entre ellos: 20 eran coordinadores o directores operativos” (Morales y Pérez, 2014b, p. 22). En 2007 varias de las direcciones internas pasan a ser regidas por la Fuerza Aérea, mientras que el Ejército toma el control de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). El asalto militar a la PGR es de tal magnitud “que dará la impresión fundada de una supeditación de la PGR a la Sedena y no una mera coadyuvancia de la segunda con la primera, tal y como se había establecido legalmente desde 1947” (Astorga, 2007, p. 38).

Numerosos militares, activos y retirados, son nombrados en cargos de dirección a lo largo de esos años. Como advierten Alvarado y Zaverucha (2010, p. 247), “esta presencia se ha venido incrementando particularmente en posiciones de mando y operativas, al frente de los cuerpos policíacos en varios municipios importantes, así como en algunas direcciones o secretarías de seguridad de entidades del país”. Como resultado de este proceso de militarización, de acuerdo con Padilla (2020), de las 32 enti-

dades federativas, 29 han tenido a un secretario de Seguridad Pública con antecedentes castrenses entre 2004 y 2019. Durante este último periodo se estima que al menos 46 militares y 14 marinos han estado al frente de las secretarías de Seguridad Pública a nivel estatal. Finalmente, cabe mencionar también la creación de un sistema de mando único en 2010, el cual, en última instancia, subordina las corporaciones policiales a la acción militar.

VIOLENCIA Y VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La toma del poder de los organismos de seguridad por los intereses militares conduce a la imposición de lógicas bélicas en su funcionamiento. Por una parte, las policías toman una posición cada vez más subordinada ante el Ejército, mediante dispositivos como las BOM. Por otra, se multiplican las intervenciones combinadas entre Fuerzas Armadas y policiales en varias entidades del país, a las que llegan convoyes de tropa. Se trata de los llamados “operativos conjuntos”, en los que participan la Sedena, la Semar, la PGR, la Policía Federal y las policías estatales bajo mando militar. Su implementación se extendió de 2006 a 2014, es decir, desde el gobierno de Vicente Fox hasta el de Enrique Peña Nieto, por un total de 15 operativos desplegados en todo el territorio nacional (Atuesta, 2018).

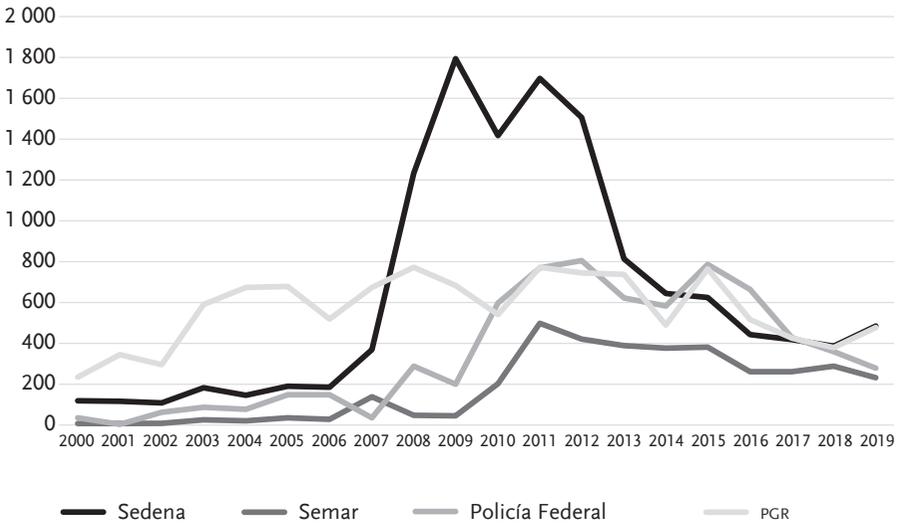
Como lo ha demostrado un conjunto de investigaciones (Escalante, 2011; Merino, 2011; Morales, 2012), dichos operativos contribuyen de manera decisiva al aumento de la violencia en las entidades donde han sido llevados a cabo. En efecto, si bien la violencia relacionada con la delincuencia mostraba un aumento en distintas regiones del país previo a su intervención —como sugiere Vilalta (2014)—, el despliegue de las Fuerzas Armadas modifica de forma significativa las dinámicas de violencia. A nivel estadístico, se observa una correlación sistemática entre la implementación de las operaciones policiaco-militares y la evolución positiva de la tasa de homicidios, en los tiempos y espacios de los

operativos. La evidencia proporcionada por estas investigaciones demuestra el vínculo que une militarización y violencia, y contrasta con una visión dominante que suele imputar a la sola acción criminal la causa del aumento de la violencia.

En este sentido, la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no deja de suponer un importante desafío en materia de derechos humanos, considerando que las instituciones militares están sometidas a un proceso de socialización con el uso máximo de la fuerza. Su preparación para la guerra admite una clara separación entre militares y civiles en donde estos últimos se sitúan en una evidente posición de desventaja que dificulta “lograr el equilibrio entre la protección de la fuerza y la protección del objetivo” (Pion-Berlin, 2017, p. 3). Bajo esta premisa, la intervención militar en tareas policiales sólo puede estar asociada con un aumento en los niveles de arbitrariedad y violación a los derechos humanos. En México las dos coyunturas críticas que representan la Guerra Sucia, en los años setenta y, después, con el levantamiento zapatista en los noventa, habían advertido sobre este peligro, con el registro de numerosas y graves violaciones de derechos humanos (Fiscalía Especial sobre Movimientos Sociales y Políticos del Pasado [Femospp], 2006; Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero [Comverdad], 2014). Asimismo, varios reportes de derechos humanos habían señalado los efectos negativos del intervencionismo militar en la seguridad interna (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 1998; Jahangir, 1999).

Un primer indicador de lo anterior se encuentra en el número de las denuncias presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) contra las fuerzas del Estado. En efecto, éste conoce un crecimiento sostenido y continuo a partir de 2006, a lo largo del sexenio de la administración de Calderón, como muestra de la indebida actuación de las instituciones militares, policiales y judiciales, en relación directa con los operativos conjuntos. De 2006 a 2011 el número anual de quejas se multiplica, al pasar de 24 a 418 contra la Semar, de 146 a 775 contra

Figura III.2
Quejas ante la CNDH por violaciones de derechos humanos (2000-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de la CNDH (2000-2019).

la Policía Federal, de 515 a 769 contra la PGR y de 182 a 1695 contra la Sedena, es decir, de 867 a 3 734 denuncias en total, con una tasa de crecimiento de 430% en el periodo (figura III.2). La institución más señalada como responsable de actos violatorios de derechos humanos es, de lejos, el Ejército, con un número anual de quejas que se multiplica casi por 10, lo que dibuja el pico observado en el gráfico. En este sentido, mientras que la PGR mostraba una conflictividad anterior a este periodo, con unos niveles de queja que se han mantenido relativamente estables antes y después de dicho sexenio, la institución judicial se distingue de sus pares militares y policiales, que experimentan un aumento significativo de quejas en el escenario de militarización construido por la “guerra contra las drogas”.

Si bien las denuncias disminuyen en el sexenio de Peña Nieto (2012-2018), los niveles en los que tienden a estabilizarse a partir de 2014 siguen siendo mayores a los números registrados

antes de la implementación de los operativos conjuntos. Así ocurre con las denuncias hechas a la Semar, cuyo nivel se mantiene estable y elevado, mientras que la disminución de las denuncias en contra de la Policía Federal es tardía, y ocurre solamente a partir de 2017. Ahora bien, el descenso cuantitativo en el número de denuncias no necesariamente expresa una reducción cualitativa de las violaciones a los derechos humanos, esto por varias razones, pero principalmente por la brecha existente entre lo que alcanza a ser oficialmente registrado y la realidad diversa y compleja de las situaciones concretas. Como lo advierte Anaya (2015, p. 59), “es muy difícil que para ciertos derechos (como la ejecución extrajudicial, la tortura o la desaparición forzada) existan registros administrativos que evidencien de manera confiable la totalidad de casos de violaciones ocurridas”.

Además, la agregación que resulta de la suma de los eventos no puede dar cuenta de su naturaleza ni de su evolución en términos cualitativos, es decir, qué tipo de violaciones se comete y su comportamiento específico. Menos aún puede explicar cambios institucionales ligados a la militarización, para determinar cómo ha evolucionado la relación de las corporaciones con el uso que hacen de la violencia, o qué percepción tienen sus agentes acerca de los derechos humanos para el ejercicio de sus funciones. Para llenar este déficit, algunas investigaciones recientes han desagregado los datos y enfocado su atención en un tipo particular de violación de derechos humanos, por ejemplo, la tortura (Magaloni, Magaloni y Razu, 2018; Silva y Padilla, 2020). Ha sido también el caso del uso de la fuerza pública,⁵ cuya letalidad revi-

⁵ Al respecto, cabe señalar que el aumento de casos graves de violación a los derechos humanos, en el marco de la reforma constitucional de 2011, dio pie a discusiones sobre la necesidad de definir mecanismos para la prevención de abusos. Como resultado han sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, en 2012 y 2014 respectivamente, una directiva y un manual de aplicación común para las tres Fuerzas Armadas, que buscan regular el uso de la fuerza militar en tareas de seguridad pública.

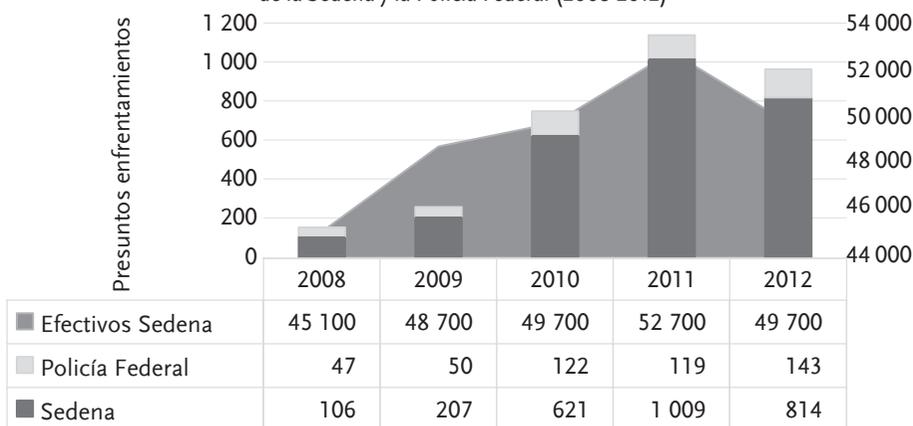
saremos a continuación, debido a los sugerentes resultados que han arrojado los estudios en la materia.

LETALIDAD EN EL USO DE LA FUERZA

El aumento general en el número de denuncias por violaciones a los derechos humanos se debe, en gran parte, a la violencia creciente que acompaña la militarización de la seguridad pública, particularmente visible en los presuntos enfrentamientos con civiles armados. En efecto, el número de estos últimos crece dramáticamente a partir de 2010, a la par del número de tropas desplegadas. Así, mientras que los efectivos de la Sedena movilizados en tareas de seguridad interna no dejan de incrementarse entre 2008 y 2011 —de 45 100 a 52 700—, el número de presuntos enfrentamientos que involucran a militares experimenta un crecimiento exponencial, al pasar de 106 a más de 1 000 en el mismo periodo (figura III.3).

Figura III.3

Efectivos militares y presuntos enfrentamientos con personal de la Sedena y la Policía Federal (2008-2012)



Fuentes: Silva, Pérez y Gutiérrez (2017, pp. 339-340) y Benítez y Aguayo (2017, p. 271).

En relación con estos presuntos combates, una investigación reciente (Madrado, Calzada y Romero, 2018), realizada desde el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y apoyada en una sólida base de datos, demuestra que, de todos los combates registrados entre 2007 y 2011 a nivel nacional, solamente 7% ha sido provocado por los civiles enfrentados —presuntos delincuentes—, mientras que la gran mayoría, en 84%, ha sido detonada por la actividad de las fuerzas del Estado, sean militares o policiales. Es más, de todos estos combates, sólo 5% tiene registro de haber ocurrido como resultado de una orden judicial o de la investigación de algún delito, mientras que 75% se debe a la simple presencia física de las corporaciones, en patrullajes (31%), ambulatorios indeterminados (7%) u otros operativos sin objetivos explícitos (8%), fuera de sus instalaciones (25%), de manera aparentemente fortuita e imprevista. En cambio, actividades con planeación previa, como la instalación de retenes (4%) o la erradicación de plantíos (0.5%), presentan porcentajes residuales como actividades detonantes de los combates. En suma, estas cifras ilustran que el principal factor de riesgo no es de orden criminal sino institucional, en la medida en que la causa de la gran mayoría de los enfrentamientos se encuentra del lado de las fuerzas de seguridad, es decir, obedece a la lógica bélica de la militarización que hace que ellas busquen de manera proactiva un enemigo a combatir.

Consecuencia directa de lo anterior, los índices de letalidad de las corporaciones aumentan al ritmo de los presuntos combates, de manera que esta fuerza letal expresa un uso excesivo, ilegal y sistemático de la violencia. Con base en un monitoreo de prensa, otro trabajo de investigación demuestra esa relación (Silva, Pérez y Gutiérrez, 2012 y 2017). Al igual que en la investigación anterior, los resultados son elocuentes. En efecto, como producto de los enfrentamientos, se registran más civiles muertos que heridos, y, a su vez, más heridos que detenidos, a diferencia de lo que ocurre en una situación normal, en la que la relación es exactamente contraria. “Incluso, la literatura médica, al analizar el uso

de armas convencionales en conflictos armados invierte el índice para reportar heridos sobre muertos, por ser más comunes los primeros que los segundos en contextos de guerra [...] El índice en cambio se invierte cuando se trata de crímenes de guerra o tiroteos contra civiles (*shootings*)” (Silva, Pérez y Gutiérrez, 2017, pp. 343-344). Así, en un México militarizado, por cada militar o policía caído en combate, es cada vez más importante la *ratio* de civiles heridos y muertos. Asimismo, mientras que es mayor el número de heridos que el número de muertos entre las fuerzas del Estado —siendo este resultado lo normalmente esperado—, al considerar a los civiles se presenta una tendencia inversa, con un número de muertos que es siempre mucho mayor al de los heridos. Esta última diferencia que se entiende como índice de letalidad.

A partir de 2010, con la profundización del esquema bélico, la letalidad de las fuerzas del Estado aumenta vertiginosamente, de tal manera que, en los dos años siguientes, tanto la Policía Federal como el Ejército y la Marina presentan tasas sistemáticamente superiores a 10 puntos —es decir, mayores a 10 muertos por cada herido, con “picos” en 19.5 para la Sedena y de 30.7 para la Policía Federal en 2011, y otro de 36 para la Semar en 2012 (cuadro III.2)—. En términos comparativos, la Marina presenta los mayores índices de letalidad, con un promedio de 17 puntos en el periodo 2008-2014, por encima del Ejército (10) y la Policía Federal (6.6). Asimismo, entre los enfrentamientos donde sólo participan policías y los combates donde intervienen militares y marinos, los segundos son los más mortíferos. Por tanto, “la inclusión del Ejército en tareas de seguridad, en entornos violentos, parece traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra, y posiblemente sea difícil otro resultado a partir de las características de la formación militar” (Silva, Pérez y Gutiérrez, 2012, p. 63).

Cuadro III.2
Índice de letalidad de las fuerzas del Estado en presuntos
enfrentamientos (2008-2014)

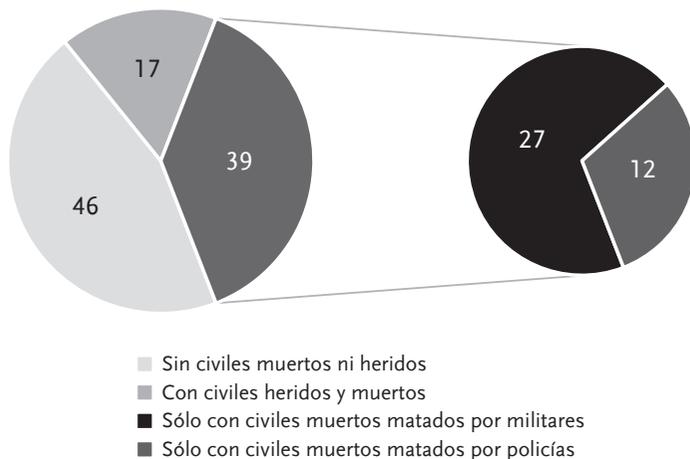
Año	Sedena			Policía Federal			Semar		
	Civiles muertos	Civiles heridos	Índice	Civiles muertos	Civiles heridos	Índice	Civiles muertos	Civiles heridos	Índice
2008	44	13	3.4	44	19	2.3	-	-	-
2009	95	24	4.0	74	17	4.4	24	6	4
2010	327	40	8.2	35	9	4.0	50	2	25
2011	526	27	19.5	92	3	30.7	103	7	15
2012	370	23	16.0	162	13	12.5	36	1	36
2013	225	19	11.8	65	16	4.0	33	2	17
2014	168	23	7.3	51	2	25.5	74	1	74
Total / media	1 755	169	10.0	523	79	6.6	320	19	17

Fuente: Silva, Pérez y Gutiérrez (2017, p. 344).

Es más, si observamos la letalidad perfecta de las fuerzas del Estado, es decir, los eventos en los que los muertos son exclusivamente civiles y donde no hay un solo herido, sea civil u oficial, su proporción es considerable, según los resultados ofrecidos por Madrazo, Calzada y Romero (2018). En primer lugar, se trata de 39% de todos los presuntos combates entre 2007 y 2011, de los cuales 27% involucra a militares y 12% a policías (figura III.4). En segundo lugar, estos eventos son los que aportan la mayoría de las muertes civiles registradas, al representar 90% de los combates con intervención militar y 77% de aquellos con participación policial en el mismo periodo (Madrazo, Calzada y Romero, 2018, p. 395).

Dicho de otra manera, en más de un tercio de los eventos registrados, así como en la gran mayoría de los casos de muertes civiles, esta letalidad perfecta sugiere que, más que de combates entre oficiales y criminales, en realidad, se trata de probables ejecuciones. Es lo que ambos trabajos de investigación dan a entender. Nos encontraríamos entonces no sólo frente a un deterioro

Figura III.4
Letalidad perfecta de las fuerzas del Estado en presuntos
enfrentamientos (2007-2011)



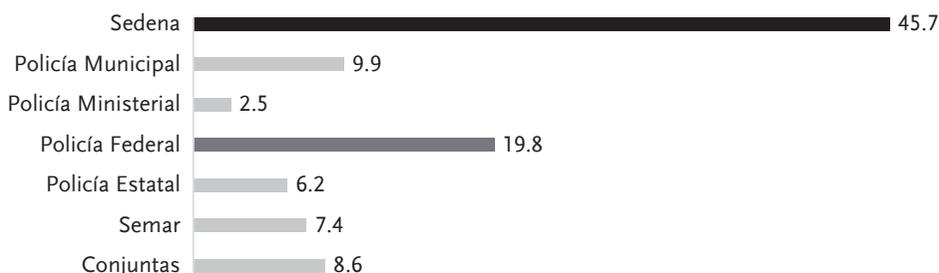
Fuente: Madrazo, Calzada y Romero (2018, p. 395) y Benítez y Aguayo (2017, p. 271).

de los derechos humanos, sino además ante crímenes cuya comisión obedece a la lógica bélica que sostienen los procesos de militarización. En efecto, en una seguridad pública intervenida por los intereses militares, la prevención del delito se convierte en una persecución de los delincuentes. El combate al crimen da lugar a una guerra contra los grupos criminales. Como resultado de esta conversión, la lógica bélica condena al adversario al aniquilamiento. Es lo que sugieren estos índices de letalidad.

En la materia, el relator especial sobre ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales de la Organización de las Naciones Unidas, Christof Heyns, realizó una visita a México en 2014. En su reporte final hizo referencia a 31 casos de ejecuciones arbitrarias entre 2007 y 2012, a manos de las Fuerzas Armadas y la policía (Heyns, 2014, p. 5). Pocos meses después de esta visita ocurrieron los eventos de Tlatlaya y de Ayotzinapa. En 2015, siguieron los hechos de Apatzingán, Tanhuato y Ostula en Michoacán y, en 2016, los de Nochistlán en Oaxaca. Con base en dicho reporte y en las

recomendaciones emitidas por la CNDH sobre estos diferentes casos, entre 2006 y junio de 2020 hemos contabilizado al menos 81 casos de ejecuciones extrajudiciales en el país. Sin embargo, debido a la ausencia de estadística en este rubro, dicho número sólo representa una aproximación, que es probablemente inferior a la realidad. Cabe notar, además, que 60% de los casos identificados se concentra entre 2008 y 2012, durante el sexenio de Felipe Calderón, y que la Sedena por sí sola ha sido la autoridad responsable en casi la mitad de todos ellos (46%), seguida de la Policía Federal (20%) y las policías municipales (10%) (figura III.5).

Figura III.5
Autoridades responsables por ejecuciones arbitrarias (2006-2020)



Fuente: elaboración propia con datos de Heyns (2014) y de la CNDH (2006-2019).

Ahora, de igual manera que en el caso de las denuncias presentadas ante la CNDH, los índices de letalidad, si bien indican pautas generales sobre el comportamiento de las instituciones de seguridad, no pueden dar cuenta del problema concreto de las ejecuciones extrajudiciales. En este sentido, es necesario acompañar las investigaciones cuantitativas con trabajos cualitativos basados en estudios de casos que permitan entender, más allá de la lógica general de la militarización, cuáles son las condiciones y circunstancias que hacen posible la ocurrencia de estos eventos. Es por esta razón que trataremos la cuestión a través del estudio de caso de un evento que en los últimos años se ha convertido en uno de los más emblemáticos en la materia: el caso Tlatlaya.

EL CASO TLATLAYA

El 30 de junio de 2014 diversos medios de comunicación reportaron un enfrentamiento entre una patrulla militar, compuesta por ocho elementos de la Sedena, y un grupo de presuntos criminales en Cuadrilla Nueva, localidad de San Pedro Limón, en el municipio de Tlatlaya, Estado de México. En la noche de este día, la Sedena comunicó —vía Twitter— lo siguiente: “Hoy personal militar al realizar reconocimientos en Tlatlaya, Edo. Mex., ubicó una bodega custodiada por cuatro civiles. Las personas abrieron fuego en contra de las tropas, quienes repelieron la agresión resultando 22 agresores muertos. En el lugar se aseguró 38 armas, municiones y se liberaron 3 mujeres, que fueron puestas a disposición de la autoridad correspondiente. En estos hechos un elemento militar resultó herido”.

Los medios de comunicación nacionales retomaron este contenido. Sin embargo, unos días después, el 8 de julio, un reportero (Stevenson, 2014) publicó una nota que puso en duda esta versión oficial. En su artículo, el periodista narra cómo su visita *in situ* tres días después de los hechos le permitió observar escasa evidencia de que existiera un combate sostenido, y, en cambio, varios indicios cuya concentración parecía coincidir más bien con posibles ejecuciones, en las que las víctimas habrían sido alineadas contra la pared para dispararles a la altura del pecho. Debido a este artículo de prensa, así como a una demanda internacional creciente por el esclarecimiento de los hechos, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM) emitió un comunicado en el que negaba la existencia de disparos a corta distancia y afirmaba que el intercambio de disparos había sido proporcional, por lo que no habría indicio de una ejecución.

El 17 de septiembre se publicó una nueva nota periodística que contenía el testimonio clave de una de las tres mujeres supeuestamente liberadas. Identificándose como la madre de una de las víctimas, una joven de 15 años, ella afirmó que fueron los militares quienes iniciaron los disparos, que sólo uno de los jóvenes

murió en el fuego cruzado y que todas las demás personas que se encontraban en la bodega pronto se rindieron. Una vez sometidas, fueron interrogadas, torturadas y ejecutadas: “Entonces les preguntaban cómo se llamaban y los herían, no los mataban. Yo decía que no lo hicieran, que no lo hicieran, y ellos decían que ‘esos perros no merecen vivir’ [...] Luego los paraban así en hilera y los mataban” (Ferri, 2014). La entrevistada también relató cómo su hija primero fue herida en una pierna y luego, mientras se encontraba inmovilizada en el piso, asesinada por uno de los militares, quien le disparó en el pecho. Después, ellos “se pusieron unos guantes y la dejaron boca abajo” (Ferri, 2014). De esta manera, el testimonio no sólo reforzaba la hipótesis formulada por el primer reportaje, sino que daba cuenta de una posible modificación de la escena para encubrir el crimen.

El 19 de septiembre, dos días después de la publicación de este testimonio, la Sedena (2014) emitía otro comunicado en el que ofrecía “su colaboración irrestricta para que la autoridad competente esclarezca los hechos y determine la verdad jurídica sobre este acontecimiento”. Es también a raíz de esta nueva publicación que la CNDH abrió una investigación sobre el caso, lo que dio lugar a la recomendación 51/2014 del 21 de octubre. En esta última, la CNDH determinó que entre las víctimas figuraban tres menores de edad, así como 11 jóvenes de 18 a 23 años, en su mayoría pertenecientes a comunidades rurales de la Tierra Caliente de Guerrero. También, que los hechos ocurrieron al menos una hora antes de la hora señalada por la Sedena. De las 38 armas decomisadas, sólo 11 fueron disparadas y ocho directamente relacionadas con alguna víctima, es decir, mientras que una minoría disparó contra los militares, la mayoría trató de refugiarse o huir del fuego. Asimismo, el informe refirió que las 22 víctimas presentaron heridas resultantes de un disparo único, con un victimario posicionado sistemáticamente de frente a ellas. De esta manera, la CNDH aseguró que sólo cuatro de las víctimas murieron en el enfrentamiento y tres más en el fuego cruzado, mientras que las 15 restantes fueron ejecutadas en forma arbitraria.

Así, la CNDH desestimó la versión de la PGJEM sobre el intercambio de disparos, debido a que “la Procuraduría no tenía elementos suficientes para arribar a dicha conclusión, la cual además es errónea tomando en cuenta que en varias conclusiones se desarrolla que algunos cadáveres presentan maniobras instintivas de defensa” (CNDH, 2014, p. 82). Por otra parte, la CNDH logró acreditar la alteración de la escena del crimen por parte de los militares con la ayuda de otros efectivos que acudieron al lugar después de los hechos, “con la intención, muy probablemente, de simular que las muertes habían ocurrido en un contexto de enfrentamiento [...] los cuerpos fueron movidos de la ubicación en donde se encontraban y cambiados de posición, además de que se sustrajeron de la escena teléfonos” (CNDH, 2014, p. 27). En suma, a pesar de varias limitaciones, la investigación de la CNDH confirmaba la información de las dos notas periodísticas previas y reconocía la naturaleza de las ejecuciones extrajudiciales y los intentos oficiales por encubrirlas.

Aun considerándolos como un caso particular, los hechos ocurridos en Tlatlaya no representan un evento aislado, sino que se inscriben en un conjunto de casos —ya mencionados— en los que las fuerzas del Estado incurrieron en graves violaciones de derechos humanos. Más allá de su singularidad, el caso de Tlatlaya es aún más relevante por tres razones fundamentales: 1) porque se acreditó oficialmente la participación de las Fuerzas Armadas en la comisión de ejecuciones extrajudiciales; 2) porque es el primer caso de violación a los derechos humanos cometido por militares que pudo ser investigado por la justicia civil, tras la reforma al Código de Justicia Militar de 2014, y 3) porque es el único caso reciente de ejecuciones arbitrarias en haber sido sentenciado. Además, también pone a prueba los mecanismos de control civil sobre las Fuerzas Armadas, al mismo tiempo que evidencia los obstáculos que representa el fuero militar.

En relación con este último punto, cabe recordar que las Fuerzas Armadas han contado históricamente con un conjunto de prerrogativas que les han asegurado una importante autonomía

institucional, con escasos mecanismos de control civil, lo que favoreció la construcción de un marco de acción caracterizado por cierta discrecionalidad. Frente a esta situación, aunada a una falta de restricción clara sobre la jurisdicción militar en casos en los que civiles constituyeran un objeto pasivo, las autoridades civiles han declinado su competencia judicial de manera sistemática a favor del fuero militar (Cossío, 2010). De esta forma, han sido imposibilitadas en los hechos tanto la investigación de violaciones graves a los derechos humanos como la sanción de los militares responsables, tal como ocurrió en los casos Radilla Pacheco (de 1974), Cabrera García y Montiel Flores (de 1999), Rosendo Cantú (de 2002), Rubio Villegas (de 2009) o Mercado y Arredondo Verdugo (de 2010), entre otros.

En el caso Radilla Pacheco, la Corte IDH ordenó en 2009 al Estado mexicano realzar las adecuaciones legislativas necesarias al artículo 57 del Código de Justicia Militar, con el propósito de homogeneizar la regulación en materia de jurisdicción militar con los estándares internacionales.⁶ Como producto de lo anterior, en 2014 fue reformado dicho código para limitar el fuero militar mediante la modificación del referido artículo, donde se precisó que los delitos contra la disciplina militar cometidos por militares en los momentos de servicio y aquellos en los que concurrieran militares y civiles serían competencia de la autoridad civil. Es así como el caso Tlatlaya pudo ser uno de los primeros casos de violaciones de derechos humanos investigados tras esta reforma. Sin embargo, a seis años de su implementación y a la luz de una inacabada secuencia procesal, es posible identificar importantes vacíos en la reforma

⁶Desde esta perspectiva, uno de los puntos más relevantes de la reforma constitucional de junio de 2011 radicó en el reconocimiento del carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte IDH, lo que obligó al Estado mexicano a adecuar el marco normativo nacional a los tratados internacionales en materias de uso de la fuerza pública, con base en los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de las Naciones Unidas.

de 2014 que dificultan la investigación de los hechos, perpetúan la situación de impunidad y ponen en evidencia las deficiencias de los controles civiles sobre las instituciones militares.

En el caso Tlatlaya, acerca del proceso judicial en sí, vale mencionar que, hasta el momento, se han emitido varias acciones penales. No obstante, aun contraviniendo la reforma de 2014, la jurisdicción militar ha desarrollado una importante labor de injerencia en el proceso, tal como lo ha señalado el Centro Prodh (2015). Como resultado, se abrieron causas penales simultáneas con posibles conclusiones contradictorias sobre los hechos, tal como se muestra en la cronología del cuadro III.3.

Cuadro III.3
Cronología del proceso judicial en el caso Tlatlaya

02 / 09 / 14	La Sedena informó que los ocho elementos involucrados —siete soldados y un teniente— fueron puestos a disposición del Juzgado 6/o Militar e internados en la prisión adscrita a la Primera Región Militar. Se negó su libertad bajo caución al tener conocimiento de la investigación iniciada por la PGR.
07 / 11 / 14	El Consejo de la Judicatura Federal dio a conocer la consignación de los militares ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México. Los cargos por los que se ejerció acción penal, de acuerdo con lo referido por el Grupo de Trabajo Plural de la Cámara de Diputados (2015) sobre el caso, fueron: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, homicidio calificado agravado, alteración ilícita del lugar y los vestigios del hecho delictivo, y encubrimiento.
31 / 03 / 16	La Procuraduría General de Justicia Militar absolvió del delito de infracción de deberes a los siete soldados. Cuatro militares fueron exonerados por el caso y el teniente —único oficial— es condenado a un año de prisión por desobediencia, pero no por homicidio.
13 / 05 / 16	La resolución judicial (Toca Penal 247 / 2015) emitida en esta fecha desestimó los elementos de prueba aportados por el Ministerio Público de la Federación para demostrar la culpabilidad, al indicar que no había elementos suficientes para procesar a los militares señalados como responsables.

Cuadro III.3

Cronología del proceso judicial en el caso Tlatlaya (*continuación*)

25 / 05 / 18	El Juzgado Decimocuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México ordenó a la PGR, mediante una sentencia dictada dentro del Juicio 545 / 2017, que realizara la investigación de los hechos haciendo énfasis en la cadena de mando, así como en la Orden de Relevo contenida en la causa penal 338 / 2014, que instruíra a las tropas “operar de noche en forma masiva con el fin de abatir delincuentes en horas de oscuridad”.
20 / 02 / 19	La Segunda Sala de la SCJN resolvió el amparo en revisión 998 / 2018, en el que se analizó el principio de máxima publicidad en relación con información sobre violaciones graves a derechos humanos. La Sala resolvió la posibilidad de reproducir la información contenida en expedientes íntegros en los que se investigaron violaciones de este tipo.
17 / 10 / 19	El Sexto Tribunal Unitario del Estado de México resolvió que los soldados deben ser procesados por el delito de ejercicio indebido del servicio público y se señaló que tres de los siete militares tienen causas penales por el delito de homicidio calificado.
29 / 09 / 20	En representación de una de las víctimas, abogados del Centro Prodh interrogaron a cuatro militares de alto rango vinculados al caso como parte de la investigación judicial. Sin embargo, tres días después, el fiscal a cargo concluyó que no existían indicios para ejercer acción penal.
05 / 11 / 20	La Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos informó la expedición de órdenes de aprehensión contra cinco soldados, un cabo y un teniente en relación con el caso, y que éstas serían cumplidas con el apoyo de la Sedena.
26 / 03 / 21	La Sedena reaprehendió a siete militares involucrados, después de que la PGR apelara la decisión del Sexto Tribunal Unitario de dejar en libertad a los militares inculcados en 2019. No obstante, cuatro elementos salieron bajo fianza para llevar su proceso en libertad, mientras que los otros tres siguen presos en el Campo Militar 1.

Fuente: elaboración propia.

Dentro de este proceso, entre otras acciones, destaca la decisión de la Sedena de ordenar el traslado de los agentes responsables

a instalaciones centrales y negar ponerlos a disposición de la PGR una vez conocida la apertura de una investigación. De esta manera, se vio imposibilitada la presentación de dichos agentes ante la justicia civil. Así, el caso Tlatlaya indica la necesidad de profundizar las reformas al Código de Justicia Militar —a los artículos 37 y 49, particularmente—, tanto para evitar que las autoridades militares realicen investigaciones antes y al mismo tiempo que las civiles, como para limitar las funciones de la Policía Ministerial Militar relacionadas con la cadena de custodia y la preservación del lugar de los hechos.

Asimismo, puede observarse cómo, a pesar de que la investigación de la cadena de mando constituía un momento clave y necesario en el proceso judicial, no fue sino hasta octubre de 2020 —seis años después— que la Fiscalía General de la República (FGR) tomó las declaraciones de cinco militares de alto rango con responsabilidad en el caso Tlatlaya. Gracias a éstas se dio a conocer que el comandante responsable del batallón de infantería involucrado estuvo presente en la bodega por la mañana cuando, en palabras de las víctimas y testigos, ocurrieron las privaciones arbitrarias de al menos dos de las víctimas. También se supo que el comandante de la 22° Zona Militar —ascendido a general de división en 2018— se trasladó al lugar de los hechos, elemento que resulta fundamental a la luz de la alteración de la escena del crimen. No obstante, pese a los nuevos elementos aportados por estas declaraciones, el Centro Prodh refirió que el Ministerio Público notificó el no ejercicio de la acción penal, lo que ha imposibilitado aplicar algún tipo de sanción por la responsabilidad de la cadena de mando.

Pese a las reformas implementadas, el proceso jurídico en el caso Tlatlaya se ha caracterizado por ser tardío en el contexto de una clara disputa entre las instituciones militares y las víctimas de violaciones a derechos humanos que demandan tanto la investigación de los hechos como la sanción de los agentes responsables. En este sentido puede entenderse, como lo hace Bourdieu (2000, p. 159), que la lógica interna de las acciones jurídicas li-

mite “el espacio de lo posible y el universo de soluciones propiamente jurídicas”, lo que ha hecho que las respuestas institucionales se tornen tardías y sean particularmente desventajosas para unas víctimas que recientemente han accedido a un nuevo estatus, a raíz de la Ley General de Víctimas de 2013. En síntesis, Tlatlaya ilustra la tendencia de los casos de violaciones graves a los derechos humanos en México, en los que suele negarse la responsabilidad institucional, protegerse a los agentes involucrados, minimizarse la gravedad del daño y no reconocerse a las víctimas. Se trata de un caso emblemático, al mostrar las falencias de los mecanismos de control civiles para las Fuerzas Armadas.

CONCLUSIONES

En los últimos años las expectativas democráticas han obviado la necesidad de reformar las instituciones militares para el fortalecimiento de los controles civiles y la limitación de la acción militar en tareas de seguridad pública. Las consecuencias de esta omisión han sido claras y de carácter crítico, particularmente en materia de derechos humanos. Tal como se demostró en este texto, la evidencia científica es consistente en señalar que una estrategia de seguridad bajo un paradigma militarista no contribuye necesariamente a combatir el crimen, sino que, al contrario, se inscribe en un *continuum* de violencia, al exacerbar las violaciones de derechos humanos.

En principio, la militarización de la seguridad pública se muestra antitética con las posibilidades de consolidación de un Estado de derecho. De un lado, vulnera la defensa de los derechos humanos —a tal grado que México pasa por una profunda crisis en la materia (Anaya y Frey, 2019)—, mientras que, del otro, impide la rendición de cuentas que hace necesario un control civil efectivo sobre las instituciones militares. A la luz de las discusiones teóricas contenidas en los demás capítulos del presente libro, acerca de la posibilidad de consolidar el Estado de derecho en Méxi-

co, es notable la inconsistencia existente entre los postulados normativos establecidos para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y las prácticas observadas en relación con un orden jurídico que, de corresponder al menos en el plano normativo, sería una representación de la existencia de un Estado de derecho, tal como se argumentó en los capítulos previos.

Como parte de otros aspectos a considerar sobre el problema, se observa que el proceso de militarización se justificó jurídicamente a partir de una sentencia emitida en 1996 por la SCJN, la cual posibilitó la intervención de las instituciones militares dentro de la seguridad pública. Sin embargo, a nivel reglamentario y administrativo, se careció de elementos formalizadores para la actuación de las Fuerzas Armadas durante un periodo largo de dos décadas hasta 2017, con la expedición de la Ley de Seguridad Interior, con lo que se configuró una situación de incertidumbre a la que se sumaron falencias jurídicas en los procesos de reforma, como en el caso del Código de Justicia Militar. Además, pese a los reiterados esfuerzos de las víctimas, de las organizaciones defensoras de derechos humanos y de otros sectores sociales por vigilar la actuación de las instituciones militares, la existencia de controles civiles a través de los cuales se pueda observar y determinar si su intervención se ajusta o no a lo previsto en las normas se ha visto imposibilitada tanto por la autonomía del sistema militar como por la falta de competencias y de recursos a favor de las instituciones civiles para atender dicha necesidad, aunadas al problema del rezago en materia judicial que padece el país.

Los hallazgos y la discusión sostenida a lo largo de este trabajo permiten ilustrar la presencia de un conjunto de factores contingentes al proceso de militarización que obstaculizan la operación del Estado de derecho en México. La posibilidad de lograr algún tipo de compatibilidad en gran medida está circunscrita, primero, al desarrollo sistemático de un conjunto de elementos constata-dores, tales como registros, estadísticas e informes que permitan hacer observable la actuación de la autoridad militar, a lo que

históricamente ésta se ha mostrado reticente, y, segundo, al establecimiento de controles civiles y mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, una alternativa —entre otras— radica en la creación de observatorios externos para monitorear el uso de la fuerza pública, tal como lo sugirió la Corte IDH en su sentencia de 2018 sobre el caso *Atenco*. Al fin y al cabo, la consecución de alguna compatibilidad dependería de cierta correspondencia entre los marcos formalizadores —normas, reglamentos, protocolos—⁷ y las prácticas cotidianas, y, además, de que esta correspondencia sea generalizada, es decir, logre reducir los intersticios para un actuar discrecional de las instituciones de seguridad, lo que supone procesos de cambio social, organizacional e institucional de largo alcance, imposibles de lograr a corto plazo. Desde luego, entre estos procesos se encuentra una profunda reforma de la policía en México, orientada por el combate a la corrupción, capaz de garantizar una seguridad pública más respetuosa de los derechos humanos.

No obstante, en un sentido opuesto a esta necesidad de cambio, los últimos gobiernos federales no han dejado de profundizar los esquemas de la militarización, en su intento por responder a la crisis de inseguridad bajo una lógica cortoplacista, dictada por intereses políticos y electorales. Hoy presenciamos un nuevo momento en la historia de esta militarización marcado por la creación de la Guardia Nacional en 2018, corporación particularmente ilustrativa en este sentido, en la medida en que la Ley de la Guardia Nacional otorga a los militares amplios espacios de intervención en la seguridad pública, que hasta ahora carecen de mecanismos precisos y concretos de contrapeso y vigilancia (Uvalle, 2019). Por otra parte, la jurisdicción militar sigue siendo un importante punto de discusión, pues si bien la reforma del

⁷ Como marcos que permitan, por ejemplo: adecuar y revisar la normativa y los protocolos sobre el uso de la fuerza; capacitar en materia de derechos humanos; garantizar la cadena de custodia; fortalecer el Registro Nacional de Detenciones, entre otras medidas.

artículo 13 constitucional establece que los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones serán conocidos por la autoridad civil, en cambio, las faltas contra la disciplina seguirán siendo atendidas en la jurisdicción militar. Lo anterior puede derivar, como en el caso Tlatlaya, en la extensión de la segunda sobre la primera. Finalmente, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza adoptada en 2019, debido a los defectos que presenta (Gómez-Tagle, 2019), tampoco parece ofrecer garantías suficientes que le permitan cumplir con su principal objetivo.

El hecho de que se mantenga el militarismo pese al cambio de régimen político que representan las elecciones de 2018 demuestra la gran fuerza que han adquirido los intereses militares en las relaciones objetivas de las instituciones de seguridad dentro del Estado mexicano. Este nuevo momento parece distintivo, no sólo porque permite la legalización de la militarización —pese al carácter controvertido de la Ley de Seguridad Interior—, sino también porque contribuye de manera decisiva a la institucionalización del esquema legalizado. Esta última, no obstante, se pone en práctica sin aportar garantías sólidas para la defensa de los derechos humanos y un control civil efectivo, por lo que, en un futuro inmediato, la militarización de la seguridad pública difícilmente dejará de representar una amenaza para la democracia en México.

REFERENCIAS

- Alvarado, A., y Zaverucha, J. (2010), “La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil”, en A. Alvarado y M. Serrano (eds.), *XV: Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México.
- Anaya, A. (2015), “Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes”, en K. Ansolabehere, F. Valdés Ugalde y D. Vázquez (coords.), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos en América Latina*, México, Flacso.

- Anaya, A., y Frey, B. (eds.) (2019), *Mexico's Human Rights Crisis*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Arzt, S. (2003), “La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana”, en *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, núm. 4, La Jolla, California, Center for U. S. Mexican Studies.
- Astorga, L. (2007), *Seguridad, traficantes y militares*, México, Tusquets.
- (2015), *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo.
- Atuesta, L. (2018), “Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado”, en L. Atuesta y A. Madrazo Lajous (coords.), *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, México, CIDE.
- Bailey, J. y Dammert, L. (2006), *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Barrón, M. (2003), *Militarización de la seguridad pública en México: ¿actualización o permanencia histórica?*, San Diego, Center for U. S.-Mexican Studies-University of California (USMEX 2003-04 Working Paper Series).
- Benítez, R., y Aguayo, S. (eds.) (2017), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede.
- Bourdieu, P. (2000), “Elementos de una sociología para el campo jurídico”, en P. Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho*, Bogotá, El Siglo del Hombre.
- Camp, R. (2010), *Las fuerzas armadas en el México democrático*, México, Siglo XXI.
- Centro Prodh (2015), *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.
- Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (2014), *Informe final de actividades*, Comverdad.
- Comisión Interamericana de Derechos (1998, 24 de septiembre), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Co-

- misión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser. L/V/II.100, doc. 7, rev. 1).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2014), Recomendación 51/2014: Sobre los Hechos Ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México. Consultado el 1 de marzo de 2022 en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2014/REC_2014_051.pdf
- Cossío, J. R. (2010), “Fuero militar: sus alcances y limitaciones”, *Cuestiones Constitucionales* (22), 321-361. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2010.22.5914>
- Eissa, S., y Gastaldi, S. (2014), *Una reflexión en torno al concepto de militarización*, Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional (Documento de Trabajo, 23).
- Escalante, F. (2011, 1 de enero), “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*.
- Ferri, P. (2014, 17 de septiembre), “Testigo revela ejecuciones en el Estado de México”, *Esquire Latinoamérica*.
- Fiscalía Especial sobre Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (2006), *Que no vuelva a suceder*, Femosp (informe de la Comisión de Trabajo para el esclarecimiento de la verdad histórica).
- Fondevila, G., y Navarrete, M. (2013), “Juego de palabras: los discursos presidenciales sobre el crimen”, *Estudios Sociológicos*, 31(93), 721-754.
- Gómez-Tagle, D. (2019, 10 de junio), “Ley del Uso de la Fuerza: los problemas que vienen”, *Nexos*.
- Hall, A., y Coyne, C. (2013), “The militarization of U. S. domestic policing”, *The Independent Review*, 17(4), 485-504.
- Hathazy, P. (2016), “La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales”, *Dilemas*, 9(1), 181-213.
- Herrera, F., y Cedillo, A. (eds.) (2012), *Challenging Authoritarianism in Mexico. Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982*, Nueva York, Routledge.

- Heyns, C. (2014), *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Misión a México-ONU.
- Jahangir, A. (1999), *Informe de la Relatora Especial relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos*, ONU (visita a México del 12 al 24 de julio de 1999).
- Jobard, F. (2008), “La militarisation du maintien de l’ordre, entre sociologie et histoire”, *Déviance et Société*, 32, 101-109.
- Kraska, P. (2007), “Militarization and Policing. Its Relevance to 21st Century Police”, *Policing*, 1(4), 501-513. <https://doi.org/10.1093/police/pam065>
- Lawson, E. (2018), “Police Militarization and the Use of Lethal Force”, *Political Research Quarterly*, 72(1), 177-189. <https://doi.org/10.1177/1065912918784209>
- López-Ménendez, M. (2000), “El ejército y la seguridad pública”, en R. Benítez *et al.*, *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, México, CIEPAC/Cencos/Global Exchange.
- Madrazo, A., Calzada, R., y Romero, J. (2018), “La ‘guerra contra las drogas’. Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011”, *Política y Gobierno*, 25(2), 379-402.
- Magaloni, B., Magaloni, A., y Razu, Z. (2018), “La tortura como método de investigación criminal: el impacto de la guerra contra las drogas en México”, *Política y Gobierno*, 25(2), 223-261.
- Merino, J. (2011, 1 de junio), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, *Nexos*.
- Moloeznik, M. P. (2007), “Militarización de la seguridad pública, autonomía de las Fuerzas Armadas e imperativo de la reforma militar en México”, *El Cotidiano*, 22(146), 99-107.
- Morales, M. (2012), “La lucha por la seguridad en México: operativos, homicidios y crimen organizado entre 2007 y 2010”, México, El Colegio de México (tesis de maestría).
- Morales, S., y Pérez, C. (2014a), *Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México*, Berlín, México vía Berlín e. V. (Documento de Trabajo, 1).

- (2014b), *Militarización: una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)*, Berlín, México vía Berlín e. V. (Documento de Trabajo, 2).
- O'Donnell, G. (2001), “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, *Instituciones y Desarrollo*, (8 y 9), 43-82.
- Padilla, S. (2020, 30 de noviembre), “La silenciosa y preocupante militarización de las policías estatales en México”, *Animal Político*.
- Piñeyro, J. L. (2010), “Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, en A. Alvarado y M. Serrano (eds.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, pp. 156-187.
- Pion-Berlin, D. (2017), “A Tale of Two Missions: Mexican military police patrols versus high-value targeted Operations”, *Armed Forces & Society*, 43(1), 53-71. <https://doi.org/10.1177/0095327X16631084>
- Secretaría de la Defensa Nacional (2014, 19 de septiembre), “Incidente ocurrido en el municipio de Tlatlaya, el 30 de junio de 2014”, Sedena (comunicado).
- Silva, C., y Padilla, S. (2020), “Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal”, *Latin American Law Review*, (4), 107-128. <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.05>
- Silva, C., Pérez, C., y Gutiérrez, R. (2012), “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos*, 40, 47-64. <https://doi.org/10.29340/40.255>
- (2017), “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 331-359. <https://doi.org/10.18504/PL2550-015-2017>
- Sotomayor, A. (2013), *Militarization in Mexico and its Implications*, Calhoun, The NPS Institutional Archive (DSpace Repository).
- Stevenson, M. (2014, 8 de julio), “In Mexico, lopsided death tolls draw suspicion”, Associated Press News.

- Uvalle, R. (2019), “Retos y perspectivas de la Guardia Nacional en México”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, 6, 173-206. <https://doi.org/10.22201/fder.26831783e.2019.6.96>
- Vilalta, C. (2014), “How Did Things Get So Bad Quickly? An Assessment of the Initial Conditions of the War against Organized Crime in Mexico”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 20(1), 137-161. <https://doi.org/10.1007/s10610-013-9218-2>
- Zaffaroni, R. (2006), *El crimen de Estado como objeto de la criminología*, México, IIJ-UNAM.
- Zaverucha, J. (2008), “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, *Nueva Sociedad*, 123(1), 128-146.

IV. LA EXPANSIÓN MILITAR Y EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO¹

*Catalina Pérez Correa*²

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales retos en materia de seguridad y Estado de derecho es la creciente participación militar, sus implicaciones para la construcción de un Estado constitucional de derecho y para la adopción de un modelo de seguridad ciudadana que ponga a los ciudadanos en el centro. El proceso de militarización actual en México, sin embargo, va más allá de la participación de militares en tareas de seguridad. Existen, además, dos fenómenos adicionales: la militarización de las policías civiles —federales, estatales y municipales—, que han adoptado modelos militares y son hoy dirigidas por marinos y militares, y la presencia militar en funciones de gobierno como salud, construcción de infraestructura, educación, administración de puertos y aduanas, programas sociales, entre otros. La expansión militar en México tiene así varias vertientes: una relativa a la —creciente— participación

¹Una versión previa de este texto se publicó en la revista *Nexos* de enero de 2021 y se presentó para discusión en el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (Sela), organizado por la Escuela de Derecho de Yale.

²Profesora investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública —con amplísimas facultades, sin controles claros, sin mecanismos de fiscalización y sin subordinación al poder civil—; otra, de militarización de las policías civiles, y, por último, una concerniente a las facultades de gobierno que se les han dado a las Fuerzas Armadas y la consecuente creación de intereses e incentivos “corporativos” que llevan a que los militares se comporten como una empresa.

Más allá de la flagrante violación a la Constitución, este proceso ha llevado al debilitamiento del sistema constitucional en dos sentidos. Por un lado, se ha puesto en riesgo el sistema de derechos humanos para las y los mexicanos, al tener a cuerpos no aptos para la seguridad pública en la realización de estas tareas. Por otro, se ha debilitado el sistema constitucional de separación de poderes y de frenos y contrapesos. La creciente militarización ha implicado la invasión de competencias estatales por parte del Ejecutivo Federal y también menores controles por parte del Legislativo, el Judicial e, incluso, la sociedad civil del ejercicio de poder que hoy realizan las fuerzas armadas. Los costos para el Estado de derecho y la democracia mexicana son en muchos sentidos incalculables. Ciertamente, la expansión de funciones militares ha pasado por un proceso de llano incumplimiento de las normas vigentes. Ello pone en entredicho la existencia de un Estado de derecho (entendido, como se hace en el capítulo I de este libro, como el acatamiento de las normas de derecho imperantes). Los procesos de modificaciones constitucionales vigentes para hacer legal la participación militar ponen también en entredicho el compromiso del Estado mexicano con formas democráticas de gobierno y la calidad del Estado de derecho.

Este texto presenta un recuento de la expansión militar en tareas de seguridad pública y de las razones por las cuales se trata de una estrategia que, además de dar malos resultados en términos de reducción de la violencia, pone en riesgo los derechos fundamentales garantizados por el sistema constitucional mexicano y debilita el sistema de división de poderes. Asimismo, se incluye un balance no exhaustivo de la expansión que ha tenido la parti-

cipación militar en funciones de gobierno y los costos que ello tiene para la democracia y el Estado de derecho en México.

LA CRECIENTE PARTICIPACIÓN MILITAR EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LOS DERECHOS HUMANOS

La participación de militares en tareas de seguridad pública no es nueva. Los militares llevan años realizando tareas de control de narcotráfico, incluidos decomisos de sustancias ilícitas, vigilancia de caminos y erradicación de cultivos ilícitos. Más aún, existe evidencia de que los militares mantuvieron un papel preponderante en el mantenimiento del orden en la primera mitad del siglo xx (Rath, 2013). Sin embargo, en 2006 hubo un quiebre innegable. A pocos días de la toma de posesión de Felipe Calderón comenzaron los primeros operativos militares. En el primero, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) participó con 4 260 elementos (Pérez Correa y Romero Vadillo, 2017). Menos de un mes después el gobierno federal envió 3 500 efectivos del Ejército a la ciudad de Tijuana. Para inicios de 2007, el gobierno anunció nuevos operativos en Baja California, Guerrero, Chihuahua, Durango y Sinaloa (Presidencia de la República, 2006). En el Operativo Guerrero participaron, inicialmente, 6 388 soldados; en la Operación Conjunta Sierra Madre (Chihuahua, Durango y Sinaloa), 9 054 (Presidencia de la República, 2006). Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el operativo Chihuahua “contó con la participación de 2 500 efectivos federales, de los cuales 2 026 eran elementos militares” (Corte IDH, 2018, p. 26). Para 2009, en ese operativo participaban 8 500 soldados y 2 300 agentes federales tan sólo en Ciudad Juárez. En 2010 había más de 10 000 efectivos de las Fuerzas desplegados en tareas de seguridad en el estado (Corte IDH, 2018, p. 26). En algunos de los operativos realizados participaron fuerzas federales de seguridad —Ejército, Marina y Policía Federal— junto con las fuerzas locales —policías estatales y municipales—. En otros, en

cambio, participaron exclusivamente fuerzas federales, principalmente, el Ejército (Corte IDH, 2018, p. 26).

De acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional, de diciembre de 2006 a septiembre de 2007 el despliegue promedio anual de militares en el país fue de 45 723 elementos; para abril de 2011 este número era de 49 650 elementos (Pérez Correa, Silva Forné y Gutiérrez Rivas, 2012). El sexenio del Enrique Peña Nieto concluyó con un promedio mensual de 52 000 efectivos militares desplegados en el país, aunque en 2014-2015 se reportó un promedio mensual de 93 580 soldados desplegados y de 128 954 entre 2015-2016 (Pérez Correa, Silva Forné y Gutiérrez Rivas, 2012). Además, al final de esa administración (2012-2018) se aprobó la Ley de Seguridad Interior, que autorizaba directamente a las fuerzas armadas a realizar todo tipo de tareas de seguridad pública en todo el país, sin controles claros y en clara violación de la Constitución. Debido a los riesgos que representaba validar la participación militar en tareas de seguridad pública, la ley había sido criticada por organismos nacionales e internacionales, por la academia, organizaciones de la sociedad civil, legisladores de los partidos de oposición (incluido Morena) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entre otros.³

A finales de 2018, la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la totalidad de la Ley de Seguridad Interior. De acuerdo con el tribunal, la ley resultaba inconstitucional al “contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, lo que es contrario al orden constitucional y convencional” (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2018).

A pesar de haberse opuesto a la Ley de Seguridad Interior cuando estaba en campaña, y de haber afirmado la importancia

³ Véase, por ejemplo, Office of the High Commissioner for Human Rights (2017, diciembre), y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2017, marzo). Para más información, véase, en general: <https://www.seguridadsinguerra.org>

de regresar a los militares a los cuarteles, una vez electo, el hoy presidente López Obrador anunció la creación de una Guardia Nacional compuesta principalmente por las Fuerzas Armadas, como pieza central de la estrategia de seguridad. La decisión de la Corte, sin embargo, era un obstáculo, pues impedía la creación de un cuerpo militar para realizar tareas de seguridad pública.⁴ El partido del presidente buscó entonces reformar la Constitución. Por tratarse de una reforma constitucional, los legisladores tuvieron que acordar un nuevo texto constitucional con los partidos de oposición. El proceso deliberativo fue complejo e incluyó amplias deliberaciones públicas. Finalmente, a principios de 2019, la Guardia Nacional quedó incorporada en el texto constitucional, pero explícitamente se precisó en el artículo 21 que sería una institución civil, no militar.⁵ Además, se conservó el pasaje constitucional del artículo 129,⁶ que prohíbe a los cuerpos militares realizar tareas ajenas a la disciplina militar.

En la reforma constitucional se incluyó un régimen transitorio que reconocía la militarización *de facto* de la seguridad pública, e indicaba una ruta para la desmilitarización de la seguridad pública en México consistente en tres partes.

⁴ Véase https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2018-11/boletin-electronico-noviembre.html

⁵ Artículo 21, párrafo once: “Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

⁶ Artículo 129: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Primero, se estableció como medida temporal, y mientras la Guardia Nacional se conformaba, la facultad del presidente de disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública observando los principios establecidos en diversos documentos internacionales, incluida la sentencia Alvarado vs. México.⁷ En 2018 la Corte IDH condenó a México por la desaparición de Nitzia, José Ángel y Rocío Alvarado en el marco del Operativo Conjunto Chihuahua. La sentencia de este caso, conocida como Alvarado Espinoza, estableció diversas obligaciones del Estado mexicano en materia de desaparición forzada.⁸ Además, se estableció que las tareas de seguridad pública deben estar reservadas a cuerpos policiales civiles. No obstante, “cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser: extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada” (Corte IDH, 2018, p. 70). Es decir, la reforma constitucional permitió regularizar la militarización existente sujetándola al derecho internacional y acotándola a que sea extraordinaria, a que su uso esté fiscalizado, subordinado a la autoridad civil y se mantenga complementario a ésta y a que esté regulada.

⁷ Véase artículo quinto transitorio del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019.

⁸ El 29 de noviembre de 2009, en el contexto del Operativo Conjunto Chihuahua, militares desaparecieron a Nitzia Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes en el estado de Chihuahua. El Operativo fue uno de los muchos implementados por el Gobierno Federal durante la administración de Felipe Calderón. Poco antes de la desaparición, había sido secuestrado y asesinado en Buenaventura, Chihuahua, un comandante de la Policía Federal. El asesinato llevó a la instalación de retenes en carreteras, caminos y la entrada de los poblados donde se detuvo a varias personas por su posible relación con el homicidio. Varios hechos fueron denunciados a raíz de ese evento. Hoy, sigue sin conocerse el paradero de Nitzia, José Ángel y Rocío. Para más sobre este caso véase Corte IDH (2018).

Para más información sobre el Operativo Conjunto Juárez, véase *El Universal* (2009).

Segundo, en tanto se construía y consolidaba la Guardia, se estableció que ésta se constituirá “con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval”.⁹

Tercero, se incluyeron obligaciones a cargo de los distintos niveles de gobierno a fin de generar diagnósticos y desarrollar programas para fortalecer y profesionalizar a las policías estatal y municipal.¹⁰

Sin embargo, lejos de ir conformando un cuerpo profesional civil, el Gobierno Federal optó por construir una Guardia Nacional de carácter militar. Desde un inicio ésta ha tenido mandos operativos militares (Angel, 2020c), ha estado conformada por elementos de las Fuerzas Armadas (Angel, 2020b) con armamento y entrenamiento militar, alojados en instalaciones militares e incluso sujetos a la justicia militar (a pesar de contar en ley con un marco disciplinario propio).¹¹ Casi 80% de los elementos de la Guardia son efectivos de las Fuerzas Armadas (policía militar o naval) (Angel, 2020a). Incluso, el artículo tercero transitorio de la Ley de la Guardia Nacional establece como requisito para ser titular de una coordinación territorial o estatal haber servido en la fuerza de la que provienen por lo menos durante 30 años. Esto, *de facto*, asegura que sean militares quienes encabezan la institución.

⁹ Véase artículo segundo transitorio del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019.

¹⁰ Véase artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019.

¹¹ Véase Ley de la Guardia Nacional, título quinto, régimen disciplinario.

En octubre de 2020, por ejemplo, seis elementos de la Guardia fueron detenidos por uso indebido de la fuerza letal durante una manifestación en la presa de la Boquilla en el estado de Chihuahua. En lugar de ser llevados ante la justicia civil, fueron trasladados a una prisión militar en Sinaloa. Véase Angel (2020d).

La Guardia Nacional tiene amplias facultades en materia de seguridad. Entre sus 44 facultades se encuentran: intervención de comunicaciones, prevención de delitos, custodia de centros penitenciarios, investigación de delitos, participación en operativos conjuntos, inspección de los documentos de migrantes —y su detención— y ejecución de operaciones encubiertas (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019a, art. 9). Es preocupante que algunas de estas facultades sean bastante vagas, como: “garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social”, o “realizar investigación para la prevención del delito”. No es claro quién y cómo decide en qué consiste el “orden y la paz social” o qué incluye “la investigación para la prevención”. La CNDH (2019a) impugnó ante la SCJN la Ley de la Guardia Nacional y otras tres que fueron expedidas luego de la creación de la Guardia. Estas leyes, según el organismo, no son compatibles con la protección de derechos humanos que establece la Constitución. Sin embargo, la Corte aún no se ha pronunciado al respecto.

Al ser la Guardia, *de facto*, una institución militar, todas las facultades extensas de la Guardia son hoy del Ejército, el cual, como se mencionó antes, no se sujeta al fuero civil cuando realiza estas tareas, ni siquiera cuando se trata de un caso en que se priva de la vida a un civil. Más aun, el 11 de junio de 2021 se dio a conocer que en la segunda mitad de su mandato el presidente López Obrador tiene la intención de lograr una reforma a la Constitución para darle control formal de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa (*El Universal*, 2021).

El 11 de mayo de 2020, en plena epidemia de covid-19 y sin discusión pública alguna, el presidente López Obrador (Secretaría de la Defensa Nacional, 2020) emitió el Acuerdo por el que se Dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo Tareas de Seguridad Pública de Manera Extraordinaria, Regulada, Fiscalizada, Subordinada o Complementaria.¹² Éste autoriza

¹² Conocido en redes sociales como Acuerdo Militarista.

—entre otras cosas— al Ejército y la Marina directamente a realizar detenciones, incautar bienes, preservar el lugar de hechos delictivos en todo el país e inspeccionar la entrada y la salida de personas del país. El acuerdo no provee una regulación clara para ello, y deja la fiscalización a los órganos internos de estas instituciones (es decir, a las instancias militares que no están sujetas a leyes de transparencia). Tampoco se establecen objetivos claros para el despliegue, y abiertamente se omite imponer la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil para realizar tareas de seguridad pública. Lo que la Constitución y el derecho internacional exigen —que el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sea extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario— sólo se incluye en el título del acuerdo, pero nada de su contenido lo trata. El acuerdo también fue impugnado, en este caso por la presidencia de la Cámara de Diputados, un estado y por lo menos un municipio, ante la SCJN, y se encuentra en espera de ser revisado (Vera, 2021).

De acuerdo con datos de la presidencia, en octubre de 2020 había 181 286 elementos de las Fuerzas Armadas desplegados en el país¹³ (Presidencia de la República, 2020a). Además, hay 33 449 elementos asignados a “apoyo de operaciones”. En total, 214 735 elementos de las Fuerzas Armadas realizaban extensas tareas de seguridad pública, en violación a la Constitución y al derecho internacional.

*Los militares en tareas de seguridad pública
y la vulneración de derechos*

Las fuerzas de seguridad mexicanas —civiles y militares del ámbito federal, estatal y municipal— tienen una larga tradición de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la militariza-

¹³ 83 157 elementos de la Guardia Nacional, 70 881 de Sedena y 27 247 de Semar.

ción de la seguridad pública a partir de 2006 agravó el problema, especialmente para las instituciones militares. Para contextualizar, sirven algunos datos: entre 2000 y 2006 la CNDH recibió 1 135 quejas contra las Fuerzas Armadas por posibles violaciones de derechos humanos. Esta cifra aumentó a 10 751 quejas entre 2007 y 2017 (Centro Prodh, 2018, p. 58). Entre 2007 y 2017, se dirigieron 130 recomendaciones “por cerca de 145 hechos que califican como graves violaciones a los derechos contra ambas Fuerzas Armadas, 96 recomendaciones se han dirigido a Sedena y 34 contra la Semar” (Centro Prodh, 2018, p. 57). Éstas incluyen señalamientos de ejecuciones arbitrarias, uso ilegal de la fuerza, tortura y desaparición forzada. Es decir, se trata de denuncias graves sobre el actuar de los cuerpos militares. Del 1 de marzo de 2008 al 31 de diciembre de 2010 —tiempo durante el cual se puso en marcha el Operativo Conjunto Chihuahua— la CNDH recibió un total de 4 313 quejas contra Sedena (CNDH, 2019b). De éstas, 885 fueron en Chihuahua, donde tuvo lugar la desaparición forzada de los Alvarado relatada antes (CNDH, 2019b). De hecho, las violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar en Chihuahua fueron tan numerosas, que el gobierno se vio obligado a abrir programas especiales para la atención de denuncias. En Ciudad Juárez, por ejemplo, se abrió el Programa para la Atención de Quejas y Denuncias sobre el Operativo Conjunto Juárez en Ciudad Juárez (Corte IDH, 2018, p. 59). A dos meses de iniciado el programa se habían recibido 623 denuncias contra militares y agentes federales (El Universal, 2009).

Si bien durante el sexenio de Enrique Peña Nieto disminuyeron las quejas contra el Ejército, los números se mantuvieron en niveles preocupantes y con una política de opacidad. Del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018, la CNDH recibió 3 222 quejas solamente contra la Sedena (CNDH, 2019b). Además, organismos internacionales documentaron las graves violaciones que continuaron sucediendo en México. En una visita realizada *in loco* a México en 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) escribió que había constatado “en terreno la gra-

ve crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia; graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares” (CIDH, 2015a). En las observaciones preliminares de la visita, la Comisión señaló que:

La militarización de la seguridad ciudadana, atribuyendo a las fuerzas armadas roles que corresponden a las fuerzas policiales civiles, así como una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, ha resultado en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad (CIDH, 2015b).

Además, durante ese sexenio, y bajo el mando del general Cienfuegos, se cometieron algunos de los casos más vergonzosos de la historia del Ejército: la matanza de 22 civiles en Tlatlaya (CNDH, 2015); la matanza de 42 civiles en Tanhuato¹⁴ (Infobae, 2019), en la que participaron agentes de la Policía Federal con miembros del Ejército que resguardaban la periferia, y la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.

En los últimos años el número de quejas por violaciones a los derechos fundamentales de las Fuerzas Armadas ha disminuido, aunque siguen siendo preocupantes y presentan una tendencia al alza. De acuerdo con el Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, en 2018 la CNDH recibió 382 quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional y 284 contra la Secretaría de la Marina,¹⁵ de manera que fueron la quinta y la no-

¹⁴ En Michoacán, México.

¹⁵ Es importante notar que un expediente de queja puede tener más de un hecho violatorio y que una queja puede no referir a un hecho violatorio, pues algunas terminan calificadas como no competencias.

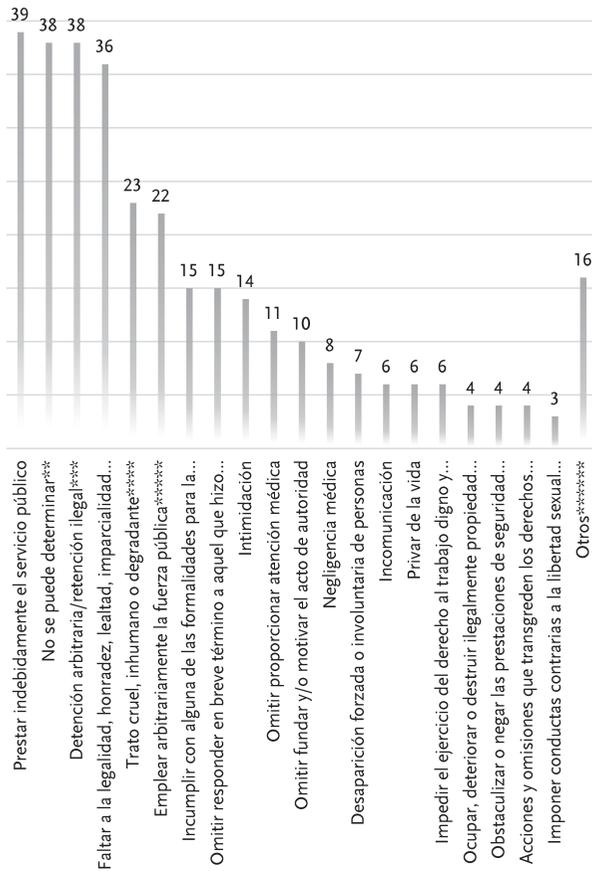
vena autoridades que más quejas recibieron en el país (CNDH, 2021). En 2019 la CNDH recibió 482 quejas en contra de la Sedena y 274 contra la Policía Federal. Ese año, la Sedena fue la sexta autoridad nacional con más quejas. Para 2020, aparece ya la Guardia Nacional (creada en 2019) en la lista de las 10 autoridades con más quejas en la CNDH, después de la Sedena (datos de enero a septiembre de 2020). Mientras que esta última fue señalada en 237 casos, la Guardia Nacional fue señalada en 209 quejas por posibles violaciones a los derechos humanos. Como se mencionó antes, la Guardia Nacional hoy es una institución militar, por lo que las acusaciones realizadas a la institución son realmente atribuibles a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Entre las violaciones señaladas se encuentran la detención arbitraria, la intimidación y el trato cruel o degradante. La siguiente gráfica muestra los motivos de las quejas presentadas en contra de la Sedena durante enero-septiembre de 2020.

Una de las preocupaciones sobre la participación militar en tareas de seguridad pública tiene que ver con los abusos cometidos durante la detención y el traslado a las fiscalías. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la libertad (Enpol) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), de las 64 150 personas encuestadas, 75% afirmó haber sufrido algún tipo de “violencia psicológica” durante el arresto. Este tipo de agresión incluye: haber sido desvestido (46%) y no poder respirar, ya sea por asfixia, sofocación o por haber tenido la cabeza sumergida en agua (35.6%). Además, 64% de las personas encuestadas sufrió agresiones físicas, incluidas patadas o puñetazos (59%), lesiones por aplastamiento (37%) y descargas eléctricas (19.4%). En otras palabras, 7 de cada 10 personas detenidas sufrieron amenazas o agresiones por parte de la autoridad que las detuvo. Al revisar los datos, también es posible constatar diferencias por el tipo de autoridad que realiza la detención. Si bien en 2016, cuando se llevó a cabo la encuesta, los militares realizaron menos detenciones que las autoridades civiles, la probabilidad de sufrir maltrato o tortura durante la detención es significativamen-

Figura IV.1

Motivos de quejas presentadas en la CNDH contra la Sedena en 2020



Nota: una queja puede tener más de un motivo, por lo que el número de motivos de queja arriba señalados no necesariamente es igual al número de quejas contra la Sedena en la CNDH en 2020.

** Incluye los casos en los que omitieron dar la razón de queja.

*** Incluye las detenciones sin orden de cateo (excluyendo las detenciones en flagrancia).

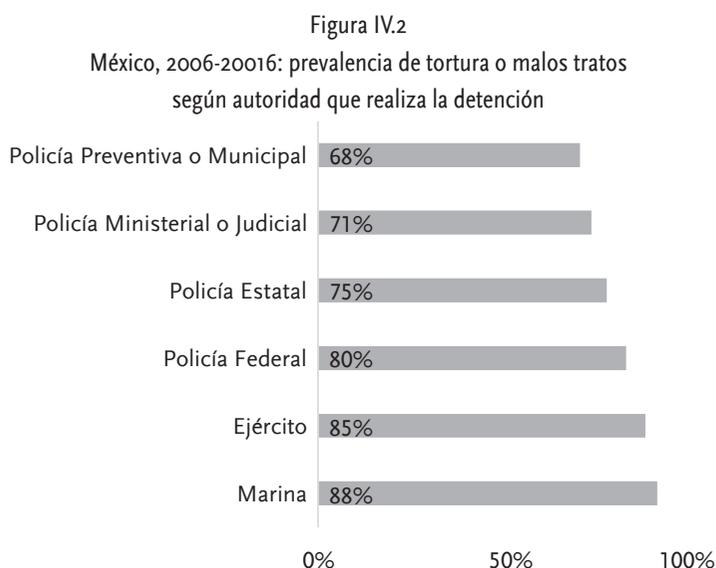
**** Incluye tortura.

***** Incluye violencia desproporcionada en el momento de la detención.

***** Incluye acciones y omisiones contrarios a la legalidad; acciones u omisiones contrarios a los derechos de las personas privadas de su libertad; impedir el acceso a

servicios de educación; apoderarse de un bien mueble sin el consentimiento del propietario, sin que exista causa justificada; imputar indebidamente hechos; confiscación de bienes; omitir notificar a la familia o conocidos sobre el arresto, detención, traslado, lugar de custodia, estado físico y psicológico, así como su situación jurídica; omitir proporcionar igualdad de condiciones en el trabajo, y revelar indebidamente o rescindir la relación laboral por la condición de seropositivo o enfermos de sida.

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Alerta de Violación de los Derechos Humanos 2020. http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=1063&p=1



Nota: Porcentaje sobre el total de detenciones realizadas por autoridad.

Universo: 3 601 personas privadas de la libertad arrestadas por la Marina; 10 715 por el Ejército; 15 634 por la Policía Federal; 25 296 por la Policía Estatal; 58 762 por la Policía Ministerial, y 63 176 por la Policía Preventiva, durante el periodo de 2006-2016.

Fuente: gráfica tomada de World Justice Project, elaborada con base en datos del INEGI de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016.

te mayor si la realiza un elemento de las Fuerzas Armadas. Como muestra la siguiente gráfica del World Justice Program (2019), en 88% de las detenciones realizadas por la Marina y 85% de las del Ejército, se afirmó que hubo tortura o malos tratos. Este porcentaje desciende a 68% cuando la policía que realiza la detención es la municipal.

Además, los tratos crueles y la tortura son más frecuentes para las mujeres que para los hombres, especialmente si quien realiza la detención es un soldado o un marino. De acuerdo con Estefanía Vela,

para las mujeres, la Marina no es sólo la autoridad con las cifras más altas de violación, toda proporción guardada, sino también las más altas para sofocación, patadas, golpes, quemaduras, cortadas, descargas eléctricas y —otra vez— disparos. En violación, ataduras, sofocación, golpes, quemaduras, aplastamientos y cortadas, el Ejército ocupa el segundo lugar (Vela, 2019).

De las mujeres detenidas por la Marina, 40% afirmó haber sido violadas entre el arresto y la puesta a disposición (Vela, 2019).

Militares y uso de la fuerza letal

El caso del uso y el abuso de la fuerza letal muestra otro de los riesgos que tiene la intervención de militares en tareas de seguridad pública. De 2007 a 2018, la Sedena participó en 4 892 enfrentamientos¹⁶ (Atuesta Becerra y Vela, 2020, p. 48). De éstos, 2 805 sucedieron durante el gobierno de Calderón y 1 688 durante la administración de Peña Nieto (Atuesta Becerra y Vela, 2020, p. 48). De acuerdo con el informe de seguridad pública

¹⁶ Eventos en los que hubo intercambio de fuego.

(octubre de 2019) del Gobierno Federal, entre diciembre 2006 y septiembre de 2019 murieron 5 396 personas civiles a manos del Ejército mexicano y fueron heridos 747 (Presidencia de la República, 2019b).

Según las leyes mexicanas y el derecho internacional, cada uso de la fuerza letal por parte del Estado debería ser investigado para evaluar su legalidad (Franco Martín del Campo, 2017, pp. 26 y 31; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019b, arts. 32 y 42). Idealmente, esta investigación debería hacerla una instancia autónoma e independiente que logre esclarecer la legalidad, la proporcionalidad y la necesidad del uso de la fuerza letal. Esto implica conocer cuestiones básicas como cuántas personas estuvieron involucradas en el evento, dónde sucedió, cuántos disparos hubo, si hubo disparos de ambas partes, de dónde provinieron los disparos, cuántas personas murieron o fueron heridas, dónde recibieron los disparos, a qué distancia se disparó, si hay elementos que apunten a un uso legítimo y proporcionado de la fuerza letal o bien si hay indicios de que hubo una ejecución extrajudicial. Sin embargo, esto no suele suceder en México, especialmente cuando participan las fuerzas federales. En esos casos, la información que se da es escueta y normalmente resulta un saldo de muchas personas muertas de un lado, con pocos (o ningún) herido o detenido (Pérez Correa, Silva Forné y Gutiérrez Rivas, 2012). La autoridad ministerial rara vez llega. La institución que participó en el enfrentamiento —normalmente, el Ejército— es quien asegura el lugar de los hechos, y evalúa la legalidad del uso de la fuerza. Se emite un comunicado que frecuentemente tiene el siguiente formato:

La Secretaría de la Defensa Nacional a través de la Comandancia de la Región Militar X, en el marco de la Campaña Permanente en Contra del Narcotráfico, informa que el día de ayer personal militar al estar realizando patrullamientos a inmediaciones del Municipio X, se percataron de la presencia de individuos en actitud sospechosa, los cuales al observar la

presencia del personal militar emprendieron su huida, por lo que se procedió a su persecución y posteriormente agredieron con disparos de armas de fuego al personal militar. El personal militar repelió la agresión teniendo como saldo...

No hay posterior investigación por parte de autoridades civiles o externa, lo que incentiva el abuso de la fuerza letal, pues no hay consecuencias. Más aun, estudios realizados sobre uso de la fuerza letal apuntan a dos fenómenos preocupantes. Por un lado, conforme avanzó el despliegue militar, los enfrentamientos aumentaron en número y se hizo más frecuente el uso de la fuerza letal por parte de todas las instituciones. Si tomamos, por ejemplo, el índice de letalidad¹⁷ (relación entre personas muertas sobre heridas), es posible ver que sus valores fueron creciendo año con año. En el caso de la Policía Federal (una institución civil), durante los primeros años de la guerra este índice se mantuvo con valores relativamente bajos (en 2008 alcanzó 2.7, que, aunque superior a 1, era un valor bajo), pero en 2010 comenzó a crecer hasta llegar a 20 civiles muertos por cada herido en 2013, y luego volvió a bajar a 4.5 en 2014 (Silva Forné, Pérez Correa y Gutiérrez Rivas, 2017, p. 344). Esto apunta al efecto que tuvo la militarización de las policías civiles, un fenómeno paralelo a la ampliación de las facultades militares y que se aborda más adelante.

En el caso del Ejército, hubo también un aumento pronunciado desde 1.5 en 2007 hasta 14.7 civiles muertos por cada herido en 2012. En 2013 disminuyó (7.7), pero en 2014, cuando la Sedena tomó la decisión de dejar de hacer pública la información

¹⁷ El índice de letalidad mide la relación entre civiles muertos y heridos. Este indicador pone a prueba la proporcionalidad y la moderación. En términos generales, cuando el indicador tiene valores por encima del 1, sugiere un posible abuso de la fuerza letal. Cuanto más su valor supere el umbral de la unidad, es más probable la presencia de ejecuciones extrajudiciales por parte de las autoridades. Véase Pérez Correa, Silva Forné y Gutiérrez Rivas (2012). También Pérez Correa, Silva Forné y Cano (2019).

sobre civiles muertos y heridos, volvió a subir (11.6) (Silva Forné, Pérez Correa y Gutiérrez Rivas, 2017, p. 344). En 2019 volvió a hacerse pública la información, pero existen muchas dudas sobre su veracidad (Pérez Correa y Silva Forné, 2020). Pero incluso con dicha información, puede verse que los indicadores mantienen valores muy elevados en el uso de la fuerza letal (Atuesta Becerra y Vela, 2020).

Por otro, las Fuerzas Armadas usan con más frecuencia la fuerza letal que los cuerpos civiles, lo que es normal debido a su entrenamiento, armamento y las tareas de combate que les fueron encargadas. Sin embargo, ello muestra por qué es preocupante su creciente participación en funciones de seguridad y los peligros implícitos (Silva Forné, Pérez Correa y Gutiérrez Rivas, 2017).

Los datos muestran los riesgos de ampliar la participación militar en tareas de seguridad pública en términos de violaciones de derechos humanos. Es decir, se trata de una estrategia que vulnera diversos derechos como: a la vida, a la integridad física y sexual, a la seguridad jurídica e incluso al libre tránsito. Existen, además, otros problemas graves a considerar.

Primero, se trata de una estrategia que no contribuye a disminuir la violencia. Al contrario, ha empeorado las condiciones de violencia del país; 2006 concluyó con 10 452 homicidios en el país; para 2020 el número de homicidios cometidos fue de 35 484. Como han mostrado diversos estudios, el despliegue militar de los últimos 14 años ha contribuido al deterioro de la seguridad (Atuesta Becerra, 2017; Atuesta Becerra y Vela, 2020). Un estudio de Laura Atuesta, por ejemplo, muestra que el número de homicidios a nivel municipal se incrementa por cada enfrentamiento que tiene lugar entre fuerzas públicas y presuntos delincuentes. Por cada enfrentamiento que hay en el país, se incrementa la violencia a nivel municipal en 6% en el corto plazo (tres meses). Los efectos en la violencia varían dependiendo de las fuerzas de seguridad involucradas. “Si el enfrentamiento tuvo participación de las fuerzas armadas, el efecto se incrementa a 8%, y si hubo participación específicamente de la Sedena, el número de

homicidios a nivel municipal se incrementa en 9%” (Atuesta Bercera, 2017). Sobre este punto, en el documento *Las dos guerras*, Laura Atuesta y Estefanía Vela (2020) afirman:

Hay dos patrones claros. El primero es que los enfrentamientos nunca están asociados a una reducción de los homicidios, no importa qué variable se utilice o qué temporalidad se mida. La sangre derramada en los enfrentamientos, el terror desatado con los enfrentamientos, ni siquiera ha contribuido a una reducción de la violencia homicida en los municipios. Ni para los hombres, ni para las mujeres. El segundo patrón claro es que los enfrentamientos siempre están asociados a un incremento en los homicidios a nivel municipal, tanto para los hombres, como para las mujeres. Lo que varía es la magnitud del efecto, dependiendo del tipo de homicidio o el periodo que se analice.

En otro estudio, Alejandro Madrazo, Rebeca Calzada y Jorge Javier Romero (2018) mostraron que los enfrentamientos se detonan (en más de 80% de los casos) por actividad de la autoridad, y que, en su mayoría, esta actividad consistía en patrullajes sin objetivos claros. Es decir, los enfrentamientos aumentan la violencia en el país, y gran parte de éstos se explica con patrullajes sin objetivos claros.

La expansión militar en México tiene, además, una vertiente adicional: la de las policías civiles, estatales y municipales que han adoptado modelos militares o que actualmente tienen en su dirección a marinos o militares. Este proceso lleva tiempo sucediendo en México y ha implicado la adopción de una ideología y un entrenamiento militarista desde las instituciones policiales civiles (Kraska, 2007). Como señalan Silva y Padilla, esto incluye: “la formación y la disciplina de carácter militar; la introducción de armamento y equipos; y la constitución de grupos especiales tácticos que realizan un mayor número de tareas” (Silva Forné y Padilla Oñate, 2020, p. 111). La consecuencia de este cambio es la

adopción de cierto paradigma de seguridad basado en el uso máximo de la fuerza. Ello lleva a un incremento en el uso excesivo de la fuerza, incluidos la fuerza letal y el riesgo de que se cometan violaciones a los derechos humanos. Un estudio reciente señala que entre 2004 y 2019 “han estado al frente de las secretarías de seguridad pública como mínimo 46 militares y 14 marinos. Cuatro de cada cinco de esas instituciones han sido ocupadas, al menos una vez, por una persona proveniente de las fuerzas armadas” (Padilla, 2020).

La impunidad militar

El Ejército mexicano ha gozado de impunidad frente a violaciones de derechos humanos. Un estudio de WOLA (Suárez, 2017, p. 6) señala que entre 2012 y 2016 la Procuraduría General de Justicia (PGR) inició 505 investigaciones por delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles. En su mayoría los casos investigados eran por violaciones a derechos humanos como tortura o desaparición forzada. Sin embargo, en ese periodo sólo se registraron 16 sentencias condenatorias para estos casos en el sistema de justicia civil (Suárez, 2017). El caso Tlatlaya, en el que existe una recomendación de la CNDH donde se estableció que se cometieron ejecuciones extrajudiciales, sigue sin sancionarse a ninguna persona. Parte del problema de la impunidad está relacionado con la existencia de procesos paralelos en la justicia militar y también con la imposibilidad de que los soldados testifiquen o sean juzgados en procedimientos civiles (Suárez, 2017).

Asimismo, es difícil juzgar a los elementos que conforman una institución que ha adquirido tanto poder. El caso Cienfuegos es quizás el ejemplo más destacado de ello. El general Cienfuegos fue acusado en los Estados Unidos por tres cargos de narcotráfico y uno de lavado de dinero procedente de actividades del narcotráfico. Los documentos del caso revelan que era investigado por recibir sobornos y ayudar al cartel del H2. El gobierno de

México negoció la liberación del general Cienfuegos y la fiscalía de los Estados Unidos se desistió del caso por razones políticas.¹⁸ Juzgar al general significaba hacer públicas operaciones y formas de proceder del Ejército, y probablemente exhibir a otros miembros suyos, algunos de los cuales hoy están activos. Significaba además poner en duda la probidad de la institución bastión de la estrategia de seguridad de este gobierno y su lucha contra la corrupción. No era sólo el juicio de un hombre, sino de la institución mexicana con mayor poder en el Estado mexicano.

Las amplias facultades que se les han dado en materia de seguridad a las Fuerzas Armadas, en un contexto de impunidad extendida, agravan aun más los riesgos para la ciudadanía.

MILITARISMO Y DEMOCRACIA

Poner la seguridad pública en manos de militares es incompatible con el desarrollo de un Estado democrático. El militarismo favo-

¹⁸ En el escrito a la jueza Carol B. Amon, la Fiscalía señaló: “The government respectfully submits this motion requesting that the Court dismiss the above-captioned indictment without prejudice, pursuant to Rule 48(a) of the Federal Rules of Criminal Procedure, because, as set forth below, the United States has determined that sensitive and important foreign policy considerations outweigh the government’s interest in pursuing the prosecution of the defendant, under the totality of the circumstances, and therefore require dismissal of the case [...] / As the government has previously explained to the Court, the evidence in this case is strong [...] Nevertheless, as a matter of foreign policy and in recognition of the strong law enforcement partnership between Mexico and the United States, and in the interests of demonstrating our united front against all forms of criminality, including the trafficking of narcotics by Mexican cartels, the government hereby moves to dismiss the pending charges against the defendant without prejudice, in order to permit the Mexican investigation and potential prosecution of the defendant to proceed in the first instance”. Véase U. S. Department of Justice, United States Attorney Eastern District of New York, Case 1:19-cr-00366-CBA-SJB, Document 22, Filed 11/17/20, page 1 of 4, PageID #: 105.

rece una lógica de guerra en la que los objetivos de seguridad se vuelven el “combate”, “abatimiento” y “eliminación” de un enemigo (cuya calidad como tal se confirma con la muerte). El Estado de derecho, en contraste, sostiene que todos estamos obligados a cumplir con las reglas, porque éstas nos protegen por igual a todos. Al tomar a delincuentes como si fuesen enemigos, se desdibuja la idea de ciudadanos con derechos plenos (Madrado Lajous y Barreto, 2018). La lógica de guerra desplaza a la lógica del Estado de derecho en hacer cumplir la ley y derrota las bases de una democracia constitucional. El militarismo a la vez explica y muestra el fracaso del Estado en el compromiso de sujetar a todos y sujetarse a sí mismo al marco constitucional.

La estrategia de despliegue de las fuerzas federales (en las que participan las fuerzas armadas) ha, además, debilitado el sistema federalista mexicano. De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política Mexicana: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (2021). El artículo 21, por su parte, establece que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios. Asimismo, establece que las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública. Finalmente, el artículo 115 dispone que una de las funciones de los municipios es la seguridad pública. Los operativos federales parten de una estrategia de seguridad centralizada, que se decide desde el gobierno federal. Esta estrategia ha disminuido la capacidad de las autoridades de seguridad pública locales (municipales y estatales). Esto se debe a que una parte considerable de los recursos estatales y municipales para instituciones de seguridad pública es reencauzada hacia los militares y otras fuerzas federales (Pérez Correa y Pou Giménez, 2021). Ello ha dejado a las ya frágiles policías locales en peor estado. El mo-

delo centralizado de seguridad, además, ha lastimado las posibilidades de participación ciudadana, de autogobierno y de construir estrategias de seguridad locales (Pérez Correa y Pou Giménez, 2021). En otras palabras, se trata de una estrategia que choca con la separación vertical de poderes establecida en la Constitución.

MÁS ALLÁ DE LA SEGURIDAD PÚBLICA:
LA EXPANSIÓN MILITAR EN FUNCIONES DE GOBIERNO

Además de la expansión militar en materia de seguridad que, como se mencionó, abarca todas las funciones de la Guardia Nacional y de seguridad pública que directamente se dieron a las Fuerzas Armadas a través del acuerdo del 11 de mayo, el gobierno actual ha aumentado las facultades de los militares a otros ámbitos de gobierno. Enumero aquí algunas:

En materia de salud, la Sedena maneja programas de control de adicciones, distribución de medicamentos, atención a pacientes de covid-19 y uso de instalaciones militares para estos fines.

En educación, la Sedena está a cargo de la distribución de libros de texto gratuitos en todo el país y ha logrado acuerdos con 11 gobiernos estatales para instaurar un bachillerato militarizado. Actualmente, existen 11 planteles de este tipo y en dos ocasiones la construcción de los mismos ha estado a cargo de la propia Sedena (Gobierno del Estado de Aguascalientes, 2019; Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2019; Gobierno del Estado de Coahuila, 2018; Mder / Cp, 2015; Redacción, 2019; Reyes, 2018; Secretaría de Educación de Guanajuato, 2021).¹⁹

¹⁹ Éstos incluyen: Aguascalientes, Baja California (Tijuana), Baja California Sur (La Paz), Coahuila (Piedras Negras), Chiapas (Tuxtla Gutiérrez), Guanajuato, cuatro planteles (Celaya, León e Irapuato), Nuevo León, nueve planteles (San Nicolás, Monterrey; Montemorelos; Apodaca y Gracia), Puebla (Puebla), Querétaro (Montenegro), Quintana Roo (Chetumal), Tamaulipas (Reynosa) y Zacatecas (Guadalupe).

En materia de programas sociales, la Sedena está a cargo del Programa Sembrando Vidas, un programa de ayuda para comunidades rurales (Secretaría de Bienestar, 2020). También está a cargo de programas de reforestación (Escalante, 2018; Secretaría de la Defensa Nacional, 2019a).

La Sedena está a cargo de la construcción de infraestructura estratégica. Por ejemplo, de la construcción de 2 700 sucursales del Banco del Bienestar²⁰ (Hernández, 2020) y de su equipamiento, incluida la adquisición e instalación de 8 000 cajeros automáticos para que los beneficiarios de los programas sociales del gobierno puedan acceder a los recursos (Arista y Flores, 2020).

Además, está a cargo de la construcción del Aeropuerto Internacional de Santa Lucía, de varios tramos del Tren Maya, de nuevos hospitales (Díaz, 2020) y de vigilar la construcción de la nueva Refinería de Pemex en Tabasco (López, 2019).

La Sedena está a cargo de la administración del nuevo aeropuerto de Santa Lucía y del Tren Maya (Presidencia de la República, 2019a; Senado de la República, 2020). Es decir, no sólo construirá esta infraestructura, sino que será quien la administra. Las ganancias que existan de su manejo serán para la misma Secretaría.

Desde el 1 de noviembre de 2020 la Sedena, a través de la Guardia Nacional, está a cargo de la vigilancia de todos los aeropuertos y carreteras (Muedano 2020). En octubre de 2020 se aprobó también una reforma para dar la totalidad de las funciones administrativas y comerciales de puertos marítimos que correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (una institución civil) a la Secretaría de la Marina (Semar), una institución militar. La reforma dio a la Semar la facultad de regular las comunicaciones y transportes por agua y de conducir todas las políticas y programas para su desarrollo (Senado de la República, 2020).

²⁰ Según la prensa, la construcción de estas sucursales costaría cerca de 3 000 millones de pesos mexicanos.

Todas las aduanas del país están hoy administradas y vigiladas por las Fuerzas Armadas. Esto significa que nadie ni nada puede entrar o salir del país sin el conocimiento de estas instituciones (Presidencia de la República, 2020b).

En materia de protección civil, la Sedena continúa con el plan DN-III, para dar auxilio a la población en casos de desastres naturales (Secretaría de la Defensa Nacional, 2019b).

Esta vertiente del militarismo es ajena a razones de seguridad nacional o de seguridad pública. Los argumentos desde presidencia están más bien relacionados con la existencia de corrupción en las estructuras civiles o de eficiencia de las fuerzas armadas (Raziel, 2021; Redacción AN / GH, 2020). En este caso, la consecuencia es la falta de transparencia y rendición de cuentas en estas áreas y la creación de intereses “corporativos” de las fuerzas armadas. La construcción del Tren Maya, de las sucursales y el manejo del Banco de Bienestar; la construcción y la administración del aeropuerto de Santa Lucía por parte de la Sedena, y la administración de los puertos comerciales se insertan en esta segunda vertiente. La preocupación aquí no es de violación de derechos humanos, sino la actuación de las Fuerzas Armadas como una empresa, cuyos intereses dejan de ser la seguridad nacional y se convierten en maximizar las ganancias de la institución.

CONCLUSIÓN

La expansión militar hacia funciones civiles ajenas a su disciplina, ha debilitado al sistema constitucional mexicano, al grado de poner en duda la vigencia del Estado de derecho o el compromiso con el mismo. En primer lugar, este proceso ha puesto en riesgo el sistema de derechos fundamentales, incluido el derecho a la vida, a no ser víctima de tortura y otros abusos y, a la certidumbre jurídica. Además, ha debilitado el sistema de separación de poderes y de frenos y contrapesos, que se encuentra en la base de la organización y la división política del Estado mexicano. La mili-

tarización ha llevado a la invasión de competencias estatales por parte del Ejecutivo, al debilitamiento de las instituciones de seguridad pública locales y también a tener menores controles por parte de los poderes legislativos y judiciales. Las recientes reformas constitucionales (y la propuesta de nuevas reformas) para hacer legal lo que hoy es contrario a derecho también siembran dudas sobre el tipo de Estado de derecho en México. Un Estado que cambia la Constitución y, por tanto, sus compromisos constitucionales más básicos, a fin de hacer legal lo que sucede al margen de la ley, hace cuestionar la calidad y el valor del Estado de derecho. Los costos de este continuado proceso para la democracia mexicana y para el Estado de derecho son difíciles de captar en todo su alcance.

Más aun, la evidencia muestra que se trata de una estrategia de seguridad que no reduce los delitos y en cambio exacerba la violencia. En otras palabras, se ha optado por debilitar el sistema constitucional —incluidos los derechos humanos, la seguridad jurídica de los miembros de las instituciones de seguridad y la separación de poderes— sin obtener un beneficio en términos de seguridad pública o reducción de la violencia.

REFERENCIAS

- Angel, A. (2020a, 23 de abril), “Opacidad, simulación y dudosa eficacia: la Guardia Nacional a un año de su creación”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/04/guardia-nacional-ano-creacion-simulacion/>
- (2020b, 17 de agosto), “Ni civiles ni policías: Guardia sólo ha reclutado a militares que carecen de evaluación policial”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/08/guardia-nacional-civiles-policias-militares-evaluacion/>
- (2020c, 19 de octubre), “Mandos militares controlan a la Guardia Nacional, confirma amparo de mayor del Ejército”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020>

- /10/mandos-militares-controlan-a-la-guardia-nacional-con-firma-amparo-de-mayor-del-ejercito/
- Angel, A., y Sandoval, F. (2020d, 28 de octubre), “Meten a cárcel militar a elementos de la Guardia Nacional detenidos por la muerte de mujer en Chihuahua”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/10/detenidos-guardia-nacional-mujer-chihuahua-carcel-militar/>
- Arista, L., y Flores, L R. (2020, 10 de agosto), “La Sedena tendrá que equipar las 2 700 sucursales del Banco del Bienestar”, *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/08/10/la-sedena-tendra-que-equipar-las-2-700-sucursales-del-banco-del-bienestar>
- Atuesta Becerra, L. H. (2017, marzo), “Las cuentas de la militarización”, *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>
- Atuesta Becerra, L. H., y Vela, E. (2020), *Las dos guerras: El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México (2007-2018)*, México, INTR / Fondo Semillas. <https://drive.google.com/file/d/1ex96A5n6h-YqPlBrjsHLKKzvXDXboUBS/view>
- Centro Prodh (2018), *Perpetuar el fallido modelo de Seguridad*. México, Centro Prodh. <https://centroprodh.org.mx/2018/04/26/perpetuar-el-fallido-modelo-de-seguridad-2da-edicion/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015a, 2 de octubre), *CIDH culmina visita in loco a México*, México, OEA. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112.asp>
- (2015b, 2 de octubre), *Observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a México*, México, OEA. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2017, marzo), *Seguridad Interior, ¿seguridad para quién?*, México, CMDPDH. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015, 13 de enero). *CNDH Reclasifica el caso Tlatlaya como investigación de “Vio-*

- laciones graves” de derechos humanos.* México, CNDH. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2015/COM_2015_007.pdf
- (2019a, 6 de julio), *Promovió CNDH ante la SCJN cuatro Acciones de Inconstitucionalidad respecto de igual número de leyes, para coadyuvar a consolidar el marco jurídico de la Guardia Nacional*, México, CNDH, p. 2.
- (2019b, 28 de octubre), *Respuesta a solicitud de transparencia con No. de folio 3510000113319*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.
- (2021), *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo Reparaciones y Costas)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf
- Díaz, V. (2020, 10 de enero), ¡Aeropuerto, sucursales bancarias y hospitales entre las obras de Sedena”, *Milenio*. <https://www.milenio.com/negocios/santa-lucia-bancos-hospitales-obras-sedena>
- El Universal* (2009, 13 de julio), “Operativo Conjunto Chihuahua desata violaciones a DDHH”, *Plano Informativo*. <https://planoinformativo.com/50827/operativo-conjunto-chihuahua-desata-violaciones-a-ddhh-nacionales>
- (2021, 11 de julio), “AMLO quiere que Guardia Nacional forme parte de la Sedena”, *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-quiere-que-guardia-nacional-forme-parte-de-la-sedena>
- Escalante, B. (2018, 19 de agosto), “Participa Sedena en trabajos de reforestación de zonas incendiadas”, *El Sol de San Luis*. <https://www.elsoldesanluis.com.mx/local/participa-sedena-en-trabajos-de-reforestacion-de-zonas-incendiadas-1926737.html>

- Franco Martín del Campo, M. E. (2017), *Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos*, México, CNDH. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/CESIDH-Usode-Fuerza.pdf>
- Gobierno del Estado de Aguascalientes (2019), “Convocatoria-Bachillerato General Militarizado Ciclo Escolar 2019-2020”, p. 2. http://www.iea.gob.mx/INTERNAS/convocatorias/junio/CONV_BACHMILITARIZADO_FINAL.pdf
- Gobierno del Estado de Baja California Sur (2019), “Convocatoria Bachillerato militarizado 2019-2020”. http://www.sepbcs.gob.mx/contenido/convocatorias/mediasuperior/bachilleratomilitar2019/Conv_Ingreso_Bachillerato_Militarizado_2019-2020.pdf
- Gobierno del Estado de Coahuila (2018, 28 de abril), “Preparatoria Militarizada de Piedras Negras prepara inscripciones para su segunda generación”. <https://coahuila.gob.mx/noticias/index/preparatoria-militarizada-de-piedras-negras-prepara-inscripciones-para-su-segunda-generacion-28-04-18>
- Hernández, E. (2020, 13 de agosto), “Sucursales de Banco del Bienestar cuestan más de 2 mil 941 mdp”, *El Sol de México*. <https://www.elsoldehermosillo.com.mx/finanzas/sucursales-de-banco-del-bienestar-cuestan-mas-de-2-mil-941-mdp-pagos-sedena-construccion-apoyos-sociales-amlo-4t-5619243.html>
- Infobae (2019), “Infierno en Tanhuato: la peor masacre durante la guerra contra el narco que dejó 42 muertos”, *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/15/infierno-en-tanhuato-la-peor-masacre-durante-la-guerra-contra-el-narco-que-dejo-42-muertos/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) 2016. Principales Resultados*.

- Kraska, P. (2007), “Militaryization and Policing—Its Relevance to 21st Century Police”, *A Journal of Policy and Practice*, 1(4), 501-513. <https://doi.org/10.1093/police/pam065>
- López, R. A. (2019, 1 de agosto), “Vigilarán más de mil 800 militares obras de la refinería de Dos Bocas”, *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2019/08/01/estados/028n1est>
- Madrazo Lajous, A., y Barreto, A. (2018), “Undermining Constitutionalism in the Name of Policy: The Constitutional Costs of the War on Drugs”, *New York University Journal of Legislation & Public Policy*, 21(3), 671-726. <https://nyujlpp.org/wp-content/uploads/2019/10/Madrazo-Barreto-Undermining-Constitutionalism-in-the-Name-of-Policy-21-NYU-JLPP-671.pdf>
- Madrazo Lajous, A., Calzada Olvera, I. R., y Romero Vadillo, J. J. (2018), “La ‘guerra contra las drogas’: Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011”, *Política y Gobierno*, 25(2), 379-402.
- Mder / Cp (2015, mayo), “Proceso de selección de Preparatoria militarizada 2015-2016”, *Cuarto Poder de Chiapas*. <https://www.cuartopoder.mx/chiapas/procesodeselecciondepreparatoriamilitarizada20152016/27720>
- Muedano, M. (2020, 21 de octubre), “Ejército asumirá control de la seguridad en aeropuertos y carreteras”, *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/nacion/ejercito-asumira-control-de-la-seguridad-en-aeropuertos-y-carreteras/446711>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2017, diciembre), “México: Proyecto de Ley de Seguridad Interior supone riesgo para los derechos humanos y debe ser rechazado, advierten expertos y expertas de la ONU”, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22535&LangID=S>
- Padilla, S. (2020, 30 de noviembre), “La silenciosa y preocupante militarización de las policías estatales en México”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/la>

silenciosa-y-preocupante-militarizacion-de-las-policias-estatales-en-mexico/

- Pérez Correa, C., y Pou Giménez, F. (2021), “Prohibitionist Drug policy in Mexico: A Systemic Constitutional Underminer”, *Washington International Law Journal*, 31(1), <https://digitalcommons.law.uw.edu/wilj/vol31/iss1/4/>
- Pérez Correa, C., y Romero Vadillo, J. J. (2017), “Las fuerzas armadas y la seguridad en México: Balance de una década de guerra contra el crimen organizado”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17(4), 9-18.
- Pérez Correa, C., Silva Forné, C. y Cano, I. (2019), *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019)*, Aguascalientes, CIDE.
- Pérez Correa, C., y Silva Forné, C. (2020, febrero), “Letalidad y transparencia”, *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=46666>
- Pérez Correa, C., Silva Forné, C., y Gutiérrez Rivas, R. (2012), “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos*, (40), 47-64. <https://www.redalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf>
- Presidencia de la República (2006, 18 de diciembre), “El gabinete de seguridad presenta informe de acciones sobre la Operación Conjunto Michoacán”. Consultado el 10 de julio de 2017 en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/el-gabinete-de-seguridad-presenta-informe-de-acciones-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>
- (2016), “Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán”. <https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico---anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan.pdf>
- (2019a), “Confirma presidente creación de sistema aeroportuario; Sedena administrará aeropuerto de Santa Lucía”. <https://presidente.gob.mx/confirma-presidente-creacion->

de-sistema-aeroportuario-sedena-administrara-aeropuerto-de-santa-lucia/

- (2019b), *Informe de Seguridad Pública*.
- (2020a), CPM *Informe de seguridad*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/710205/CPM_Informe_de_seguridad__17mar22.pdf
- (2020b, 17 de julio), “Personal de Semar y Sedena administrarán y vigilarán aduanas, anuncia presidente”. <https://presidente.gob.mx/personal-de-semar-y-sedena-administraran-y-vigilaran-aduanas-anuncia-presidente/>
- Rath, T. (2013), *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, I, Chapell Hill, University of North Carolina Press.
- Raziel, Z. (2021, 6 de mayo), “AMLO ordena militarizar aduanas de la frontera norte; Marina controla las ubicadas en puertos”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/05/amlo-sedana-marina-control-aduanas-contrabando/>
- Redacción (2019, 4 de septiembre), “Inauguran el primer bachillerato militarizado en Aguascalientes”, LJA.MX. <https://www.lja.mx/2019/09/inauguran-el-primer-bachillerato-militarizado-en-aguascalientes/>
- Redacción AN / GH (2020, 9 de enero), “Sedena es de las instituciones menos penetradas por la corrupción: AMLO”, *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/0901/mexico/sedena-es-de-las-instituciones-menos-penetradas-por-la-corrupcion-amlo/>
- Reyes, K. (2018, 7 de febrero), “Sin recursos Cobach para preparatoria militarizada”, *El Imparcial*. <https://www.elimparcial.com/tijuana/tijuana/Sin-recursos-Cobach-para-preparatoria-militarizada-20180207-0034.html>
- Secretaría de Bienestar (2020), *Programa Sembrando Vida*. Consultado el 10 de abril de 2021 en: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>
- Secretaría de la Defensa Nacional (2019a, 1 de mayo), “Actividades de reforestación al interior de los campos militares. Go-

- bierno de México”. <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/actividades-de-reforestacion-al-interior-de-los-campos-militares>
- (2019b, 1 de mayo), “Qué es el Plan DNIIIE”. <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e>
- (2020, 11 de mayo), Acuerdo por el que se Dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a Cabo Tareas de Seguridad Pública de Manera Extraordinaria, Regulada, Fiscalizada, Subordinada y Complementaria, *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de Educación de Guanajuato (2021), *Bachillerato Bivalente Militarizado*. <https://prepamilitarizada.guanajuato.gob.mx/>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2019a, 27 de mayo), Decreto por el que se Expide la Ley de la Guardia Nacional, *Diario Oficial de la Federación*.
- (2019b, 27 de mayo), Decreto por el que se Expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, *Diario Oficial de la Federación*.
- Senado de la República (2020, 28 de octubre), “Aprueba Senado, en lo general y en lo particular, ampliar facultades de la Secretaría de Marina”. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49521-aprueba-senado-en-lo-general-y-en-lo-particular-ampliar-facultades-de-la-secretaria-de-marina.html>
- Silva Forné, C., y Padilla Oñate, S. (2020), “Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal”, *Latin American Law Review*, (4), 107–128. <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.05>
- Silva Forné, C., Pérez Correa, C., y Gutiérrez Rivas, R. (2017), “Índice de letalidad 2008–2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 331–359. <https://doi.org/10.18504/PL2550-015-2017>

- Suárez-Enríquez, X. (2017), *Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, Washington, D. C., WOLA.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2018, 15 de noviembre), “La Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la Ley de Seguridad Interior en su totalidad”, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5794>
- Vela, E. (2019, 12 de febrero), “¿Una milicia con perspectiva de género?”, *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/una-milicia-con-perspectiva-de-genero/>
- Vera, U. (2021, 22 de marzo), “Militarización: La Suprema Corte no puede seguir callada”, MUCD. <https://www.mucd.org.mx/2021/03/militarizacion-la-suprema-corte-no-puede-seguir-callada/>
- World Justice Project (2019), *Cuánta tortura: Prevalencia de violencia ilegal en el proceso penal mexicano 2006-2016*, Washington, D. C., World Justice Project. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2019/11/GIZ-Reporte_Cuánta-Tortura.pdf

V. LA ERA DEL DESPOJO. PROPIEDAD, JUSTICIA CRIMINAL Y VIOLENCIA EN MÉXICO

*Rodrigo Meneses*¹

INTRODUCCIÓN

Dentro del proyecto de racionalización del poder político que suele representarse a través del concepto de “Estado de derecho”, la protección de las relaciones de propiedad corresponde a un elemento configurativo del mínimo de garantías que, se presume, los Estados deben ofrecer a la población (Zippelius, 1985; Von Benda-Beckman, Von Benda-Beckman y Wiber, 2009). Sin embargo, aunque mucho énfasis se ha puesto en analizar la forma en que el Estado promueve, protege y limita ciertos tipos de relaciones de propiedad a través de la ley, menos se ha reflexionado sobre cómo el Estado “reacciona” una vez que las relaciones de propiedad se han visto afectadas, modificadas o transgredidas (Fraley, 2017). Siguiendo este planteamiento, en el presente capítulo propongo un enfoque alternativo para aproximarnos al estudio del papel que juega el Estado en la construcción y el aseguramiento de las relaciones de propiedad. Sugiero que, entre los diferentes dispositivos regulatorios con que cuentan los operadores del Estado para asegurar y promover tipos específicos de relaciones de propiedad, el sistema de justicia criminal juega un papel cada vez más importante en México. Y sostengo que esto es así porque, entre otras

¹ Profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

cosas, es en este contexto institucional de interacción entre la población y el Estado donde se procesa un tipo particular de conflictos sobre la propiedad y el territorio, típicamente denominado en las leyes y la literatura jurídica como despojo.

A lo largo del presente capítulo propongo observar las denuncias de despojo como el registro oficial de transferencias forzadas y violentas de propiedad. Y muestro que el aumento en el número de denuncias de despojo en México es particularmente interesante como fenómeno sociojurídico, porque coincide con una temporalidad marcada por el aumento consistente en las cifras delictivas y la violencia homicida a nivel local. Asimismo, porque la literatura sugiere que, en las sociedades contemporáneas, los despojos —también entendidos como procesos de transferencia violenta y forzada de la propiedad— suelen incrementarse en situaciones de guerra, conflicto armado interno, contextos de graves violaciones de derechos humanos o zonas de alta concentración de violencia y criminalidad (Cramer y Richards, 2011; Gutiérrez-Sanín, 2014). Es decir, en situaciones relativamente similares a las que ha experimentado la sociedad mexicana en los últimos 15 años.

Este capítulo explora una dimensión complementaria de esta hipótesis al analizar si los registros oficiales del delito de despojo cambiaron en México durante el periodo 2002-2020, cuando las tasas de criminalidad casi se triplicaron a nivel nacional. En México, de acuerdo con la Clasificación Estadística de Delitos (CED), bajo el término despojo se clasifican “todas aquellas figuras delictivas en las que, para su configuración, el victimario ocupa aguas o un bien inmueble propio o ajeno, sin derecho a hacerlo, mediante el empleo de la violencia, el engaño o la furtividad, o bien ejercita un derecho real que no le correspondía” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2011, p. 31). En este capítulo recupero dicha concepción general del despojo y analizo si los registros oficiales sobre el crimen en cuestión han cambiado en México durante el periodo explorado. Los hallazgos expuestos en este capítulo parecen validar la hipótesis de que los

procesos de transferencia violenta y forzada de la propiedad suelen acelerarse en contextos de violencia y criminalidad.

La evidencia muestra que el número de personas que han denunciado un evento criminal de despojo aumentó de 1 400 registros mensuales de despojo en 2002 (promedio) a casi 2 500 en 2020. Aún más, la evidencia sugiere que este proceso de reconfiguración del despojo no se distribuye, ni espacial ni temporalmente, de manera azarosa. Temporalmente, es posible ubicar los años 2006 a 2018 como el momento en que los registros delictivos de despojo cambiaron de manera significativa. Espacialmente, el despojo es más frecuente y difícil de revertir en algunos estados.

El capítulo ilustra y explica estos patrones cambiantes del despojo en México. Para hacerlo, propongo analizar las relaciones de despojo como un conjunto de relaciones delictivas, es decir, como un tipo de relación socioterritorial que ha sido declarada como prohibida, sancionable y mensurable por el Estado a través de la legislación penal. Al hacerlo, mi objetivo es doble. Primero, intento subrayar que, si bien los eventos de despojo pueden ocurrir en condiciones políticas similares —es decir: colonización, conflicto armado, explotación agroeconómica, ocupación de tierras, guerra contra las drogas—, la ocupación ilegal de la propiedad sigue trayectorias diferentes y está conformada por configuraciones políticas singulares (Valdivia, 2010), entre las que la legislación penal juega un papel importante al definir qué eventos de despojo pueden considerarse delitos, cuándo, y sobre qué tipo de propiedad. Segundo, me interesa subrayar que incorporar la dimensión “criminal” en el análisis de los conflictos sobre la propiedad representa un ejercicio que no únicamente nos permite comprender una dimensión específica de la esfera de actuación del Estado que condiciona el acceso y la tenencia de la propiedad; también nos permite comprender que la configuración legislativa del delito de despojo, así como su reporte continuo muestran que el Estado juega un papel determinante en la forma como serán denominados algunos conflictos sobre la propiedad, y además en las trayectorias, la duración y las vías en que éstos serán registrados y procesados.

El capítulo se desarrolla en tres secciones. En la primera describo las características generales del despojo como categoría delictiva, particularmente dentro del sistema jurídico mexicano, y reflexiono sobre los alcances y limitaciones de esta forma de aproximarse al estudio de los conflictos sobre la propiedad. En la segunda sección presento un análisis estadístico descriptivo que da cuenta de la magnitud y la frecuencia con que la población ha reportado un evento de despojo ante las autoridades del sistema de justicia penal en México durante el periodo 2002-2020. La tercera sección concluye reflexionando sobre la manera en que las políticas estatales de combate al delito han contribuido a desestabilizar las relaciones de propiedad en México y la necesidad de repensar el papel del sistema de justicia criminal en el procesamiento de los conflictos por la propiedad.

EL DESPOJO COMO UNA CONSTRUCCIÓN ESTATAL

Una de las principales implicaciones de concebir el despojo como un delito es observar esta práctica social a través de los ojos del Estado (Carrington, Hogg, Scott, Sozzo y Walters, 2018), es decir, como un constructo social mediado por diferentes actores que tienen el poder de imponer su imaginación sobre la manera en que *creen* que debe distribuirse y funcionar el espacio (Azuela, 2007). Como categoría legal, el despojo es tan antiguo como la regulación de los límites de la propiedad y el territorio (Cramer y Richards, 2011; Peña-Huertas, Ruiz, Parada, Zuleta y Álvarez, 2017; Gutiérrez-Sanín, 2014; Meneses-Reyes, García Tejeda, Fondevila y Massa, 2021). Pero es importante reconocer que toda práctica de ocupación ilegal de propiedad sigue diferentes trayectorias y está conformada por configuraciones políticas únicas (Valdivia, 2010), entre las cuales la ley juega un papel importante en la definición de qué eventos de despojo pueden considerarse delitos, cuándo, y sobre qué tipo de propiedad.

En el caso del sistema jurídico mexicano, los legisladores prescribieron desde el siglo XIX que *la apropiación de propia autoridad y haciendo uso de violencia o furtividad de un inmueble ajeno* sería reconocida por el Estado como una actividad delictiva comúnmente denominada como *despojo* o usurpación. Sin embargo, detrás de esta definición genérica y prácticamente inmutable hasta nuestros días, subyacen diferentes reglas, modalidades y cualidades que jueces, abogados y legisladores han confeccionado para regular, organizar y jerarquizar las condiciones en que un evento de despojo amerita la intervención del sistema de justicia penal.

No es lugar aquí para hacer un recuento exhaustivo de las minucias, los detalles y las cualidades procedimentales que siguen el trámite de una noticia de despojo.² Pero importa subrayar que la simple configuración normativa del delito de despojo sugiere que, dentro del actual sistema regulatorio mexicano, la figura delictiva del despojo representa una categoría jurídica muy resbalosa y difícil de procesar. Al menos desde la primera mitad del siglo XX los legisladores han clasificado al despojo como un delito que únicamente puede ser procesado por el Estado por solicitud de las partes —por querrela—, lo que significa que éste no tiene la obligación de intervenir *ex officio* si el propietario despojado no denuncia el hecho ante una autoridad competente. Además, para que una denuncia penal de despojo sea justiciable, la víctima debe demostrar que el evento ocurrió de manera violenta o furtiva, pero, sobre todo, que ocurrió en un lapso no mayor a un

² Hay cientos de tesis de grado y fallos judiciales que pueden consultarse sobre el tema. Por ejemplo, en la página de consulta de tesis de grado de la UNAM (<http://oreon.dgbiblio.unam.mx>) una rápida búsqueda del término “despojo” arroja un total de 94 tesis digitalizadas y consultables sobre el tema. Asimismo, en el sistema de consulta de tesis y jurisprudencias de la SCJN (IUS / semanario judicial), una búsqueda sobre la voz “depojo” arroja un total de 871 síntesis de fallos judiciales que refieren a algún problema procesal o sustantivo de este tipo de conflictos sobre la propiedad.

año. Finalmente, al menos desde 1945, los legisladores mexicanos han reconocido la posibilidad de que el despojo se realice de manera colectiva, organizada, reiterada y, sobre todo, diferenciada, dependiendo de si tiene lugar en suelo urbanizado o sobre algún tipo de propiedad social (Secretaría de Gobernación, 1946).³

Como se ve, analizar los conflictos de propiedad a través de la categoría delictiva del despojo puede ser un ejercicio bastante limitado o, en el mejor de los casos, poco representativo de la realidad social (Meneses-Reyes, García Tejeda, Fondevila y Massa, 2021). Primero, *no todos los despojos son reportados como crímenes ante la autoridad, ni la autoridad está obligada a perseguir todos los despojos que le son reportados*, sólo aquellos que reúnen las características mencionadas. Además, el hecho de que se tenga registrado un delito de despojo no asegura que fuera resuelto por un juez, y mucho menos que la propiedad fuera fácilmente devuelta y sin resistencia al propietario. Para que esto ocurra, los desposeídos necesitan superar diversas barreras y trámites, incluyendo la carga de enfrentarse con los posibles despojadores.

Segundo, dado que los registros de hechos delictivos siempre están mediados por una autoridad estatal, *hay pocas posibilidades de acceder a fuentes de información independientes y autónomas*. Los registros de despojo en México se refieren a eventos altamente individualizados (para que el Estado intervenga, primero debe actuar el propietario desposeído), claramente rastreables (la propiedad desposeída debe ser un edificio construido o una propiedad pre-

³ El hecho de que las víctimas de despojo ya no puedan valerse del sistema penal una vez transcurrido un año del evento no significa que pierdan la capacidad de recuperar sus propiedades, sino que deben iniciar procesos civiles y, muy probablemente, contratar a un abogado u otros servicios asociados con la resolución de este tipo de asuntos. Además, esto tiene consecuencias en cuanto al tiempo que deben esperar las víctimas para tener un fallo judicial y recuperar la propiedad de sus bienes desposeídos (CPEUM, art. 20 F, b), así como a los requisitos y trámites burocráticos necesarios para ello.

viamente delimitada y registrada) y temporalmente delimitados (la posibilidad de solicitar la intervención del sistema penal, para recuperar un bien desposeído, expira en un año). Además, conviene subrayar que la configuración regulatoria del despojo generalmente lo define como un delito menor, es decir, una situación en que el Estado no tiene la responsabilidad de intervenir a menos que así lo solicite la víctima y, sobre todo, que, incluso cuando varias personas han sido despojadas de sus bienes en el mismo espacio y tiempo, o que los despojadores pueden actuar de manera colectiva, organizada y jerarquizada, cada hecho delictivo se registra individualmente.

Tercero, es importante destacar que, durante el periodo analizado en México, han surgido cada vez más instrumentos oficiales (encuestas) y autoridades encargadas de registrar y sistematizar los delitos que se cometen. Así, aunque aparentemente hay consenso entre los diferentes operadores de que la incidencia delictiva reportada por las autoridades refiere presuntos delitos del fuero común o federal registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados mensualmente por las Procuradurías Generales y Fiscalías Generales del país, desde 1997 (Fondevila; Massa y Meneses, 2020) en la realidad los registros que reportan las autoridades suelen presentar inconsistencias no sólo entre organismos, sino también entre administraciones.⁴

Aun así, en este capítulo sostengo que es precisamente en este carácter de la dimensión penal, en calidad de dispositivo estatal de selección y jerarquización de los conflictos sociales que ameritan la movilización de la fuerza pública, donde resulta importante analizar el despojo como categoría delictiva. Por un

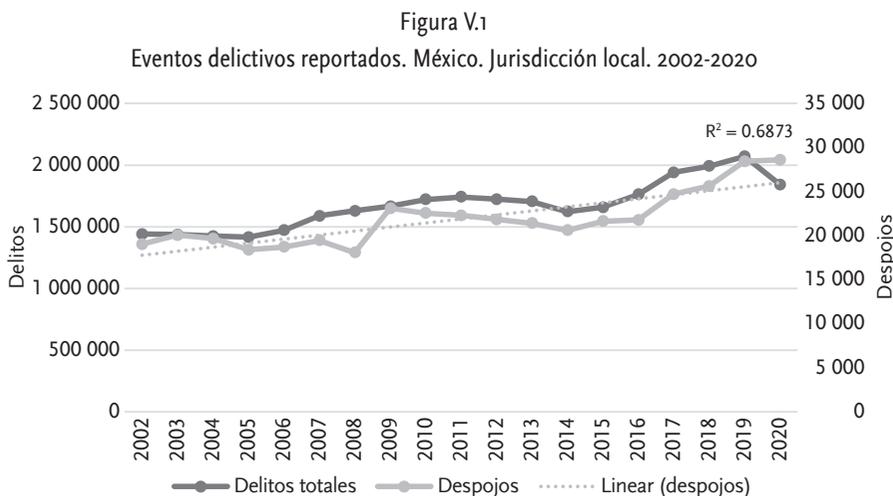
⁴ Por ejemplo, en algunos años (particularmente, el periodo 2015–2017) los reportes elaborados por el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública presentan inconsistencias, en muchos casos como resultado de los procesos de actualización y revisión de la información realizados permanentemente por las autoridades locales.

lado, examinar los registros oficiales del delito de despojo permite comprender la magnitud, la frecuencia y la localización de un tipo muy específico de conflictos por la propiedad cuya existencia se encuentra temporal, individual y espacialmente delimitada por las normas estatales. En otras palabras, todo registro de un delito de despojo implica que un particular se presentó en un lugar y tiempo determinados ante el Estado con el propósito de recuperar una propiedad que, al menos de manera tentativa, le fue arrebatada violenta o furtivamente.

Por otro lado, ciertas restricciones legislativas que configuran al delito de despojo, así como las cualidades espaciotemporales que involucran su configuración, suponen que no es fácil que el número de reportes delictivos de despojo varíe considerablemente en un lapso corto, mucho menos en un mismo lugar (Meneses *et al.*, 2021). De hecho, la evidencia empírica indica que en las sociedades contemporáneas los registros oficiales de despojo aumentan, predominantemente, en situaciones de guerra, conflictos armados internos o violaciones graves a los derechos humanos de la población (Cramer y Richards, 2011). Es decir, en situaciones bastante dramáticas y violentas. Desde luego, no siempre el despojo está asociado a conflictos armados de carácter criminal, militar o paramilitar, y no siempre implica violencia. Sin embargo, la literatura sugiere que en aquellos espacios donde la violencia y el despojo están relacionados, los conflictos de propiedad tienden a ser más frecuentes y difíciles de procesar y revertir. En resumen, analizar el despojo como categoría delictiva puede ser útil para aproximarse al estudio sistemático de procesos muy específicos de transferencia ilegal de la propiedad que, al menos por lo que muestra la evidencia científica, un mayor despliegue de la violencia y el crimen puede acelerar.

LOS PATRONES CAMBIANTES DEL DESPOJO EN MÉXICO

La regulación mexicana considera diferentes dispositivos y procedimientos para procesar algunos conflictos por la propiedad.⁵ Sin embargo, como práctica delictiva, el ámbito jurisdiccional en que se procesa la mayor parte de los despojos es el fuero local, es decir, a nivel estatal. Así, los datos analizados y presentados en este capítulo provienen de las bases del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019), que, en conjunto, contienen 53 760 registros de delitos para 32 entidades federativas.



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019).

La información sobre delitos de despojo está disponible desde enero de 2002 hasta diciembre de 2020. Los registros previos y posteriores no se encuentran disponibles o, cuando lo están, pro-

⁵ Para un análisis de algunos de los dispositivos más relevantes en la historia de las instituciones jurídicas mexicanas, véase Azuela y Herrera Martín (2019).

vienen de otras fuentes no homologables.⁶ La figura V.1 muestra el agregado nacional de delitos reportados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública entre 2000 y 2020 a nivel local. También se muestran los reportes que corresponden al delito de despojo.

Tan sólo en el periodo 2002–2020 los operadores del sistema de justicia reportaron la recepción de casi 34 millones de noticias criminales, de las cuales “95% se concentra en las jurisdicciones locales” (Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2018). De hecho, pareciera que, a partir de 2006, la incidencia delictiva del fuero común simplemente se reconfiguró. Si bien debatible, es probable que esta reconfiguración del delito en las jurisdicciones locales mexicanas esté relacionada con dos procesos paralelos. Por un lado, la adopción de una estrategia estatal de combate a la delincuencia organizada, y en particular al narcotráfico, por parte de la administración de Felipe Calderón, la cual se ha materializado en el despliegue de más de 50 000 miembros de las fuerzas armadas —Ejército y Marina— a lo largo del territorio nacional, acompañados por los diferentes cuerpos policiales estatales y municipales (Human Rights Watch, 2011).

Por otro lado, “el aumento sostenido en el número de muertes violentas que, a lo largo del periodo 2006–2017, significaron un incremento de la tasa de homicidios por 100 000 habitantes, pasando de 9.75 en 2006 a 25.13 homicidios por 100 000 habitantes en 2017” (CIDE, 2018, p. 57), aunque con diferentes ritmos. Mientras que durante la administración de Vicente Fox Quesada (2000–2006) se registró un promedio de entre 1 000 y 2 119 ase-

⁶ Por ejemplo, en México el INEGI cuenta con una serie temporal de registros delictivos que abarca desde, al menos, la década de 1930. Esta base incluye información sobre presuntos delincuentes, averiguaciones previas / carpetas de investigación abiertas y sentencias, no necesariamente sobre presuntos hechos delictivos reportados a la autoridad. Esta serie experimentó diferentes cambios sustantivos como consecuencia de la reforma al sistema de justicia penal (2008) y, sobre todo, con el desarrollo de nuevas instituciones e instrumentos involucrados en el reporte, la recolección, la sistematización y el análisis oficial del delito en el país.

sinatos relacionados con las drogas, las cifras subieron a 2 828 en 2007, 6 837 en 2008, 9 614 en 2009, 16 987 en 2011 y 14 887 en 2012 (Guerrero, 2011; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019). “Esta tendencia es alarmante porque, luego de una caída histórica de las tasas de homicidio durante las presidencias de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) y Vicente Fox Quesada (2000–2006), el derramamiento de sangre durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) dejó un total de 121 669 homicidios violentos registrados, lo que significa un promedio de 20 000 muertes por año” (Fondevila, Massa y Meneses, 2020).

En el caso de los registros oficiales del delito de despojo, la información indica que 415 664 personas denunciaron la toma, de manera violenta o furtiva, de sus propiedades, durante los años analizados. La figura V.1 da cuenta, también, de la distribución anual de esos hechos delictivos. En números absolutos, los despojos reportados pasaron de 19 000 eventos en 2002 a 29 000 en 2020. Considerando las características de la información pública disponible, resulta imposible determinar tanto el tipo de propiedades despojadas que han sido reportadas como su tamaño y valor. Tampoco es posible saber las razones por las que cada una de estas propiedades fue tomada por la fuerza o contra la voluntad de su legítimo propietario. Mucho menos, averiguar las razones que tuvieron las posibles víctimas para denunciar el hecho.⁷ Para ser claros, como muchas otras formas de despojo, los reportes criminales de despojo no involucran exclusivamente a narcotraficantes, grandes inversores, ocupantes ilegales de tierra o especuladores inmobiliarios, ya que también pueden involucrar diferentes situaciones, actores, intereses y, sobre todo, pueden ocurrir sobre di-

⁷ Existen diferentes narrativas públicas sobre el despojo en la actualidad. En algunos casos, se presume que quienes denuncian el despojo son, en realidad, especuladores inmobiliarios que buscan hacerse de “suelo” que explotar por medios no necesariamente “legítimos”, aunque legalmente validables a través de actos de corrupción. Véase, por ejemplo, Maldonado (2020).

ferentes terrenos y propiedades. Sin embargo, algo que sí permiten los datos es localizar las relaciones de despojo en el tiempo y el espacio en que tuvieron lugar.

En el cuadro V.1 se presenta un análisis estadístico de los registros del delito de despojo. Para apreciar mejor los ciclos en que ocurrieron estos despojos, se crean cuatro subperiodos: el primero, de 2002 a 2006 —antes del aumento del crimen y la violencia—; el segundo, de 2007 a 2012 —primer ciclo de aumento—; el tercero, de 2013 a 2018 —segundo ciclo de aumento—, y el cuarto, de 2019 a 2020 —ciclo actual—. La selección del periodo total responde a la disponibilidad de datos publicados por las autoridades mexicanas de seguridad pública, mientras que los subperiodos representan, genéricamente, las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), y, parcialmente, las de Vicente Fox (2002-2006) y Andrés Manuel López Obrador (2019-2020). La N reportada en el cuadro V.1 representa el número de jurisdicciones locales para las cuales se dispuso de información en relación con cada corte temporal.

Cuadro V.1
Ciclos de despojo, México. 2002-2020

<i>Periodo</i>	<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>Dev. Std.</i>	<i>IC</i>	<i>Mín</i>	<i>Máx</i>	<i>Sum</i>
2002-2006	30	3 191.53	2 725.67	11 085	240	11 325	95 746
2007-2012	31	4 104.41	3 732.83	15 967	144	16 111	127 231
2013-2018	32	4 101.41	3 733.31	16 568	37	16 605	13 1245
2019-2020	32	1 781.31	1 961.54	8 242	13	8 255	57 002

Cuadro V.1
Ciclos de despojo, México. 2002-2020 (continuación)

<i>Periodo</i>	<i>N</i>	<i>Rank Average</i>	<i>Total set of ranks</i>	<i>Z</i>	<i>P</i>
1_2	30.00			-3.2*	0.001**
Negative rank	22.00	17.64	388		
Positive rank	8.00	9.63	77		
Equal	0.00				
2_3	31.00			-0.48	0.63
Negative rank	16.00	17.03	272		
Positive rank	15.00	14.90	223		
Equal					
3_4	32.00			-4.43	0.001**
Negative rank	1.00	27.00	270		
Positive rank	31.00	16.16	50		
Equal	0.00				
1_4				-3.82	0.001*
Negative rank	26.00	16.08	418		
Positive rank	4.00	11.75	47		
Equal	0.00				

* Based on negative ranks.

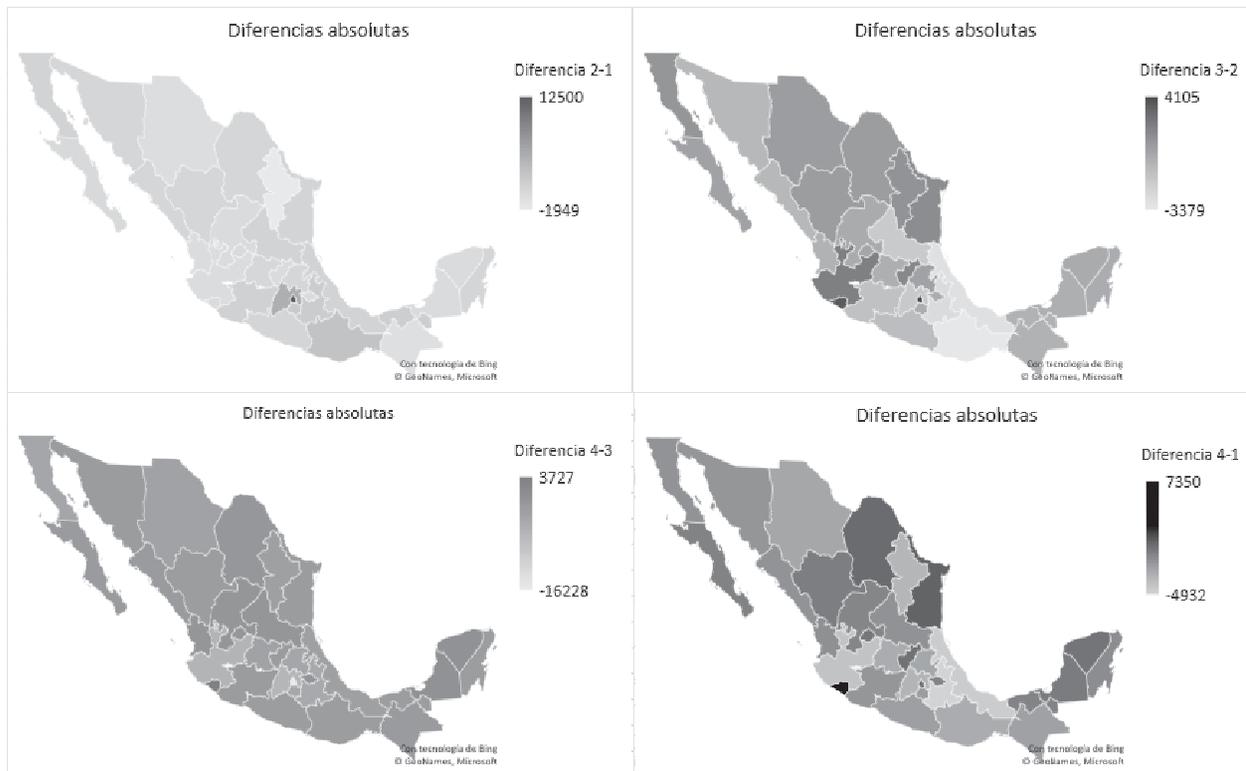
** $p < 0.05$.

FUENTE: elaboración propia con información del Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los resultados validan la hipótesis según la cual los conflictos por la propiedad se potencian en contextos donde aumentan la violencia y el crimen. Al menos estadísticamente hablando, la proporción de eventos de despojo reportados ante las autoridades del sistema de justicia penal fue mayor durante los periodos 2007-2012 y 2013-2018 que en los periodos anterior y posterior. La variabilidad de los rangos positivos y negativos entre periodos (cuadro V.1) también da una idea de cuán inestables son los re-

Figura V.2

Distribución de reportes criminales de despojo. México. Jurisdicción local. Diferencias absolutas entre periodos. 2002-2020



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

portes de despojo ante las autoridades locales de justicia. En el periodo 2006-2012 la proporción de eventos de despojo reportados ante las autoridades del sistema de justicia penal fue mayor en 22 de las 30 jurisdicciones analizadas respecto al periodo anterior, lo que da cuenta de la magnitud del cambio analizado, mientras que, para el periodo siguiente (2013-2018), la variabilidad entre rangos da cuenta de la estabilidad que adquirió este patrón de transferencia violenta y forzada de la propiedad.

Durante 2013-2018 también aumentó el reporte de delitos de despojo en casi la mitad de las entidades analizadas (15 de las 31). La estabilidad entre los periodos II y III es tal que, a pesar de los crecimientos mostrados, la diferencia no resultó estadísticamente significativa. Sobresale que el último periodo analizado (2019-2020) presente la proporción más baja de eventos de despojo reportados ante las autoridades del sistema de justicia penal, en comparación con los subperiodos complementarios, con una media de 1 781 despojos reportados. Esto puede deberse a diferentes factores, entre los que destacan los cambios en los registros reportados por ciertas entidades, como la Ciudad de México (que reporta una disminución en términos absolutos de 16 228 registros de despojo en relación con el subperiodo anterior).

La información presentada en la figura V.2 localiza de manera más precisa las diferencias absolutas que experimentó el reporte de despojos en cada una de las entidades analizadas. Como se aprecia en esa figura, en términos absolutos, el periodo entre 2006-2012 es el que presenta una mayor variación en registros de despojo, con un aumento máximo de hasta 12 500, mientras que el que presenta una mayor disminución es el periodo comprendido entre los años 2019-2020, como resultado de la reducción de eventos reportados en la Ciudad de México.

El análisis de los datos también permite ilustrar lo difícil que es, para las autoridades y comunidades locales, revertir o gestionar el crecimiento del delito. Aunque los registros de despojo aumentaron de manera desigual entre las diferentes entidades a lo largo del tiempo, la diferencia entre la proporción de reportes de despo-

jo recibidos entre los periodos 2002-2006 y 2019-2020 indica que en 4 de las 30 entidades federativas analizadas (Coahuila, Colima, Querétaro y Tamaulipas) el número de despojos aún es mayor que antes de que comenzaran a aumentar las cifras del crimen y la violencia en el país (figura V.2).

LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD

Los resultados expuestos hasta ahora validan la hipótesis según la cual los conflictos por la propiedad se potencian en contextos donde aumentan la violencia y el crimen. Durante el periodo 2006-2018, los reportes sobre despojo aumentaron significativamente en todo el país. Los hallazgos también ilustran que, aunque los reportes sobre tomas ilegales, forzadas o furtivas de la propiedad se incrementaron en todo el país, hay algunas regiones y entidades que parecen haber experimentado una afectación mayor. Sin embargo, ni el despojo ni su criminalización son fenómenos novedosos.

La criminalización de la intención coercitiva de una persona para tomar o usar el suelo que es propiedad de otra persona (despojo) es tan común y generalizada como otros dispositivos regulatorios para asegurar los derechos de propiedad, como el robo o la invasión. Hay quienes han criticado y condenado la criminalización del despojo, porque representa un medio para garantizar el poder del capital que permite excluir a otros de la tierra y la naturaleza (Marx, 1842). Para otros, la criminalización del despojo ha jugado un papel clave para garantizar la inversión privada y el desarrollo económico (Hunt y Balfe, 2015).

El despojo puede tener tantas modalidades, propósitos y situaciones como la propiedad misma. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas aparece como una preocupación importante en todo el mundo, no sólo porque proporciona evidencia material de los poderes y limitaciones del Estado para proteger los derechos y las propiedades de la población, ni únicamente porque compromete la seguridad jurídica que el Estado debe ga-

rantizar a los inversores privados, sino, principalmente, porque la transferencia masiva, ilegal y violenta de la propiedad va muy a menudo acompañada por —y de hecho representa una de las motivaciones directas de— situaciones y procesos sociales altamente violentos y dramáticos.

Muchos teóricos de la guerra y el conflicto han indicado que el despojo de la propiedad puede surgir en medio de guerras civiles (véase, por ejemplo, Wood, 2000). Los estudios centrados en los conflictos armados internos contemporáneos, en particular los impulsados por y contra las organizaciones criminales, han arrojado conclusiones similares. El despojo ha existido hace décadas e incluso siglos; sin embargo, sus alcances y ritmos se han potenciado en las sociedades contemporáneas a través, entre otros factores, de la intervención de organizaciones criminales que buscan acumular ilegalmente tierras, propiedades y otros bienes para expandir el dominio territorial y el capital.

Las organizaciones criminales pueden tratar de acumular ilegalmente tierras, propiedades y otros activos para expandir el dominio territorial y el capital que detentan. El control de terrenos y carreteras a lo largo de rutas estratégicas de tráfico evita la competencia territorial entre grupos criminales (Castillo Girón, 2011). La propiedad de la tierra puede ser esencial para transportar drogas de forma clandestina y con una interrupción mínima (McSweeney, Richani, Pearson, Devine y Wrathall, 2017). La construcción de viviendas y propiedades ostentosas puede ser importante para mostrar estatus y prosperidad dentro de la empresa criminal (Jiménez, 2021). Además, las organizaciones criminales pueden necesitar un territorio bien definido sobre el cual puedan ejercer el monopolio de la extracción de recursos, así como una compleja red de lugares, objetos e individuos para expandir la capacidad espacial de las organizaciones criminales a fin de cultivar, empaquetar, almacenar, distribuir y guardar bienes ilegales, tanto en el campo como en la ciudad.⁸

⁸ Véase, por ejemplo, Jiménez (2021).

Tal comportamiento explica en parte el significativo aumento que podría alcanzar el despojo en tiempos de conflicto armado (Peña-Huertas, Zuleta y Loaiza, 2014). Aun más, la literatura sugiere que las antiguas disputas por la tierra y la propiedad pueden exacerbarse y reconfigurarse en contextos de violencia armada (Peña-Huertas *et al.*, 2017). Otros estudios muestran que algunas personas son obligadas a vender sus tierras, mientras que otras no tienen documentos para contrarrestar títulos de propiedad fraudulentos en litigio o para impugnar la ocupación *de facto* de la tierra por parte de organizaciones criminales (Valdivia, 2010). Como Peña-Huertas y sus colegas han argumentado, esto es así porque “los actos cometidos por los grupos armados pueden favorecer a particulares que no estuvieron directamente involucrados en el evento criminal, pero que aprovecharon el contexto de violencia, así como su vinculación con funcionarios y políticos para acumular tierra, propiedades y riqueza” (Peña-Huertas *et al.*, 2017, p. 761).

Es probable que algunas de estas hipótesis sean útiles, también, para explicar los cambios aquí reportados en el registro de despojos en México. En otras palabras, es probable que estos patrones de despojo sean útiles para ilustrar la forma en que una política estatal más agresiva y punitiva contra el crimen organizado pudo haber acelerado la toma ilegal, violenta o furtiva de la propiedad. Sin embargo, en este capítulo he querido insistir en que, aunque se puede prestar mucha atención a responder cómo el crimen y la violencia desencadenaron los patrones actuales de despojo, menos preocupación ha generado la pregunta de cómo el sistema de justicia penal juega un papel importante en la definición de qué eventos de despojo pueden considerarse delitos, cuándo, cómo se reportan y sobre qué tipo de propiedad.

Dentro del sistema jurídico mexicano, el despojo existe como categoría criminal desde, al menos, el siglo XIX. Durante las décadas de 1940-1950, los legisladores mexicanos reconfiguraron la figura delictiva para criminalizar, de manera específica, la toma ilegal, colectiva y organizada de propiedades en suelo urbano.

Desde entonces, salvo algunas excepciones enfocadas en sancionar más severamente el despojo que sufren ciertas poblaciones específicas (mujeres, adultos mayores, personas con capacidades diferentes), es muy poco lo que los legisladores han imaginado para lidiar con el problema.

Desde luego, las reglas de registro, procesamiento y reporte de los delitos afectan y condicionan, también, las tendencias del despojo. En algunas jurisdicciones, como la Ciudad de México o Yucatán, la información no se encuentra disponible para todos los años. En otros casos, como en el Estado de México, la información reportada para un mismo año varía considerablemente ($\pm 3\ 000$ registros) según la fuente consultada y los procesos de actualización realizados. Finalmente, existen jurisdicciones, como la Ciudad de México o Colima, que reportan cambios considerables en las tendencias de despojo.

A pesar de lo anterior, en México el reporte de eventos de despojo ante las autoridades jurisdiccionales va en aumento, y, lo que es más preocupante, parece intensificarse a medida que se incrementan la violencia y el crimen. Todo acto de despojo supone el desplazamiento temporal y no consensuado del uso, el goce y el disfrute de la propiedad. Pero todo reporte de despojo supone, también, la aspiración del supuesto propietario para recuperar el bien y ocuparlo de manera pacífica y segura. Involucrar al sistema de justicia penal en este proceso parece un intento del Estado por asegurar una vía para que los despojos sean revertidos y la propiedad vuelva al poder de su legítimo propietario. Sin embargo, vale la pena reflexionar sobre la capacidad que tiene el sistema de justicia criminal mexicano para responder a esas expectativas.

Lamentablemente, no se cuenta con información pública actualizada que permita averiguar el trámite y la resolución que han tenido los más de 400 000 reportes de despojo analizados en este documento. En otras palabras, hasta ahora resulta imposible responder ¿qué tan rápido, seguro y costoso resulta que la población denuncie un despojo y obtenga una sentencia favorable? ¿Qué

tan pacífica y segura resulta la recuperación judicial de un bien despojado, sobre todo cuando involucra violencia o prácticas criminales? ¿Qué tipo de propietarios despojados recurren al sistema de justicia penal para recuperar sus bienes? ¿Qué tipo de propiedades están involucradas en este proceso? Son diversos los estudios que caracterizan al sistema de justicia penal mexicano en un contexto de interacción bastante complejo, costoso, burocratizado, lento y, en general, poco eficaz para garantizar la ejecución de las sentencias y los derechos de víctimas y victimarios. Incluso existen noticias que dan cuenta de que, en ciertas situaciones, algunos funcionarios judiciales pudieron participar en la tramitación y la legalización de despojos.

De lo que sí podemos tener certeza es que detrás de cada uno de estos registros existen ciudadanos necesitados de que el Estado intervenga para recuperar sus propiedades. También tenemos certeza de que no existe un procedimiento ni protocolos especializados para asegurar la recuperación plena y segura de los inmuebles despojados. Y esto es particularmente grave, porque la simple denuncia de despojo implica que no se trata de un evento “desconocido” por el Estado. De hecho, como se ha demostrado, con la información pública disponible es posible localizar en el tiempo y el espacio la cantidad de despojos que se denuncian, lo que implica que es posible ubicar, también, aquellos territorios en donde los procesos de transferencia de la propiedad entre particulares requieren la intervención del sistema criminal. Sin embargo, al menos dentro de la realidad analizada, pareciera que el sistema de justicia criminal ha participado más en la aceleración del despojo a través de una política punitiva más agresiva contra el crimen organizado que en la prevención y la reversión de este modo de transferencia violenta y forzada de la propiedad.

REFERENCIAS

- Azuela, A. (2007), “Mexico City: The City and its law in eight episodes, 1940-2005”, en *Law and the City*, Cavendish, Routledge, pp. 165-182.
- Azuela, A., y Herrera-Martín, C. (2009), “Taking Land around the World: International Trends in Expropriation for Urban and Infrastructure Projects”, en S. V. Lall, M. Freire, B. Yuen, R. Rajack y J. J. Helluin (eds.), *Urban Land Markets*, Dordrecht, Springer.
- Carrington, K., Hogg, R., Scott, J., Sozzo, M., y Walters, R. (2018), *Southern criminology*, Routledge.
- Castillo Girón, M. (2011), *Land ownership transfers in the Petén, Guatemala*, WHEMSAC <https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=whemsac>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2018), *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de justicia transicional*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio_Justicia_Transicional_Mexico.pdf
- Cramer, C., y Richards, P. (2011), “Violence and War in Agrarian Perspective”, *Journal of Agrarian Change*, 11(3). <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00312.x>
- Fondevilla, G., Massa, R., y Meneses-Reyes, R. (2020), “War on Drugs, War on Women: Visualizing Female Homicide in Mexico”, *Women & Criminal Justice*, 30(29), pp. 147-154.
- Fraleigh, J. (2017, primavera), “The Meaning of Dispossession”, *Indiana Law Review* (también como Washington & Lee Legal Studies Paper, 2017-1). <https://ssrn.com/abstract=2905798> y <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2905798>
- Guerrero, E. (2011), *Security, drugs, and violence in Mexico: A survey*, Washington, D. C., 7th North American Forum.
- Gutiérrez-Sanín, F. (2014), “Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar”, *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 43-74. <https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.01>

- Human Rights Watch (2011), *Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*. <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/niseguridad-niderechos>
- Hunt, S., y Balfé, K. (2015), *Land matters: Dispossession and resistance*, Dublín, Christian Aid.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (2011), *Clasificación estadística de delitos*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/CED_2011.pdf
- Jiménez, G. (2021), “Ubican 20 predios de La Unión Tepito; tres están en venta o renta”, *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/ubican-20-predios-de-la-union-tepito-tres-estan-en-venta-o-renta/1425200>
- Maldonado, M. (2020, 25 de febrero), “Pelea por predio en CDMX destapa corrupción inmobiliaria”, *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mario-maldonado/pelea-por-predio-en-cdmx-destapa-corrupcion-inmobiliaria>
- Marx, K. (1842), “Los debates sobre la Ley acerca del Robo de Leña”, en *Defensa de la libertad: los artículos de la Gaceta Renana*, Valencia, Fernando Torres Editor, pp. 204-244.
- McSweeney, K., Richani, N., Pearson, Z., Devine, J., y Wrathall, D. J. (2017), “Why do narcos invest in rural land?”, *Journal of Latin American Geography*, 16(2), pp. 3-29.
- Meneses-Reyes, R., García-Tejeda, E., Fondevila, G., y Massa, R. (2021), “No life, no land: Homicide and dispossession in Mexico (2015-2019)”, *Land Use Policy*, 108(C).
- Peña-Huertas, R., Zuleta, S., y Loaiza, M. (2014), *El papel del sistema de los derechos de propiedad rural en el despojo, la concentración de la tierra y la guerra: una explicación a partir de estudios de caso*, Bogotá, Presentado en el Seminario internacional Tierra y Guerra. <https://www.observatoriodetierras.org/memorias-tierra-y-guerra/>
- Peña-Huertas, R., Ruiz, L. E., Parada, M. M., Zuleta, S., y Álvarez, R. (2017), “Legal dispossession and civil war in Co-

- lombia”, *Journal of Agrarian Change*, 17(4), 759-769. <https://doi.org/10.1111/joac.12233>
- Secretaría de Gobernación (1946, 9 de marzo), Ley que Reforma el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia del Fuero Federal, *Diario Oficial de la Federación*. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4572321&fecha=09/03/1946&cod_diario=195806
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019), *Información sobre Incidencia delictiva, Reportes mensuales (1997-2018)*, <https://www.gob.mx/sesnsp/es/articulos/incidencia-delictiva?idiom=es>
- Valdivia, G. (2010), “Agrarian Capitalism and Struggles for Hegemony in the Bolivian Lowlands”, *Latin American Perspectives*, 37(4), 67-87.
- Villafuerte, D., Meza, S., Franco, G., García, M.-C., Rivera, C., Lisbona, M., y Morales, J. (1999), *La tierra en Chiapas: Viejos problemas nuevos*, México, Plaza y Valdés.
- Von Benda-Beckmann, F., Von Benda-Beckmann, K., y Wiber, M. (eds.) (2009), *Changing properties of property*, Berghahn Books.
- Wood, E. J. (2000), *Forging democracy from below: Insurgent transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zippelius, R. (1985), *Teoría general del Estado: ciencia de la política*, México, UNAM.

VI. CIUDAD Y ESTADO DE DERECHO

*Vicente Ugalde*¹

INTRODUCCIÓN

No sería necesario hacer la búsqueda sistemática en la prensa de la capital del país para corroborar que la regulación urbanística es un asunto que genera interés. Bastaría revisar algún diario para encontrar referencias frecuentes a lo que las autoridades hacen para hacer respetar esa regulación: “PAOT tiene en custodia 95 folios por obras irregulares”,² “Edifican en CDMX 109 pisos ilegales”,³ “Ordenan demolición en Be Grand Copilco”.⁴ Tampoco es difícil asociar lo que reporta la prensa con lo que se constata al transitar por las calles de la ciudad: la presencia de la leyenda “clausurado” en los muros de casas y edificios en construcción es también recurrente. Rastros de la intervención de la autoridad para hacer respetar la ley, esos letreros de clausura, sugieren que el derecho urbanístico es objeto de un cumplimiento riguroso; sin embargo, esa idea se desdibuja cuando reparamos en el hecho de que, más allá de que esos letreros bien pueden ser rastro de un férreo control gubernamental, es posible también que sean un

¹ Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales en El Colegio de México. El autor agradece a Elvia Palma y Jaime Vera sus observaciones a este texto.

² Nota de Margarita Aguilera (2014).

³ Nota de Iván Sosa (2017).

⁴ Nota de Iván Sosa (2020).

indicio de que construir niveles en exceso y destinar inmuebles para usos no autorizados constituyen una práctica recurrente y una modalidad ordinaria del desarrollo urbano en la capital. Para esclarecer qué significado debe atribuirse a esos indicios, en las siguientes páginas se presenta la hipótesis de un trabajo de investigación sobre las condiciones del cumplimiento de la regulación urbanística en la ciudad.

La discusión académica sobre la conformidad a la ley de las prácticas de la expansión urbana estuvo centrada durante mucho tiempo en los asentamientos irregulares. Sin que esas prácticas hayan desaparecido, hemos advertido que los problemas de conformidad a la ley no son exclusivos de esos asentamientos. Otras prácticas ampliamente extendidas en el desarrollo urbano conllevarían una transgresión sistemática de las reglas urbanísticas relacionadas con el de uso del suelo y la construcción.

En este capítulo nos interesa presentar algunas de las modalidades de la no conformidad a la ley de prácticas de desarrollo urbano en la Ciudad de México. Además de los casos de los que ha dado cuenta la prensa, existen otros registros de las prácticas del desarrollo urbano en cuanto a su conformidad con la ley. Se trata de lo que registran las instancias encargadas de procesar las denuncias y eventuales conflictos a propósito de esa reglamentación, como la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de la ciudad (PAOT), así como de los registros de las administraciones encargadas de autorizar las acciones urbanísticas, a saber, las alcaldías (antes demarcaciones territoriales o delegaciones).

Para presentar esas prácticas y las respuestas por las que las instituciones gubernamentales de la Ciudad de México intentan gobernarlas, en la primera parte presentamos algunos datos que interpelan nuestra atención respecto a la disociación entre lo que ha ocurrido en el desarrollo urbano y los registros de lo que la autoridad ha gobernado o autorizado. En la segunda parte se presenta una reflexión a propósito de cómo puede ser explicada esa distancia. La intención es caracterizar un comportamiento recurrente en las prácticas de desarrollo urbano (tanto de las autoridades como

de los gobernados) respecto a las reglas de derecho, y entonces respecto al Estado de derecho.

TRAS LOS RASTROS DEL DESARROLLO URBANO

Las acciones de desarrollo urbano en la Ciudad de México y su conformidad a la reglamentación se registran con mayor o menor sistematicidad en diversos registros. Por un lado, bajo los criterios de selección y regularidad que dictan sus líneas editoriales, la prensa da cuenta de casos que son objeto de un procedimiento de control y sanción. Por otro lado, existen los registros de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como los registros de las alcaldías para autorizar las acciones urbanísticas reguladas por el régimen jurídico del desarrollo urbano de la ciudad. El uso de esas fuentes genera, sin embargo, algunas interrogantes respecto al funcionamiento del aparato gubernamental por el que se despliega el gobierno del desarrollo urbano.

Una visibilidad creciente

Dos casos recientes pueden ser ejemplo de la intervención de la autoridad en materia de la reglamentación urbanística que nos interesa discutir en este capítulo. Se trata, en el primero de ellos, de un inmueble localizado en el Periférico Sur, y en el segundo, de otro en la avenida Insurgentes Sur. Más allá de que ambos casos plantean la pregunta a propósito de la demolición de obras en las que la transgresión de las normas ha sido acreditada y sobre la judicialización en la tentativa de encuadrar en los márgenes de la reglamentación urbanística la construcción de edificios en la ciudad, nos interesa tan sólo llamar la atención sobre la cobertura mediática al respecto.

En 2020 concluyó un procedimiento en jurisdicción administrativa y con ello se ordenaba la demolición de un inmueble en Periférico Sur 3042. Se trata de uno de 11 niveles bajo nivel

de banqueta y 18 sobre banqueta, y de más de 400 millones de pesos de inversión. A través de la resolución de la Evaluación de Impacto Ambiental, el gobierno de la Ciudad había determinado que el promovente de la obra, la Banca Mifel, S. A., debía asumir el costo de la demolición total del inmueble, la restauración del sitio y un pago al Fondo Ambiental Público de la Ciudad de México por un poco más de 61 millones de pesos. Ampliamente difundido en medios escritos y audiovisuales, y a pesar de que la decisión no está exenta de ser modificada,⁵ la publicitada sanción ha renovado las expectativas de ciudadanos y asociaciones respecto al uso coactivo de la reglamentación en construcciones que transgreden la regulación urbana y ha reanimado la atención hacia otros inmuebles, como el que se localiza en Insurgentes 2021. En efecto, cancelada desde 2017, la vistosa estructura metálica de la construcción localizada en el área de San Ángel ha puesto también en evidencia la demora de los procedimientos asociados a la aplicación de esa reglamentación, pero sobre todo deja constancia de la movilización de las autoridades para sancionar esas construcciones indebidas.

Estos y otros casos de movilización de la autoridad para sancionar, con mayor o menor éxito, transgresiones a la reglamentación en materia de uso del suelo y construcción han sido documentados también por instancias públicas como la Procuraduría Ambiental y el Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT, 2011; 2017); el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (Invea),⁶ así como por trabajos académi-

⁵ A guisa de ejemplo, véase “Se demolerá megaedificio en Periférico por invadir área protegida”, nota de Rocío González (2020); “Frenan derribo de torre en Anzaldo”, nota de Iván Sosa (2020); “Preparan demolición de edificio en Periférico”, nota de Marco Antonio Sánchez (2020); “Por fin inicia demolición de la obra de Periférico Sur 3042”, nota de Jafet Tirado (2020).

⁶ El Invea publica en su página de internet boletines informativos cuyo registro y análisis han permitido conformar una base de datos sobre acciones de verificación y sanción por motivo de transgresiones a regulaciones urbanísticas por inmuebles. Desafortunadamente, no se ha podido verificar que lo

cos (González, 2019). En esos registros se pueden identificar numerosas construcciones y acciones encaminadas a sancionar y restaurar condiciones afectadas y, en fin, diferentes modalidades de transgresión. Puede ser mencionado el caso de la demolición y la construcción de un inmueble en la calle Millet y en los límites del Parque Luis G. Urbina (Hundido) en la alcaldía Benito Juárez (PAOT, 2011); el proyecto inmobiliario de la Torre Mitikah con sus 267 metros de altura, caso judicializado y ampliamente publicitado; el conjunto de departamentos de lujo denominado Miravento construido en más de 3 000 metros de vía pública; el inmueble Torre Virreyes, de 60 000 metros cuadrados en 25 metros de altura destinados a oficinas en la zona del bosque de Chapultepec y Periférico, y el amparo obtenido por la empresa Ciber de México en contra del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la alcaldía Álvaro Obregón, amparo al abrigo del cual fue construido un centro comercial en la zona habitacional de Jardines del Pedregal (Plaza Jolie), así como otras obras que fueron estimadas en 108 (González, 2019). Esos y otros casos testimonian la atención generada por la construcción de edificaciones en la ciudad y su conformidad a la reglamentación urbanística. La prensa no es ciertamente un rastro sistemático ni preciso de esas transgresiones, pero despierta interés en la sociedad sobre la forma como la ciudad es construida y sobre una reglamentación poco conocida. Por su parte, los registros administrativos no gozan de la difusión suficiente para informar la opinión de los ciudadanos sobre cómo se gobierna el desarrollo urbano en la ciudad, pero dan sistematicidad y orden a la información. Pues bien, tanto la cobertura mediática, como el registro oficial de los casos permiten informar sobre la distancia entre la actividad de construcción y lo previsto por las reglas de derecho urbanístico; ayudan a iden-

que se informa en esos boletines corresponde a toda la actividad que realiza el instituto en materia de verificación respecto a construcciones y usos de suelo. A guisa de ejemplo puede verse el boletín “Inicia en la CDMX demolición de pisos en construcciones irregulares”, del 2 de junio de 2017.

tificar un problema de cumplimiento; sugieren preguntar por qué este tipo de incumplimiento es socialmente aceptado o por qué comienza a ser inaceptable, y conduce a preguntar qué explica ese incumplimiento y la percepción que genera.

Si los registros mediáticos y administrativos echan alguna luz sobre la brecha que separa lo que en la realidad ocurre en la construcción y lo previsto por las reglas de derecho urbanístico, llámese programas delegacionales (de alcaldía) de desarrollo urbano o Reglamento de Construcciones,⁷ otros registros sugieren formular más interrogantes sobre el cumplimiento de la regulación urbanística.

*La construcción de vivienda:
en busca de su registro y encuadre legal*

De acuerdo con el censo de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Ciudad de México contaba con 2 131 410 viviendas en 2000, 2 453 031 en 2010 y 2 756 319 en 2020. Ello no es necesariamente reflejo del crecimiento demográfico, pues si bien la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) pasó en ese periodo de 18.3 a 21.8 millones de habitantes, el crecimiento fue mayor en los municipios conurbados de los estados de Tlaxcala (1) y México (59). En 2020, 58% de la población de la metrópoli correspondía a los municipios conurbados, mientras que 20 años atrás esa población representaba 53% de la metrópoli.

En 2000 la población de la Ciudad de México era de 8 605 239 habitantes. En 20 años aumentó en poco más de 600 000 habitantes. Sin embargo, si se observa el número de viviendas, el cre-

⁷ Se hace referencia al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, 2004). Si bien la Ciudad de México adquirió rango de entidad federativa en 2016, dicho reglamento mantiene su denominación haciendo referencia al Distrito Federal.

cimiento es más acentuado. Entre 2000 y 2020 habrían sido construidas en la ciudad 624 909 viviendas: 321 621 en la primera década y 303 288 en la segunda. Considerando que en 2020 la ocupación en promedio en la Ciudad de México es de 3.2 personas por vivienda, podríamos pensar que en cada una de esas dos décadas se construyó vivienda para prácticamente un millón de personas. Ahora bien, si se considera el número de nuevas viviendas respecto a la cantidad adicional de población en el mismo periodo, todo ello a la luz de la ocupación promedio en 2020, se advierte que en esas dos décadas se construyó vivienda para el triple de los habitantes adicionales.

El planteamiento de la pregunta es casi mecánico: ¿qué explica esa sobreproducción de vivienda? Antes de plantear algunas hipótesis, consideramos que podía ser útil presentar algunos de los hallazgos que arrojó nuestra indagación sobre cómo esa intensa actividad económica de producción de vivienda estaba siendo encuadrada por la autoridad. Retomando la narrativa sobre esa actividad de la que da cuenta la prensa, así como nuestro recurrente encuentro con anuncios de clausura de obras en la construcción de inmuebles, nos acercamos a los registros de la autoridad para saber si la producción inmobiliaria estaba siendo realizada conforme a derecho.

Con ese propósito, durante 2017 y algunos meses de 2018, identificamos las agencias gubernamentales encargadas de recibir las solicitudes de autorización para construir vivienda y les solicitamos información al respecto. Dos agencias del gobierno se revelaron como polos emisores de información para documentar la manera como el gobierno enmarcaba la construcción de vivienda. Por un lado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), que tiene la competencia de otorgar el Certificado Único de Uso de Suelo,⁸ un documento requerido para contar

⁸ Junto al Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, cumplen la misma función el Certificado Único de Zonificación del Suelo Digital y el Certificado de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos. En

con la autorización de construir vivienda en la Ciudad de México cuando sus dimensiones rebasan los 120 metros cuadrados de construcción. Por el otro lado, las alcaldías, en especial, las direcciones generales encargadas del desarrollo urbano (cuyas denominaciones varían en razón de las funciones que tienen asignadas), las cuales están a cargo de recibir y registrar las “Manifestación de construcción”,⁹ que es la forma que adopta la autorización para construir vivienda de acuerdo al Reglamento de construcciones de la ciudad.

Una primera constatación relevante para uno de los propósitos de nuestra investigación, y que consistía en identificar las prácticas por las que se “gobierna” el desarrollo urbano, tiene que ver con cómo cada alcaldía de la Ciudad de México gestiona y documenta las solicitudes de registro de las “Manifestaciones” de construcción.¹⁰ Nuestra petición de información a cada alcaldía

ciertos casos, cumple también esa función el dictamen favorable de impacto urbano o impacto urbano-ambiental. Véase Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 29 de enero de 2004.

⁹La Manifestación de Construcción fue introducida y definida en la Ley de Desarrollo Urbano como “la declaración [...] del propietario o poseedor del inmueble o predio y, en su caso, del Director Responsable de Obra y los Corresponsables, en la que manifiestan su responsabilidad de observar los requisitos legales, previo a construir, ampliar, reparar o modificar una obra y asumen la obligación de cumplir técnica y jurídicamente con las disposiciones legales aplicables, haciéndose sabedores de las penas en que incurrir los falsos declarantes. Dicha manifestación surtirá efectos a partir de su registro ante la autoridad competente, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable al suelo urbano”. La reforma que asentó lo anterior fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de enero de 2004. La Ley de Desarrollo Urbano en cuestión había sido publicada en la *Gaceta Oficial* del 29 de enero de 1996 y fue abrogada por otra Ley de Desarrollo Urbano publicada el 15 de julio de 2010. En esta última ley, en vigor, la definición de la Manifestación fue eliminada, aunque el instrumento está vigente.

¹⁰Nuestra solicitud no se limitó a las Manifestaciones. Además, se solicitó a cada Alcaldía registro de solicitud de Constancia de alineamiento y

fue formulada considerando las modificaciones previstas a partir de la reforma en materia de desarrollo urbano en la Ciudad de México de 2004,¹¹ en especial, en cuanto al registro delegacional de manifestación de construcción. Por otra parte, nuestras solicitudes de información fueron canalizadas a través de los recursos previstos a todo ciudadano por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.¹² Gracias a ello y a la disposición favorable de las administraciones de las alcaldías, se obtuvo gran parte de la información solicitada. No se insistió, por ejemplo, en obtener información de la alcaldía de Milpa Alta, debido a que su territorio se encuentra en suelo de conservación. La información obtenida dejó ver, rápidamente, una heterogeneidad tal que hacía olvidar la pertenencia de las alcaldías a un mismo ente político, la Ciudad de México.

Mientras en algunos casos la información fue proporcionada en cientos de hojas impresas que acompañaban el oficio de respuesta, en otros casos un mensaje lacónico manifestaba la negativa a nuestra solicitud reconociendo que, si bien la Ley de Archivos del Distrito Federal les obligaba a conservar esa información,¹³ estaban impedidos a rendir documentación para ellos

número oficial, de Licencias de construcción especial, de Registro de obra ejecutada, así como de Avisos de terminación de obra.

¹¹ El 29 de enero de 2004 fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban disposiciones no sólo de la Ley de desarrollo urbano, sino también de la Ley ambiental, de la ley de aguas, de la ley de vivienda y de la ley del notariado, todas del Distrito Federal.

¹² La Ley de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas de la Ciudad de México fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 6 de mayo de 2016.

¹³ La Ley de archivos del Distrito Federal fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 8 de octubre de 2008 y abrogada por una nueva Ley de Archivos de la Ciudad de México que se publicó en ese mismo órgano el 2 de julio de 2020.

inexistente invocando el principio general de derecho según el cual “nadie está obligado a lo imposible” (*Impossibilia nulla obligatio est*).¹⁴ En otros más, se proporcionó información digitalizada en formato Excel. Cuando la respuesta no había sido favorable, un segundo recurso de revisión se mostró eficaz. Al final se contó con 15 respuestas sobre la acción gubernamental de control de la construcción en la ciudad.

No fue la heterogeneidad en la forma de responder lo que llamó la atención, sino la diversidad en cómo se registra la información en cada alcaldía. De inicio, en una de ellas se señaló que, debido a la carencia del equipo de cómputo necesario, la información sólo se registraba en papel: se ponían a disposición más de 1 100 expedientes dispuestos en 23 cajas de un archivo que se encontraba no en la Dirección de Manifestaciones, Licencias y Uso de Suelo, sino que, en tanto material de archivo de concentración, se localizaban en el área de Servicios Generales. En otra alcaldía se nos convocó, como solicitantes de información, para consultar los datos *in situ* en una fecha y por un lapso específico. Sin embargo, lo relevante y complejo radica en los datos registrados por cada alcaldía y en las clasificaciones que utilizan para conservar la información de cada solicitud de registro de manifestación de construcción. La información consignada por las alcaldías distingue, en primera instancia, el tipo de trámite; si se trata de una Manifestación de Construcción o un Aviso de Terminación de Obra, y en ambos casos se distinguía el tipo de obra en cuestión: nueva, ampliación o modificación y reparación (recurrentemente había registros sin información sobre el tipo de obra).

Tanto para las manifestaciones de construcción como para los avisos de terminación se obtuvo información respecto al tipo de uso; es decir, habitacional, mixto (habitacional con otro) y no

¹⁴ Es la razón expresada en el oficio de respuesta de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano (DGODU/1050/2018), de fecha 16 de mayo de 2018, de la entonces delegación Tláhuac.

habitacional. En algunas alcaldías se reportó información sobre los usos no habitacionales con mayor detalle: mixto-comercial, mixto-otro, mixto sin especificar, comercial, servicios, oficinas, gasolinera, industrial y otros-no habitacional.

Para las manifestaciones de construcción, aunque en todos los casos la información obtenida distinguía cada una de las modalidades de manifestación —A, B y C—,¹⁵ hubo diferencias significativas entre las alcaldías. Algunas proporcionaron tablas que sólo contenían un número consecutivo, la colonia, la modalidad de la manifestación y el uso del suelo. En otros casos se incluían, además, el domicilio, la fecha de ingreso, un folio, la superficie de construcción, la superficie del predio, el número de niveles, el director responsable de obra¹⁶ y la resolución respecto a la presentación de la Manifestación de Construcción (aceptada, regis-

¹⁵ En términos generales, la Manifestación de Construcción tipo A corresponde a no más de una vivienda unifamiliar de hasta 120 metros cuadrados construidos, en un predio con frente mínimo de 6 metros, dos niveles, altura máxima de 5.5 metros y claros libres no mayores de 4 metros. La de tipo B corresponde a usos no habitacionales o mixtos de hasta 5 000 metros cuadrados o hasta 10 000 metros cuadrados, en el caso de uso habitacional. Por su parte, la de tipo C corresponde a usos no habitacionales o mixtos de más de 5 000 metros cuadrados, o cuando se trata de uso habitacional, pero se sobrepasan los 10 000 metros cuadrados; también en el caso de construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental. Véase el Reglamento de Construcciones, especialmente su artículo 51 y subsiguientes (Gobierno del Distrito Federal, 2004).

¹⁶ El Decreto de reforma a la Ley de Desarrollo Urbano de 2004 definía al director responsable de obra (DRO) como “la persona física auxiliar de la administración pública, autorizada y registrada por la Secretaría, que se hace responsable de la observancia de la Ley, del Reglamento y demás disposiciones aplicables, en el acto en que otorga su responsiva relativa al ámbito de su intervención profesional”. El Reglamento de Construcciones (Gobierno del Distrito Federal, 2004) presenta también una descripción del DRO, y la ley en vigor prevé un padrón clasificado de DRO y un procedimiento para obtener el registro correspondiente (Gobierno del Distrito Federal, 15 de julio de 2010).

trada o rechazada). A excepción de la alcaldía Benito Juárez, no se proporcionaron datos respecto al número de niveles y de viviendas correspondientes a cada manifestación.

Otro factor de heterogeneidad en la información recabada se refiere a los periodos para los que se obtuvieron datos. No todas las alcaldías contaban con registros sistematizados y en versión digital de lo solicitado, es decir, de 2004, fecha de la reforma del Reglamento de Construcciones a 2018, o bien, cuando se tenían los registros, no eran uniformes a lo largo de todo ese periodo, sino que se habían consignado por periodos menores, y en cada uno la información y la forma de acomodarlos en las bases de datos era diferente. La recolección de información puso en evidencia uno de los rasgos de la administración pública que dificulta la realización del Estado de derecho y al que José Ramón Cossío refiere en el primer capítulo de este volumen bajo la noción de orden burocrático-administrativo. Esa heterogeneidad en la información obtenida no fue obstáculo para trabajar en una armonización de la información con el propósito de erigir un panorama general de la actividad administrativa destinada a gobernar el desarrollo urbano en la ciudad.

Un contraste sugerente

La información que obtuvimos con este acercamiento a las alcaldías en 2017 y 2018 nos dio una idea de cómo los gobernados comunican a la autoridad las acciones de construcción en la ciudad. Se obtuvieron 14 180 registros, pero sólo 6 614 correspondientes al periodo de 2012 a 2015, que fue aquel sobre el que respondieron las 15 alcaldías.¹⁷ Para los demás años el número de alcaldías varía. En todo caso, como se puede observar en el cuadro VI.1, pueden identificarse algunos rasgos. De entrada, la concen-

¹⁷La ley de archivos entonces en vigor preveía la obligación de conservar la información de los últimos tres años.

tración de las solicitudes en ciertas alcaldías. Considerando lapsos comparables entre las 15 alcaldías, como sería 2012-2015, Benito Juárez es la demarcación con la mayor actividad urbanística, con 1 935 manifestaciones, por 870 en Miguel Hidalgo y 832 en Álvaro Obregón. En ese mismo periodo Tláhuac registra 27 y Magdalena Contreras 92 manifestaciones, siendo las alcaldías con menor actividad.

Más allá de formular hipótesis para explicar las disparidades en cuanto a la localización de las acciones urbanísticas en las alcaldías, que presumiblemente se relacionan con las ventajas en materia de disponibilidad de infraestructura urbana y accesibilidad a ésta, así como de bienes y servicios, nos interesa tan sólo contrastar esta actividad con cómo aumentó el parque habitacional en la ciudad.

A partir de los censos y conteos rápidos del INEGI, identificamos el número de viviendas en diferentes momentos con el propósito de estimar el crecimiento del parque habitacional y enfrentarlo con lo registrado por las instancias del gobierno encargadas de autorizar la construcción de vivienda. La gráfica VI.1 compara las cifras de las manifestaciones de construcción recibidas y el incremento en las viviendas registradas en la Ciudad de México en dos periodos de cinco años. Si bien en el primer periodo (2006-2010) las cifras dan cuenta únicamente de siete alcaldías, es evidente una marcada diferencia entre las nuevas viviendas y las manifestaciones de construcción depositadas ante las alcaldías. Ello da lugar, por decir lo menos, a algunas interrogantes respecto cómo es legalmente enmarcada la construcción de vivienda en la ciudad.

Un factor para explicar las diferencias que representa esta gráfica es que, pudiendo tratarse de manifestaciones tipo B y C, cada una podría comprender un inmueble de varias decenas de viviendas. Nada obliga a descartar que cada una de las manifestaciones de construcción depositadas entre 2011 y 2015 ampare 20 o más viviendas. Con ello podría ser evacuada toda especulación consistente en señalar que la construcción de vivienda se haya dado

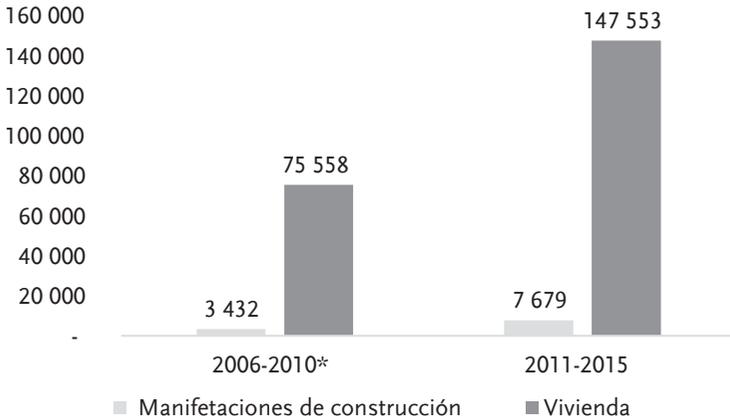
Cuadro VI.1

Registro de manifestaciones de construcción por delegación y año (2004-2015)

Registros de Manifestaciones de construcción por delegación y año (2004-2015)													
Números absolutos													
Delegación	Total por delegación	Año											
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Álvaro Obregón	1 436					198	207	199	217	174	129	145	167
Azcapotzalco	823	119	109	104	58	75	78	40	44	49	53	55	39
Benito Juárez	3 985	558	100	196	268	253	199	227	251	364	466	543	562
Coyoacán	676									152	170	196	158
Cuajimalpa	1 051	114	120	91	96	93	72	60	73	69	88	92	83
Cuauhtémoc	1 523	187	219	183	108	98	67	96	90	79	123	140	133
Gustavo A. Madero	341									91	95	70	85
Iztacalco	172									54	64	36	18
Iztapalapa	224									52	65	60	47
Magdalena Contreras	382	45	49	40	26	27	33	31	39	31	12	26	23
Miguel Hidalgo	1 418						57	285	206	223	190	227	230
Tláhuac	61	4	7	3	1	10	5	4		4	12	7	4
Tlalpan	1 735	182	231	160	184	171	147	130	103	110	101	110	106
Venustiano Carranza	245						38	41	42	14	37	39	34
Xochimilco	108									29	22	27	30
Total por año	14 180	1 209	835	775	741	925	903	1 113	1 065	1 495	1 627	1 773	1 719

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida a través Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX).

Figura VI.1
 Manifestaciones de Construcción y Vivienda en la Ciudad de México
 (2006-2015)



*Sólo delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Tláhuac y Tlalpan.

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida a través
 INFOCDMX de alcaldías de la Ciudad de México.

en la ilegalidad. Nuestra investigación no podría desmentir completamente esta suposición, en virtud de que no se cuenta con información detallada en todas las alcaldías sobre el número de viviendas (departamentos en el caso de edificios) previstas por las manifestaciones de las que se tiene registro. Sin embargo, revisando los casos en las que sí se cuenta con ese dato, la información sugiere que es poco plausible tomar como acertada la estimación de que cada manifestación de construcción ampara 20 viviendas.

De acuerdo con el INEGI, la alcaldía Benito Juárez tuvo un incremento en el número de 18 914 viviendas entre 2005 y 2010. Al revisar el número de manifestaciones de construcción relativas a un uso habitacional o habitacional mixto para obra nueva, ampliaciones o modificaciones que se depositaron en cada uno de

los años de 2006 a 2010 en esa alcaldía, se estima que las manifestaciones ampararon 15 viviendas en promedio en el año 2006, 21 en 2007, 17 en 2008, 23 en 2009 y 15 viviendas en 2010. Considerando esos cinco años, las manifestaciones estarían dando cuenta de un promedio de 18.2 viviendas por cada manifestación, pues las 938 manifestaciones se refieren a 17 027 viviendas, casi 1 900 menos que lo registrado por INEGI. Si bien es cierto que de las manifestaciones que se refieren a modificaciones o ampliaciones no es posible conocer si el número de viviendas que se indica se refiere a las que son adicionales o si se refiere al total de viviendas que ampara esa manifestación, aun así sería difícil justificar que todas las construcciones realizadas en ese periodo se hayan registrado en las alcaldías. Queda abierta la posibilidad de que la construcción de vivienda se dé al margen de lo consignado en el registro de manifestaciones de construcción. Si además se considera la acumulación de vivienda construida en estas condiciones, se puede hablar de una suerte de parque habitacional ilegal o para-legal, del que poco dan cuenta las reflexiones sobre el desarrollo urbano en la capital del país.

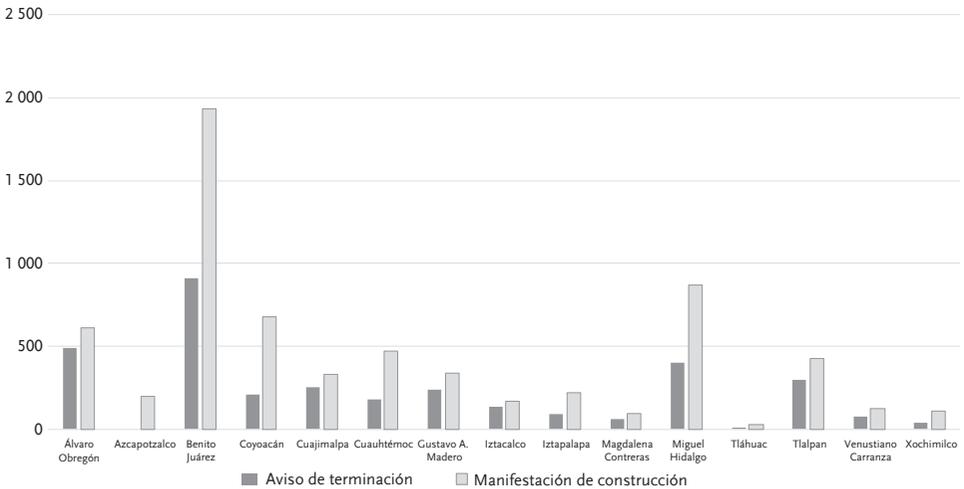
La legalidad en suspenso

Las solicitudes de información realizadas en el marco de esta investigación también abarcaron los Avisos de Terminación de Obra. De acuerdo con el Reglamento de Construcciones, luego de que las obras concluyen, los propietarios o poseedores deben entregar un escrito de aviso de terminación de las obras ejecutadas a la alcaldía o a la Seduvi para su registro. El reglamento advierte que, en el caso de las Manifestaciones tipo B y C, la autoridad entrega en contraparte una Autorización de Uso y Ocupación, siempre y cuando la construcción se haya apegado a lo indicado en la Manifestación de Construcción, haya cumplido con lo establecido en el propio reglamento, en el Dictamen de Factibilidad de Servicios Hidráulicos, y en el Estudio de Impacto

Urbano.¹⁸ Ello deja abierta la posibilidad a que obras cuya Manifestación fue registrada no lleguen a obtener la Autorización de Uso y Ocupación.

Considerando que, según el tipo y la dimensión de la obra, la vigencia de las manifestaciones de construcción es de uno a tres años, y dado que pueden ser objeto de hasta dos prórrogas, conviene tomar prudentemente la diferencia entre el número de manifestaciones de construcción y el número de avisos de terminación que registra cada alcaldía. Esa diferencia sugiere, sin embargo, que un número considerable de construcciones registradas no llegan a ser “formalmente” concluido, y que en el caso de las que rebasan las que corresponden a manifestaciones tipo B y C

Gráfica VI.2
Comparación del tipo de trámite por delegación (2012-2015)



* No se cuenta con datos sobre los Avisos de Terminación en la alcaldía Azcapotzalco.

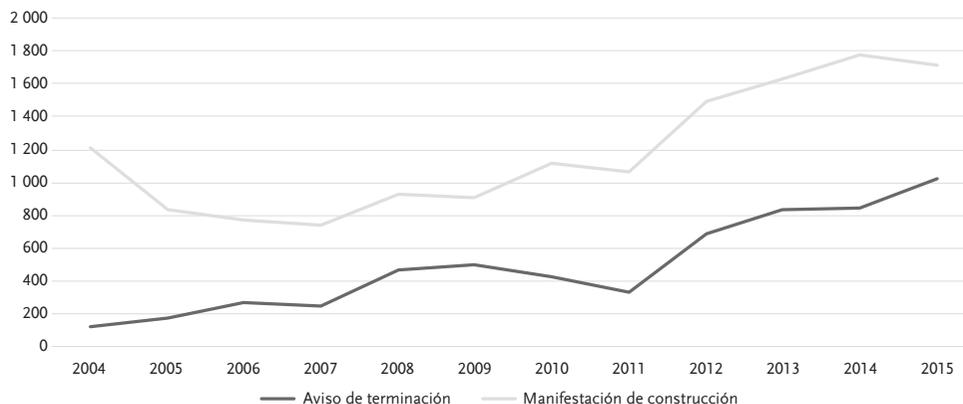
Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida a través INFOCDMX sobre alcaldías de la Ciudad de México.

¹⁸ Véase en especial el artículo 65 del Reglamento de Construcción del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, 2004).

(mayores a 120 metros cuadrados de construcción), no obtienen la Autorización de Aviso y Ocupación.

En la gráfica se observa que, mientras que en Iztacalco y Álvaro Obregón los avisos de terminación representan 80 y 79% de las Manifestaciones registradas, en Coyoacán esa proporción alcanza apenas 31% (210 avisos por 676 manifestaciones), y en Miguel Hidalgo y Benito Juárez, 46 y 47% respectivamente. Si observamos la diferencia en el registro de esos dos trámites en el conjunto de las 15 alcaldías consideradas en este estudio de 2004 a 2015, se identifica que, frente a 14 180 manifestaciones de construcción, se cuentan 5 931 avisos de terminación: 8 249, que representan 58% de las construcciones, tendrían el Aviso de Terminación, es decir, tendrían su formalización en suspenso.

Gráfica VI.3
Comparación del tipo de trámite por delegación (2004-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida a través INFOCDMX de alcaldías de la Ciudad de México.

Más allá de la fuerte sugerencia de la que son portadores los datos en esos dos temas respecto a un conjunto de trámites inconclusos y entonces de acciones urbanísticas cuya legalidad estaría “en suspenso”, esta investigación se interesa en las condi-

ciones internas y externas que explicarían esas situaciones. Además de dar cuenta o corroborar la intuición consistente en que, si bien el gobierno gobierna el desarrollo urbano a través de la movilización de instrumentos de planificación, reglamentarios y de control de la reglamentación, y en que ciertamente no lo hace en todo el territorio ni todo el tiempo con la misma intensidad y eficacia, en este trabajo interesa documentar en qué consisten las prácticas con que se atiende el problema y qué explica la existencia de esas zonas de sombra en las que el desarrollo urbano y la construcción no se ajustan completamente a lo que prevé el derecho urbano, y, por tanto, que no son gobernadas. Con ese propósito, en adelante se proponen algunas hipótesis para explicar por qué existe un universo de acciones de construcción que estarían escapando a una condición completamente formal.

PRIMERAS HIPÓTESIS Y NUEVOS ENIGMAS

Con el propósito de analizar las disociaciones, así como los casos de transgresión de la reglamentación urbanística presentados, a continuación, se exploran algunas posibles explicaciones, tanto de esas situaciones como de los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la regulación en materia de construcciones.

La primera diferencia de la que se dio cuenta en este trabajo entre el incremento en el número de viviendas y el crecimiento poblacional puede encontrar su explicación en varios factores. Uno está relacionado con los cambios en la estructura de los hogares en la ciudad, el incremento de hogares unipersonales y, en fin, las recomposiciones relacionadas con la disolución conyugal, entre otras razones, por la salida del hogar paterno. En efecto, la ocupación de la vivienda habría cambiado en las últimas décadas, pues en si en 2000 se daba una ocupación de cuatro habitantes por vivienda particular en la ciudad, en 2020 esa ocupación fue

de 3.32.¹⁹ Otra hipótesis, alternativa o complementaria, se relaciona con la vivienda no habitada, que de 2010 a 2020 pasó de 9.2 a 10.6% en la Ciudad de México, un fenómeno que ha sido explicado por la disociación entre oferta y demanda en el mercado de vivienda, y como una consecuencia del modelo de desarrollo habitacional prevaleciente en las últimas décadas (Rolnik, 2017; Olvera y Delgadillo, 2014).

En todo caso, llama la atención la aparición de casi 625 000 viviendas en la Ciudad de México en dos décadas, pues, si bien es cierto que la dinámica inmobiliaria y la política de promoción de vivienda en propiedad ha generado distorsiones en la estructura urbana, esto se ha dado principalmente en municipios al norte y al oriente de la metrópoli (Eibenschutz y Goya, 2009; Izunza y Méndez, 2011; Janoschka y Salinas, 2017). El incremento de vivienda en la Ciudad de México se explicaría entonces por esa política y por el uso creciente de los inmuebles para la vivienda como activo financiero (Olvera y Delgadillo, 2014). En efecto, numerosos estudios han llamado la atención sobre la inversión masiva en inmuebles para vivienda como expresión de la financiarización del sector inmobiliario, es decir, del proceso por el que los bienes inmuebles son convertidos en activo financiero, un mecanismo que afecta principalmente a las grandes ciudades en el mundo desarrollado, pero progresivamente ha llegado a las ciudades del sur global, como la Ciudad de México (Coakley, 1994; David, 2012; 2018; David y Halbert, 2013; Rolnik, 2017). Es también debido a esa inercia de edificar y ofrecer vivienda en sociedades que no pueden pagar ese producto que interesa explorar los alcances de los instrumentos por los que pueden ser orientadas, limitadas y, en fin, gobernadas las actividades del desarrollo urbano. Explorando las explicaciones de las distancias entre viviendas construidas y viviendas autorizadas (Manifestaciones Registradas), y entre éstas y los Avisos de Terminación de Obra registrados, en

¹⁹ Véanse especialmente los tabulados relativos a vivienda del Censo General de Población de Vivienda 2000 y 2020 (INEGI, 2000; 2020).

este capítulo interesa no sólo conocer si la construcción de esos miles de viviendas se llevó a cabo de conformidad a lo que desde 2004 establece la regulación urbanística y especialmente en materia de construcción, sino también explorar las prácticas y los instrumentos a través de los cuales el desarrollo urbano es gobernado en esa gran metrópoli.

El enigma sobre la legalidad de esos procesos de construcción y posterior utilización de los inmuebles también está alimentado por la gran oferta de espacios para oficinas en México y su concentración en la ciudad. En efecto, en un estudio de 2018, la multinacional Tinsa estimaba que, de los 3.2 millones de metros cuadrados de oficinas disponibles en las 12 principales ciudades de México, 76% se localizaba en la zona metropolitana del valle de México y 66% en la Ciudad de México.²⁰ Cabría también preguntarse si la generación de ese parque inmobiliario para oficina habría respetado lo previsto por la regulación, y proponer algunas hipótesis sobre su correspondencia con lo previsto en la planificación urbanística. Explicar el encuadre legal de las actividades por las que se construyen los espacios para oficinas no constituye, sin embargo, el propósito de este trabajo. La hipótesis relacionada con el financiamiento podría replicarse con una perspectiva promisorio, pero no es ése el objeto de este trabajo. Nos interesa en las siguientes páginas proponer la exploración de otras hipótesis sobre la extensión de algunas prácticas en la dinámica urbana de la Ciudad de México que podrían ser constitutivas de una suerte de nuevas ilegalidades y reflexionar sobre su relación con la seguridad jurídica y el Estado de derecho.

²⁰ El estudio es citado como “12 Ciudades de México. Mercado inmobiliario” en el sitio electrónico de la empresa (Tinsa, 2019).

Nuevas ilegalidades y Estado de derecho

Aunque la relación entre el cumplimiento de las normas legales y el Estado de derecho no es unívoca y directa, en la línea de reflexión señalada en el capítulo I de esta obra, respecto a que el Estado de derecho estaría caracterizado por el hecho de que las prácticas jurídicas se realizan conforme a las normas vigentes del orden jurídico, consideramos que el cumplimiento de la regulación urbanística puede ser visto como una expresión del Estado de derecho o, al menos, como un síntoma de lo que adolece. Las transformaciones que experimenta la noción Estado de derecho en el transcurso del siglo xx están relacionadas con las nuevas tareas asignadas al derecho. Como se ha observado, el Estado providencia propició la aparición de un derecho intervencionista, un derecho concebido como instrumento para las políticas públicas (Morand, 1991), como una técnica operacional de gestión instrumentalizada para fines de esas políticas. Multiplicada en un fenómeno de inflación normativa, esta instrumentalización ha dado lugar a un proceso de desformalización y pérdida de eficacia del derecho (Chevallier, 2003, p. 98) y para algunos especialistas incluso de desorden, confusión e inestabilidad tales que terminan por desestabilizar al propio derecho (Luisin, 2016).

Esos cambios llevan a que el aspecto sustancial del Estado de derecho esté definido por la idea de que la regla de derecho debe presentar ciertas características intrínsecas relacionadas con el imperativo de la seguridad jurídica y, por otro lado, el reconocimiento de “derechos fundamentales” que deberán ser objeto de protección adecuados. En la argumentación que propone este capítulo interesa el primero de estos dos aspectos: la seguridad jurídica.

Es condición para que la regla de derecho corresponda a la concepción contemporánea de Estado de derecho que entre sus atributos sustanciales se encuentre que dicha regla sea clara, precisa, estable, y que brinde a sus destinatarios elementos de certidumbre y la posibilidad de prever las consecuencias de sus

actos, para que, entre otras cosas, se proteja al gobernado de arbitrariedades.

Para contrarrestar un efecto de la inflación normativa, la seguridad jurídica implica, en primer lugar, la accesibilidad y la inteligibilidad del derecho, es decir, que la regla sea conocida y entendible, pues de otra forma se trastoca la igualdad de los ciudadanos ante la ley. En cuanto a la inteligibilidad del derecho, Chevallier (2003) recuerda la necesidad de que sus normas estén bien redactadas, es decir, que su redacción y formulación quede libre de complejidad, oscuridad y contradicción para que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos. Ambos propósitos, accesibilidad e inteligibilidad, han motivado iniciativas de codificación (Ugalde, 2014) y de simplificación reglamentaria en México (Ugalde, 2004). La exigencia de la seguridad jurídica en cuanto a la estabilidad de las normas de derecho se traduce, así, en dos principios. Por un lado, el de no retroactividad, inscrito en el caso de México en el artículo 13 de la Constitución, y, por el otro, el de confianza legítima, que supone que los individuos tendrían algún medio de protección ante una modificación imprevisible de las disposiciones en vigor, cuando ello implica una afectación de su situación, principio que en el caso de México ha sido movilizado sólo recientemente.²¹

²¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) considera, en efecto, al principio de confianza legítima como una manifestación del principio de seguridad jurídica. Lo relaciona, como sucede en los órdenes jurídicos europeos, con actuaciones de los poderes públicos que generan en las personas cierta confianza respecto a la estabilidad de sus actos, por lo que, a menos que así lo dicte el interés público, esos actos no podrían modificarse de forma imprevisible e intempestiva. La Corte ha distinguido los actos legislativos y los administrativos. Mientras que para los primeros el principio tendría que invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de normas, en el caso de los actos administrativos la confianza legítima debería entenderse como “la tutela a expectativas razonablemente creadas a favor del gobernado, a partir de las acciones y omisiones del Estado, mismas que hayan generado en el particular la estabilidad de cierta decisión de la autoridad, motivo por el cual

Una hipótesis para explicar la diferencia entre el número de nuevas viviendas en la ciudad y el número de Manifestaciones de Construcción registradas por las autoridades podría formularse en función de las condiciones y motivaciones de cumplimiento de las reglas del derecho urbanístico, es decir, en función de eso que Cossío denomina en este volumen condiciones relacionadas con la realización normativa. En cuanto a las motivaciones tanto normativas como sociales que llevan a los gobernados a obedecer las reglas en materia de construcción y uso del suelo en la ciudad, podría plantearse la pregunta sobre qué peso tiene la claridad de la reglamentación para ser conocida y entendida por sus destinatarios. Otros aspectos relacionados con las motivaciones interrogarían sobre el significado que tiene ser transgresor en contextos específicos (ciudades pequeñas, ciudades de alta delincuencia, contextos de alta confianza en el gobierno, etcétera),²² o también respecto a cuál es el costo del gobernado de apegarse a la reglamentación y cuál es el costo simbólico y pecuniario de ser sancionado.

Al distinguir las motivaciones para obedecer o desobedecer las reglas, así como el contexto y la situación en la que los regulados toman decisiones sobre el cumplimiento de la reglamentación, podrían entonces formularse diferentes hipótesis. Por ejemplo, respecto al papel disuasorio de los castigos, como las multas y las clausuras de obra, o bien hipótesis basadas en la dificultad de que esas reglas sean conocidas y comprendidas. Sólo así podría medirse el peso de esos factores disuasorios respecto a los no di-

hayan ajustado su conducta, pero que con motivo de un cambio súbito e imprevisible se vea quebrantada esta expectativa” (SCJN, 2017); véase también Malvárez (2016).

²² Respecto a la relación entre confianza en el gobierno y la disposición a obedecer la ley, Marien y Hoogue (2011), analizando 33 países europeos, encontraron que donde se registran bajos niveles de confianza política los encuestados eran más propensos a aceptar un comportamiento ilegal, como el fraude fiscal, que en los casos donde los niveles de confianza política eran más elevados.

suasorios y considerarse, como lo hacen Winter y May (2001), si el problema regulatorio los es de aplicación, o más bien de cumplimiento, en el que las medidas disuasorias son tan importantes como lo son otras no disuasorias, como mejorar el conocimiento de las normas y de los comportamientos deseables.

Nuestra investigación no ha llegado al punto de explorar e identificar las motivaciones, sin embargo, es indudable que la percepción de los destinatarios sobre las normas y las prácticas de quienes las aplican constituye un espacio de investigación prometedor. Algunas notas respecto a la claridad y la inteligibilidad de las normas permiten adelantar algunas conjeturas respecto a la dificultad de cumplir con aquello relacionado con la construcción en la Ciudad de México.

Un laberinto sin Ariadna

La destrucción provocada por el sismo de 1985 dio lugar a una revisión de la reglamentación en materia de construcción en la Ciudad de México. Así, en 1987 un reglamento abrogó el que estaba vigente desde 1976, con el propósito de “reducir el nivel de riesgo para los habitantes”, pero también porque “el mejoramiento de la imagen del Distrito Federal requiere uniformidad en las obras que se realicen dentro de su territorio”.²³ Con esa reforma se asignaban al reglamento objetivos en materia de riesgo, de orden urbano e incluso estéticos, los cuales, al ser heterogéneos, podían ser contradictorios.

El incremento de funciones y con ello de expectativas respecto a su capacidad para organizar comportamientos de agentes sociales dio lugar a subsecuentes reformas y abrogaciones del reglamento. La versión de 1987 fue abrogada en 1992 por otro reglamento que, a su vez, fue abrogado por el que está en vigor

²³ Véase el Considerando del Decreto de Publicación del Reglamento, publicado el 2 de julio de 1987 en el *Diario Oficial de la Federación*.

desde 2004. Esa acumulación de funciones explica que el reglamento constituya hoy un robusto corpus de normas.

A pesar de que el número de artículos ha disminuido, la robustez u obesidad discursiva en los instrumentos reglamentarios de construcción es de larga data. El reglamento de 1976, de 394 artículos, no tenía muchas más palabras que el reglamento en vigor que cuenta con 257 artículos: el de 1976 tenía alrededor de 45 000 palabras, mientras que el actual ronda las 42 000. Por su parte, el reglamento de 1987 que introdujo la preocupación del riesgo sólo necesitó de 353 artículos, casualmente también el número de artículos del reglamento que lo sustituyó en 1993. Aunque carecen de importancia, estos números dan cuenta de que, dado que en la construcción convergen preocupaciones y conocimientos especializados de diferentes horizontes, su reglamentación se vuelve igualmente diversificada, abundante y con contenidos de difícil inteligibilidad.

En efecto, la reglamentación en materia de construcción debe albergar reglas derivadas de la planeación urbana, otras relacionadas con las artes ingenieriles de la construcción, pero al mismo tiempo, debe enumerar instrumentos y obligaciones, así como distribuir a quién corresponden y qué autoridades son las responsables de movilizar y administrar los diferentes instrumentos. Sin ánimo de exhaustividad, a guisa de ejemplo, puede mencionarse cómo la reglamentación está obligada a relacionar sus modalidades de autorización (manifestaciones de construcción y licencias especiales) con los instrumentos propios del uso del suelo (incluyendo todas las combinaciones de usos previstas en los instrumentos de urbanismo), con los niveles edificables, con las restricciones asociadas a la disponibilidad de servicios públicos e impactos urbanos y ambientales, y con las restricciones vinculadas a bienes de uso común, como la vía pública (calles y aceras, pero también conducciones aéreas y subterráneas), la nomenclatura y el alineamiento. Pero, por otro lado, debe armonizar esas exigencias del horizonte urbano con las relacionadas con las artes y técnicas del campo de la construcción: sobre la mecánica de suelos, el di-

seño, la seguridad estructural, los planos, materiales y procedimientos de construcción (y de demolición), y también con exigencias de tipo arquitectónico, como las relacionadas con la higiene, el acondicionamiento ambiental, la sustentabilidad, la eficiencia energética, la comunicación, la seguridad en emergencias y la integración al contexto y la imagen urbana.

Además de lo anterior, el reglamento debe organizar la intervención, la acreditación, las funciones y las responsabilidades de quienes fungen como auxiliares de su aplicación: los directores responsables de obra y los corresponsables. Ello sin mencionar las disposiciones relacionadas con el papel de disuasivo de ese instrumento jurídico y que se refieren a la inclusión de funciones de verificación, vigilancia y sanción. Por si no fuera suficiente, el reglamento debe reconocer diferencias entre las acciones urbanísticas que regula, como la construcción, la ampliación o la demolición, y debe distinguir entre los tipos de obras en cuanto a su destino y tamaño, pero también en cuanto a las características del suelo en el que están proyectadas.

Es esa suma de heterogeneidades —es decir, la que se deriva del universo amplio de acciones urbanísticas reguladas, de construcciones, de solicitantes, de destino de las construcciones, de sus tamaños, en fin, de sus localizaciones— lo que representa un acertijo difícilmente resoluble para los redactores de los reglamentos. El resultado son esos corpus reglamentarios llenos de clasificaciones y de especificaciones que resultan comprensibles únicamente para “súper gestores”, entes (frecuentemente colectivos) que acumulan conocimientos de abogados, ingenieros, arquitectos y urbanistas, pues en lo individual los profesionales de esas disciplinas sólo podrían acceder a un entendimiento parcial de ese enciclopédico reglamento. Emprender la aventura de leer y valerse del reglamento no sólo se requiere ese amplio conocimiento, sino suerte para no extraviarse en un laberinto para el que no hay un hilo que guíe, ni una Ariadna que aconseje cómo enfrentar el fatal extravío.

Tal complejidad no ha pasado desapercibida. En 2016 la entonces Comisión Federal de Mejora Regulatoria (ahora Comi-

sión Nacional de Mejora Regulatoria) dio a conocer un estudio sobre la obtención de permisos de construcción de vivienda, a partir de que se solicita la licencia de uso de suelo y hasta la entrega del inmueble. El estudio encontró que “la regulación contiene numerosos trámites y procesos” (Cofemer, 2016, p. 3), y que ello tiene un impacto en el costo de la vivienda. Aunque el estudio no abarca las alcaldías de la Ciudad de México, los 51 municipios analizados dan una idea de la manera como la construcción está regulada en el país. En promedio son 19 los trámites necesarios para la entrega del inmueble, y esos trámites suponen 186 requisitos que, de acuerdo con los responsables de las entidades públicas, toman 339 días en promedio. Esa duración se amplía cuando se pregunta a la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, que afirma que en los municipios que declara que sus trámites toman entre 450 y 500 días; en realidad tardan 1 675 días, es decir, aproximadamente cuatro años y medio.

El exceso de trámites tiene, de acuerdo con el estudio, un impacto en los retrasos de la construcción, y ello supone costos de oportunidad que se reflejan en el precio de las viviendas. Son entonces los compradores, concluye el estudio, quienes terminan pagando los costos de transacción relacionados con los excesos de trámites, lo que deja a las familias de bajos ingresos como única opción la adquisición de vivienda en mercados informales.

Nuestra revisión de los trámites previstos y de cómo opera su desahogo en la ventanilla única de una de las alcaldías no arroja argumentos para desvincular lo que ahí observamos respecto a lo encontrado por el estudio de la Cofemer. Nuestro análisis del reglamento y de los soportes electrónicos en los que se consigna la información relacionada con los trámites (en especial, las disposiciones que reiteradamente han establecido que los trámites toman un máximo de 24 horas) nos lleva a considerar seriamente que el tecnicismo y la acumulación de disposiciones en el Reglamento de Construcciones constituyen una condición que inhibe el cumplimiento de la reglamentación, pues genera un ecosistema

favorable a eso que José Ramón Cossío denomina “mediación”, que hace de los gestores de permisos para construir una suerte de intermediarios con funciones idealmente correspondientes al orden jurídico urbanístico. La falta de claridad estaría contribuyendo a entorpecer el Estado de derecho en la Ciudad.

No se trata únicamente aquí de asimilar el exceso de trámites a una falta de claridad en la expresión de las reglas a las que están sometidas las actividades de construcción, sino con ello argumentar que, al ser poco claras y difícilmente inteligibles, las reglamentaciones relacionadas con las construcciones menoscaban el Estado de derecho en los términos señalados por la doctrina jurídica. En efecto, nuestra reflexión ve en la inflación reglamentaria y en la sofisticación técnica de que adolece la reglamentación un elemento que mina la inteligibilidad de ese marco jurídico y que, en una concepción contemporánea del Estado de derecho, afecta su despliegue.

A partir de lo que es considerado como expresiones del Estado de derecho, existe un informe que presenta una valoración sobre el Estado de derecho en México. Esos factores se refieren a los límites al poder gubernamental, la ausencia de corrupción, el gobierno abierto, los derechos fundamentales, el orden y la seguridad, la justicia civil y penal y el cumplimiento regulatorio.²⁴ En lo relativo a este último, el informe recoge información sobre cinco aspectos. Uno de ellos se refiere a la resolución efectiva y eficiente de procedimientos administrativos, especialmente en cuanto a si se llevan a cabo con eficiencia, efectividad y sin retrasos injustificados. Un segundo se refiere al debido proceso en los

²⁴ El informe elaborado por el World Justice Project consiste en elaborar un índice a partir de 42 factores agrupados en los ocho temas mencionados. La información relacionada con cada factor proviene de más de 600 variables que se definen con base en respuestas a una encuesta aplicada a más de 25 000 personas (800 en cada entidad federativa), a más de 1 500 abogados y expertos en derecho y derivada también de información generada por instituciones relacionadas con esos temas (World Justice Project, 2018).

procedimientos administrativos, y otro, a la ausencia de corrupción en la aplicación de normas y regulaciones gubernamentales en la tramitación o el pago de trámites.²⁵ En los tres casos el índice obtenido para la Ciudad de México es inferior a la media nacional, pero en el caso del cumplimiento de trámites libre de corrupción, el índice obtenido en la ciudad es de 0.22 en una escala de 0 a 1 (donde 0 debe ser leído como menor respeto al Estado de derecho y 1 como mayor respeto), un resultado notoriamente debajo de la media nacional (0.44) (World Justice Project, 2018). Ello indica que las condiciones para el cumplimiento de la regulación en la ciudad no son adecuadas. Además de la forma como está expresada y presentada al ciudadano la reglamentación, la presencia de prácticas de corrupción estarían problematizando su cumplimiento.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI arroja indicios en el mismo sentido. En los cuestionarios de sus diferentes ediciones se pregunta sobre la eficacia, la duración y la intervención de corrupción en trámites como los permisos de uso de suelo, de construcción u otros relacionados con la propiedad inmobiliaria.²⁶ De acuerdo con la información que consigna la encuesta en 2019, de los cerca de 40 000 encuestados que en la Ciudad de México realizaron algún trámite relacionado con la propiedad y tuvieron contacto presencial con un servidor público, 41% experimentó un acto de corrupción. En la zona que

²⁵ Los otros dos aspectos relacionados o incluidos en el factor del incumplimiento regulatorio son: *i*) si la normatividad y las regulaciones gubernamentales se cumplen de manera efectiva, y *ii*) si el gobierno respeta los derechos de propiedad (incluyendo la propiedad intelectual), especialmente respecto a si los procesos de expropiación son lícitos y comprenden una remuneración adecuada y sin atrasos (World Justice Project, 2018).

²⁶ La encuesta se levanta cada dos años desde 2011. Desde ese año el cuestionario incluye preguntas respecto a trámites relacionados con el uso de suelo y permisos para demolición, construcción, alineamiento o número oficial. Véase <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>, dirección consultada el 15 de febrero de 2021.

comprende las alcaldías Benito Juárez, Coyoacán, Magdalena Contreras y Tlalpan ese porcentaje se acerca a 70% (INEGI, 2019). Es claro que estos diferentes indicios sugieren un alejamiento de las condiciones apropiadas para que el Estado de derecho se experimente en la ciudad. Sin considerar los otros factores en los que se consideran las acepciones contemporáneas del Estado de derecho (límites al poder gubernamental, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden, seguridad y justicia), tanto en lo que respecta a la ausencia de corrupción relacionada con los trámites relacionados con la propiedad inmobiliaria como en lo que concierne a las condiciones para el cumplimiento de la regulación, no podría argumentarse la vigencia de un Estado de derecho en la capital del país.

OBSERVACIONES FINALES

El objetivo de este capítulo no ha sido presentar una valoración sobre la vigencia y la calidad del Estado de derecho en México y su capital. El propósito, más modesto, consistió en documentar la distancia entre las prácticas de desarrollo urbano que se observan en esa ciudad, particularmente, la construcción de inmuebles para vivienda, y el conjunto de regulaciones concebidas y dispuestas para regular esas prácticas, en específico, el Reglamento de construcciones. La idea fue reflexionar sobre lo que está en el origen de la falta de conformidad entre cientos de construcciones que se registran cada año en la ciudad y lo que para ese efecto prevé la reglamentación. Otro de los focos de la atención para la investigación de la que da cuenta este texto fue la diferencia entre los actos administrativos de registro de Manifestaciones de Construcción con respecto a los actos de Aviso de Terminación de Obra. La reflexión se centró entonces en documentar el no cumplimiento de la reglamentación urbanística y las condiciones que la obstaculizan. Se propusieron algunas hipótesis en cuanto a las características del texto reglamentario, es decir, la claridad, la in-

teligibilidad y la accesibilidad del Reglamento de Construcciones, que son al mismo tiempo atributos del derecho propio del Estado de derecho en su concepción contemporánea.

Reflexionar sobre el cumplimiento de la reglamentación urbanística a partir de la claridad y la inteligibilidad de los textos y en especial del Reglamento de Construcciones, y considerar la percepción sobre la demora, la eficacia, la eficiencia y la intervención de experiencias de corrupción en los trámites relacionados con la propiedad inmobiliaria sugirieron formular algunas conclusiones preliminares sobre lo observado en la Ciudad de México y lo planteado al inicio del capítulo. De entrada, sería difícil descartar que las diferencias documentadas en el capítulo son una expresión de incumplimiento de la ley y de mal funcionamiento del Estado de derecho. A este respecto, el análisis sugiere reformular algunas preguntas respecto a las posibles diferencias entre el registro y la actividad real de construcción, cuando se trata de usos como vivienda con respecto a los de otro tipo, como el de oficina: ¿son sectores mejor gobernados? Las interrogantes tendrían que estar dirigidas a explicar cómo es que todas esas prácticas que entorpecen el cumplimiento de la reglamentación y que categorizamos como rasgos de un débil Estado de derecho se han instalado en las relaciones entre las normas de regulación y sus destinatarios.

En el fondo de esta reflexión se encuentra la preocupación por la eficacia de la reglamentación urbanística en la Ciudad de México, en lo que concierne a dar cuenta de la distancia entre la regla escrita y los comportamientos que esa regla busca enmarcar e inducir. Por ello, la reflexión que propuso este capítulo podría rápidamente ser asociada a la discusión sobre la realización del derecho en la esfera social, que es finalmente la cuestión de fondo en toda interrogante en sociología del derecho (Lascoumes y Severin, 1988).

REFERENCIAS

- Aguilera, M. (2014, 13 de noviembre), “PAOT tiene en custodia 95 folios por obras irregulares”, *El Universal*. <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/paot-tiene-en-custodia-95-folios-por-obras-irregulares-1054048.html>.
- Azuela, A. et al. (coord.) (2019), *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*, México, CIDE.
- Chevallier, J. (2003), *L'État de droit*, París, Montchrestien.
- (2017), *L'État post-moderne*, París, LGDJ.
- Coakley, J. (1994), “The Integration of Property and Financial Markets”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 26(5), 697-713. <https://doi.org/10.1068/a260697>
- Cofemer (2016), *Construcción de vivienda en México. Trámites para autorización*, México: Secretaría de Economía.
- David, L., (2012), “The social construction of real estate markets’ risk. The case of a financial investments cluster in Mexico City”, *Urban Research Journal*, 9.
- David, L., y Halbert, L. (2013), “Finance capital, actor-network theory and the struggle over calculative agencies in the business property markets of Mexico City metropolitan region”, *Regional Studies*, 47(6).
- Eibenschutz, R., y Goya, C. (coord.) (2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006*, México, Cámara de Diputados/UAM Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno del Distrito Federal (2004, 29 de enero), Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- González, L. (2019), “Antología del conflicto urbano”, en A. Azuela et al. (coord.), *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*, México, CIDE.
- González, R. (2020, 7 de noviembre), “Se demolerá megaedificio en periférico por invadir área protegida”, *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/11/07/capital/027n1cap>

- Instituto de Verificación Administrativa (2017), “Inicia en la CDMX demolición de pisos en construcciones irregulares”. <https://www.invea.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/inicia-en-la-cdmx-demolicion-de-pisos-en-construcciones-irregulares>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *Censo General de Población de Vivienda 2010*.
- (2019), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG)*. *Tabulados básicos*.
- (2020), *Censo General de Población de Vivienda 2020*.
- Isunza, G., y Méndez, B. (2011), “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México”, *EURE*, 37(111), 107-129.
- Janoschka, M., y Salinas, L. (2017), “Peripheral urbanisation in Mexico City. A comparative analysis of uneven social and material geographies in low-income housing estates”, *Habitat International*, 70, 43-49.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014), *Sociología de la acción pública*, México, El Colegio de México.
- Lascoumes, P., y Severin, E. (1988), “Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques”, *Droit et société*, 8, 165-187.
- Luisin, B. (2016), “Le mythe de l’État de droit”, “L’État de droit, rétrospectivement...”, *Civitas Europa*, 2(2), pp. 155-182. <https://doi.org/10.3917/civit.037.0155>
- Malváez, G. (2016), “El principio de la protección de la confianza legítima en México”, *Ars Luris*, (51), 73-109.
- Marien, S., y Hoogen, M. (2011), “Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance”, *European Journal of Political Research*, 50, 267-291.
- Meny, Y., y Thoenig, J.-C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Morand, C. A. (dir.) (1991), *Etat propulsive*, París, Publisud.

- Olvera, P., y Delgadillo, V. (2014), “Políticas empresarialistas en los procesos de gentrificación en la Ciudad de México”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 58, 111-133
- Paquette, C., y Yescas, M. (2009), “Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate”, *Centro-h*, (3), pp. 15-26.
- Parson, W. (2005), *Políticas Públicas*, México, Flacso.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (2011), *Memoria de actividades de la PAOT 2007-2011*, México, PAOT.
- (2017), *Informe de actividades, 2017*, México, PAOT.
- Rolnik R. (2017), *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*, Santiago de Chile, LOM.
- Sánchez, M. A. (2020, 8 de noviembre), “Preparan demolición de edificio en Periférico”, *Noticieros Televisa*. <https://noticieros.televisa.com/videos/preparan-demolicion-de-edificio-en-periferico/>
- Sosa, I. (2010, 8 de diciembre), “Ordenan demoler cimentación de Be Grand Copilco”, *Reforma*. https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/ordenan-demoler-cimentacion-de-be-grand-copilco/ar2086017?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--
- (2017, 8 de mayo), “Edifican en CDMX 109 pisos ilegales”, *Reforma*. https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1108202&referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--
- (2020, 10 de diciembre), “Frenan derribo de torre en Anzaldo”, *Reforma*. https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/frenan-derribo-de-torre-en-anzaldo/ar2087372?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017), *Informe de Labores. Segunda Sala 2017*, México, SCJN.
- Tinsa (2019, 22 de abril), “Presenta Tinsa el estudio ‘12 Ciudades de México. Mercado Inmobiliario’”. <https://www.tinsamexico.mx/presenta-tinsa-el-estudio-12-ciudades-de-mexico-mercado-inmobiliario/>
- Tirado, J. (2020, 6 de noviembre), “Por fin inicia demolición de la obra de Periférico Sur 3042”, *ImagenTV*. <https://www.imagen-tv.com/noticias/imagen-noticias-con-ciro-gomez-leyva/por-fin-inicia-demolicion-de-la-obra-de-periferico-sur-3042>
- Ugalde, V. (2004), “Reforma regulatoria, ¿Intento de racionalizar la producción jurídica?”, *Prospectiva*, 26. pp. 17-22.
- (2014), “Un Código ambiental federal para México”, en I. Sosa (coord.) (2017, 8 de mayo), *Edifican en CDMX 109 pisos ilegales. Retos y tendencias de codificación ambiental en México*, México, Profepa, 2014, pp. 103-107.
- Winter, S., y May, P. (2001), “Motivation for Compliance with Environmental Regulations”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), 675-698.
- World Justice Project (2018), *Rule of Law Index*. https://world-justiceproject.org/sites/default/files/documents/WJP-RO-LI-2018-June-Online-Edition_0.pdf

El Estado de derecho en el México contemporáneo
se terminó de imprimir en febrero de 2023, en los talleres de
Editorial Color, S.A. de C.V., Naranjo 96 bis, P.B.,
col. Santa María la Ribera, 06400, Ciudad de México, México.

Portada: Nieves Dánae.

Tipografía y formación: Ángela Trujano López.
Cuidó la edición Carlos Mapes bajo la coordinación
de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.
La edición consta de 500 ejemplares.



MIRADAS MÚLTIPLES

ISBN: 978-607-564-450-9



9 786075 1644509

La multiplicación de referencias al Estado de derecho que se observa en los últimos años en México puede ser una expresión de su vitalidad, pero también de la decepción creciente respecto a su vigencia e, incluso, de su descomposición. A partir de investigaciones desarrolladas desde diferentes enfoques y en varias esferas, este volumen analiza algunos procesos institucionales y sociales que permiten entender el Estado de derecho en México. La militarización de tareas gubernamentales, la generalización de actividades ilegales como el despojo, la inobservancia de las reglas urbanísticas, el reformismo irreflexivo de la Constitución y otros muchos rasgos del orden jurídico mexicano y de sus operadores son examinados por los autores como procesos en los que se expresa un deterioro de las condiciones para hacer posible el Estado de derecho.