



Julio-diciembre de 2019

DERECHOS (CONTROL DE CONVENCIONALIDAD)
HUMANOS DISCRIMINACION
Personas migrantes VIDAS
DISCAPACIDAD salud JUSTICIA territorio

métodhos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (CDHCM), año 9, núm. 17, julio-diciembre de 2019, es una publicación semestral editada por la CDHCM a través del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH). Avenida Universidad 1449, colonia Pueblo Axotla, demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México, tel.: 55 52295600, exts.: 2202 y 2213, <<http://cdhcm.org.mx>>.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-061509513000-203. ISSN 2007-2740, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Fecha de la última actualización: junio de 2019.

La finalidad de la revista es publicar temas de agenda e innovación en derechos humanos, para lo cual se recabarán artículos que reflejen los puntos de vista de personas investigadoras, docentes o estudiantes en la materia; por ello, las opiniones expresadas por las y los autores no reflejan necesariamente la postura de la CDHCM. *métodhos* se dirige a las personas interesadas en el estudio, protección, promoción, difusión y defensa de los derechos humanos.

Los artículos de investigación que integran la revista *métodhos* son inéditos; son sometidos a un proceso de dictaminación mediante el sistema de arbitraje ciego por pares a través de dos árbitros especialistas en el campo que corresponda, y externos a la institución editora.

Comité Editorial: Eva Alcántara Zavala, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (México); Karina Ansolabehere, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); María del Pilar Berrios Navarro, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (México); José Alfonso Bouzas Ortiz, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); Domitille Marie Delaplace, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (México); Lawrence Salomé Flores Ayvar, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); Rubén Rabindranath García Clarck, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (México); Iván García Gárate, Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (México); Isaí González Valadez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); Volga de Pina Ravest, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (México); Javier Urbano Reyes, Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México (México), y Miguel Ángel Vértiz Galván, Universidad Pedagógica Nacional (México).

Dirección editorial: Domitille Marie Delaplace. Coordinación editorial: María del Rocío Galindo Ortega y Cesia Azul Ramírez Salazar. Corrección de estilo y revisión de pruebas: Karina Rosalía Flores Hernández y Karla Viridiana Torres Ruiz. Diseño y formación: Ana Lilia González Chávez. Cuidado de la edición: Karina Rosalía Flores Hernández. Desarrollo web: Jorge Cordero Pérez.

Para visualizar la versión completa de la Convocatoria y de la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos* consulte la página web <<http://revistametodhos.cd hdf.org.mx>> y para el envío de artículos o mayor información comuníquese al teléfono 55 52295600, exts. 2202 y 2213, o escriba al correo electrónico <revistametodhos@cdhcm.org.mx>.

Incluida en:



La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México autoriza a toda persona interesada el reproducir total o parcialmente el contenido e imágenes de la publicación, siempre que en su utilización se cite invariablemente la fuente correspondiente.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Nashieli Ramírez Hernández

4

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Control preventivo provisional, *Terry stop* y sospecha razonable

Provisional preventive control, *Terry stop* and reasonable suspicion

Héctor Ivar Hidalgo Flores

7

Los derechos culturales de las personas con discapacidad en el turismo

The cultural rights of people with disabilities in tourism

Ingrith Gabriela Carreón Morales

28

Derecho humano de acceso a la información pública: reflexiones sobre el presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana

Human Right of Access to Public Information: reflections on the budget of the Universidad Autónoma Metropolitana

Gabriela Barajas Martínez, Guadalupe Zaragoza y José Antonio Martínez

55

ENTREVISTA

La sociología de la infancia, a 30 años de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Niñas y los Niños

Marta Martínez Muñoz

84

RESEÑA

Aragón Andrade, Orlando. *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*, México. Morelia: Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia de la UNAM, 2019.

Elena Margarita Espinosa Morales

95

CONVOCATORIA

101

PRESENTACIÓN

Núm. 17 Julio-diciembre de 2019

<http://revistametodhos.cdhdh.org.mx>

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en seguimiento a las tareas de promoción y difusión que tiene a su cargo, publica el décimo séptimo número de la revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, *métodhos*, con el cometido de seguir abonando al estudio y la reflexión sobre la situación de los derechos humanos y el conocimiento de éstos.

La presente edición se integra por tres artículos de investigación que fueron dictaminados académicamente, apegados al compromiso de ser aportaciones con rigor metodológico; una entrevista realizada a una experta en derechos de las niñas, los niños y las personas adolescentes; y la reseña de un libro que describe la lucha encausada por la comunidad de Cherán, en Michoacán, para demandar el ejercicio de sus derechos. Estas contribuciones comparten como hilo conductor el fortalecer el estudio de los derechos e insistir en la protección específica con la que debe contar las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria.

El primer artículo lleva por título “Control preventivo provisional, *Terry stop* y sospecha razonable”, y fue escrito por Héctor Ivar Hidalgo Flores, quien realiza un estudio comparado entre el sistema de justicia penal de Estados Unidos de América y el mexicano, respecto a la figura de *control preventivo provisional* y las causas que motivan su ejecución.

El autor identifica que en ambos sistemas concurren conductas preparatorias a la comisión de delitos -como actitudes evasivas o desafiantes en contra del personal de seguridad pública y denuncias anónimas- que bajo un escrutinio judicial han sido calificadas como sospechas razonables, justificando la aplicación de la figura penal en comento.

Resalta que una sospecha razonable no se determina por simples conjeturas o valoraciones subjetivas de las y los agentes policiacos, sino a partir de la concurrencia de elementos que fortalezcan las causas razonadas de una detención momentánea (sin confundirse con un arresto), debiendo ser examinados según cada caso y las circunstancias fácticas del mismo.

La aportación de Ingrith Gabriela Carreón Morales con el artículo “Los derechos culturales de las personas con discapacidad en el turismo”, invita a reflexionar sobre la situación de discriminación que viven las personas con discapacidad al ser excluidas de la vida en la comunidad. En específico, se limita su participación en actividades culturales, recreativas y deportivas, por prevalecer barreras físicas, culturales y económicas.

Apunta los pendientes que el gobierno capitalino tiene en la materia, pues falta asegurar que cualquier producto de la rama turística se diseñe tomando en cuenta a las personas con discapacidad, sus diversidades y preferencias. Asimismo, que se garantice la accesibilidad física, económica y social, para el disfrute de sus derechos.

No obvia mencionar los avances sobre el tema, particularmente en el aspecto legal, y no deja de alertar que culturalmente prevalecen prejuicios en contra de las personas con discapacidad, situación que debe ser combatida mediante acciones de sensibilización dirigidas a la sociedad y de capacitación para el personal involucrado en los servicios turísticos.

En el tercer artículo de investigación “Derecho humano de acceso a la información pública: reflexiones sobre el presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana”, Gabriela Barajas Martínez, Guadalupe Zaragoza y José Antonio Martínez dan cuenta de los avances y retos en materia de transparencia y rendición de cuentas de las universidades públicas.

Para ello realizan un análisis acerca del portal de transparencia de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), una de las principales instancias educativas del país. Encontrando avances en la materia, como la creación de normatividad y órganos internos que se ocupan del tema, también advierten pendientes por resolver, como el hecho de que el presupuesto de egresos no sea público, y el aprobado no observe formato de datos abiertos, situación que dificulta conocer en qué y cómo se aplican los recursos económicos.

Concluyen sobre la relevancia de que los sujetos obligados en materia de transparencia y datos personales, como la UAM, cumplan con la normatividad aplicable, para garantizar el derecho de acceso a la información.

A su vez, esta edición de *métodhos* se nutre de la entrevista realizada a Marta Martínez Muñoz, socióloga española dedicada al estudio y promoción de los derechos de las niñas, los niños y las personas adolescentes.

En este diálogo la experta aproxima el tema de la sociología de la infancia, señalando sus tres ejes principales: entender la infancia como categoría social, combatir el constructo que

las personas adultas han impuesto en torno a la misma, y reconocer a las niñas y los niños como personas sujetas de derechos y capaces de decidir en la esfera privada y pública.

Subraya que las niñas y los niños tienen el derecho a que su opinión sea escuchada y respetada, y que sus saberes enriquecen la configuración del mundo, a partir de la diversidad de su pensamiento. Por estas razones promover la organización y participación de la infancia es un compromiso en el que los Estados deben trabajar.

A 30 años de la Convención sobre los Derechos de las Niñas y los Niños, destaca que este instrumento internacional es una base sobre la que se deben seguir ampliando los derechos de este grupo de atención prioritaria.

Finalmente, la revista cierra con la reseña de Elena Margarita Espinosa Morales sobre el libro *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*, obra que relata el proceso de lucha de la comunidad purépecha para proclamar el reconocimiento y ejercicio de su derecho a la autonomía visualizando al campo jurídico como una herramienta de liberación, bajo el marco del Estado de derecho, e invitando a la sociedad a solidarizarse con las comunidades que trabajan por salvaguardar los derechos de las personas indígenas.

Con la publicación de la revista *métodhos*, así como de otras obras de investigación y promoción de los derechos humanos, esta Comisión sigue trabajando para cumplir el mandato que la Constitución Política de la capital ordena, para dar a conocer la situación de los derechos humanos en la ciudad, y divulgar el conocimiento de los derechos de las personas.

Asimismo, en concordancia con lo establecido en la nueva Ley Orgánica de este Organismo local, la Comisión se vincula con actores como organizaciones, personas académicas y público en general para que, mediante un trabajo conjunto, se fomente la investigación, análisis y divulgación de los derechos humanos, en especial de las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria.

La invitación para sumarse a este trabajo de estudio y difusión, a través de la Revista *métodhos*, continúa abierta, esperando que esta edición sea beneficiosa para todas las personas que se vinculen con la misma.

Nashieli Ramírez Hernández,
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Control preventivo provisional, Terry stop y sospecha razonable

Provisional preventive control, Terry stop and reasonable suspicion

Héctor Ivar Hidalgo Flores*

Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ciudad de México, México.

ivarhidalgo@gmail.com

Recibido: 5 de mayo de 2019

Aceptado: 22 de agosto de 2019

* Maestrante en Juicio Oral y Proceso Penal Acusatorio por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva del autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

Resumen

En este artículo se analizarán las figuras del control preventivo provisional y de la sospecha razonable. El estudio se hará a partir de las sentencias de los tribunales federales tanto estadounidenses como mexicanos. Se propone que existen ciertos factores muy recurrentes que, bajo ciertas circunstancias, pueden generar una sospecha razonable que justifique la aplicación de un control preventivo provisional, es decir, de una detención momentánea con fines de investigación.

Palabras clave: control preventivo provisional, sospecha razonable, derechos humanos, libertad personal.

Abstract

In this article we will analyze the figures of Terry *stop* and reasonable suspicion. The study will be based on the judgments of federal courts, both North American and Mexican. It is proposed that there are certain very recurrent factors that, under certain circumstances, may generate a reasonable suspicion that justifies the application of a Terry *stop*, that is to say, a temporary detention for investigation purposes.

Keywords: Terry *stop*, reasonable suspicion, human rights, freedom of movement.

Sumario

I. Introducción; II. Terry vs. Ohio, la Terry *stop* y la sospecha razonable; III. El amparo directo en revisión 3463/2012, el control preventivo provisional y la sospecha razonable; IV. La Terry *stop* y el control preventivo provisional: el caso de los automóviles; V. Conclusiones; VI. Bibliografía.

I. Introducción

Para la prevención, investigación y persecución de los delitos, las autoridades cuentan con diversos instrumentos jurídicos que les permiten afectar de forma legítima los derechos de las personas. De manera histórica, las autoridades mexicanas han utilizado la orden de aprehensión, la flagrancia y el caso urgente para restringir constitucionalmente la libertad personal de ciudadanas y ciudadanos. No obstante, en los últimos tiempos y derivado del aumento del crimen, los Estados han ideado nuevas herramientas legales para combatir con mayor eficacia a la delincuencia.

En este sentido, México no se ha quedado atrás. A partir de una nueva interpretación constitucional, e inspirándose en una figura del derecho estadounidense (*Terry stop*),¹ la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) creó la figura del *control preventivo provisional*.² Básicamente este control preventivo provisional permitiría la detención momentánea de una persona siempre y cuando exista una sospecha razonable de que está cometiendo un delito.

La SCJN estableció que la sospecha razonable se podría generar por determinados factores y enunció algunos de ellos de manera muy general.³ Sin embargo, quienes han ido concretando el contenido, tanto del control preventivo provisional como de la sospecha razonable, son las juezas y los jueces de control, además de los tribunales que revisan sus resoluciones, ya que el proceso penal acusatorio establece un momento específico para calificar la detención de una persona.⁴

¹ Esta inspiración es clara si tomamos en cuenta que la *Terry stop* y el control preventivo provisional son figuras prácticamente idénticas. Además, la propia SCJN ha hecho mención expresa al caso *Terry vs. Ohio* como fundamento para hablar del control preventivo provisional y de la sospecha razonable. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, "Amparo directo en revisión 6695/2015", Sentencia del 13 de julio de 2016, nota al pie 24.

² El primer caso donde apareció esta figura fue el amparo directo en revisión 3463/2012. Para mayor información véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, "Amparo directo en revisión 3463/2012", Sentencia del 22 de enero de 2014.

³ Por ejemplo, conductas evasivas o desafiantes. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo directo en revisión 3463/2012, párr. 114.

⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales del 5 de marzo de 2014 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 17 de junio de 2016), artículo 308. Aunque este código también establece que el Ministerio Público deberá examinar las circunstancias en que se llevó a cabo la detención de una persona, de ahí que exista una protección reforzada del derecho a la libertad personal, ya que tanto el Ministerio Público como la jueza o el juez de control deberán calificar la detención de una persona. Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 149.

En este contexto, y dada la relevancia y novedad del tema –apenas en 2014 la SCJN se pronunció al respecto–, es que se analizarán las figuras de control preventivo provisional y sospecha razonable. El estudio se hará a partir de las sentencias de los tribunales federales tanto estadounidenses como mexicanos. Se supone que existen ciertos factores muy recurrentes que, bajo ciertas circunstancias, pueden generar una sospecha razonable que justifique la aplicación de un control preventivo provisional, es decir, de una detención momentánea con fines de investigación.

II. Terry vs. Ohio, la Terry stop y la sospecha razonable

En 1968 la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió el caso Terry vs. Ohio. Este precedente se considera el más importante en cuanto a la regulación de la conducta policial en las calles estadounidenses.⁵ Los hechos de este fallo, cuya redacción corrió a cargo del Chief Justice Earl Warren, son bastante sencillos. De la sentencia se desprende que un detective de la policía de la ciudad de Cleveland, Martin McFadden, se encontraba vigilando a tres sujetos que se habían detenido varias veces frente al escaparate de una tienda. El detective, al sospechar de esta conducta, se acercó a las tres personas, les preguntó su nombre y éstas sólo pudieron balbucir algunas palabras. Inconforme con dichas respuestas, el detective decidió realizarles un cacheo [revisión], encontrándoles armas de fuego a dos de ellas.⁶

Al respecto, la Corte Suprema resolvió que esta detención fue constitucional y que no debían excluirse las pruebas encontradas.⁷ Además, estableció que no era necesario que el detective contara con el estándar probatorio conocido como *causa probable* para hacer la detención,⁸ y también señaló que si un policía tiene una sospecha razonable de que se está cometiendo un delito, le está permitido detener momentáneamente a la persona para cuestionarla. Asimismo, si el policía tiene la sospecha de que dicha persona está armada, puede llevar a cabo una revisión en busca de armas. Estas inconveniencias menores estarían justificadas en el interés de una seguridad pública efectiva.⁹

⁵ Craig S. Lerner, "Reasonable Suspicion and Mere Hunches", *Vanderbilt Law Review*, vol. 59, núm. 2 (2006), 418, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=787285 (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

⁶ Corte Suprema de los Estados Unidos, "Terry vs. Ohio", Sentencia del 10 de junio de 1968, 4-7.

⁷ Corte Suprema de los Estados Unidos, "Terry vs. Ohio", 31.

⁸ Corte Suprema de los Estados Unidos, "Terry vs. Ohio", 24.

⁹ Corte Suprema de los Estados Unidos, "Terry vs. Ohio", 10 y 11.

Por otro lado, la Corte Suprema estadounidense dijo que para legitimar esta actuación, la policía debe ser capaz de señalar hechos específicos, que en conjunto con inferencias razonables justifiquen la intrusión.¹⁰ En suma, se resolvió que la policía necesita hechos e inferencias razonables específicas para detener a una persona, y no una mera “corazonada”.¹¹

Derivado de este precedente, la policía puede realizar a cabo una detención momentánea si tiene la sospecha de que una persona está cometiendo un delito y, más aún, practicarle una revisión superficial si tiene la impresión de que está armada. Hay que tener en cuenta que esta última facultad no es un “cheque en blanco” para la policía. Del fallo es posible concluir que ésta sólo puede cachear o revisar a alguna persona en busca de armas, y únicamente en caso de que perciba en ella un objeto peligroso podrá introducir las manos en su ropa o propiedades. No obstante, en un caso posterior, la Corte Suprema estadounidense ha señalado que si en esa búsqueda de armas la policía palpa drogas, estas últimas podrán ser confiscadas y ofrecidas como prueba.¹²

Pues bien, tal fallo creó la llamada *Terry stop*. En casos posteriores, la Corte estadounidense y las demás cortes federales han establecido diversos factores que pueden generar una sospecha razonable de que se está cometiendo un delito, los cuales se analizarán a continuación.

a) *Actitud evasiva*

Quizá uno de los ejemplos más claros de un factor que puede generar una sospecha razonable se da cuando una persona adopta una actitud evasiva frente a la policía. En *Illinois vs. Wardlow*, la Corte Suprema estadounidense analizó el caso de un individuo de apellido Wardlow, el cual se encontraba en una zona conocida por su alto tráfico de drogas. Al observar que una caravana de vehículos de la policía se acercaba, dicha persona emprendió la huida. Dos de los policías le dieron alcance y le detuvieron; en esos momentos él llevaba consigo una bolsa opaca. Los oficiales decidieron hacer una revisión a su persona y a la bolsa que portaba, fue cuando sintieron que dentro de ésta se encontraba un arma de fuego y al abrirla hallaron una pistola.¹³

¹⁰ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Terry vs. Ohio*”, 21.

¹¹ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Terry vs. Ohio*”, 27.

¹² Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Minnesota vs. Dickerson*”, Sentencia del 7 de junio de 1993.

¹³ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Illinois vs. Wardlow*”, Sentencia del 12 de enero de 2000, 121 y 122.

En este caso la Corte estadounidense sostuvo que la policía puede llevar a cabo una breve detención para investigar a una persona, siempre y cuando tenga una sospecha razonable de que está cometiendo alguna actividad criminal. Por otro lado, la presencia de una persona en un área de alta actividad delictiva por sí sola no crea una sospecha razonable, pero sí es un factor a considerar. En este sentido, la mera presencia en una zona de alta delincuencia no fue el único factor que creó una sospecha razonable, sino también la huida de Wardlow al notar la llegada de la policía.¹⁴

En otro asunto, una corte de apelaciones dijo que una sospecha razonable se puede generar cuando un grupo de personas huyen al notar la presencia policial. Algo a tomar en cuenta es que si dentro de este grupo de personas una de ellas adopta una actitud evasiva y huye, eso podría generar que la sospecha razonable recaiga no sólo sobre la persona que emprendió la fuga, sino también sobre sus acompañantes.¹⁵

b) Nerviosismo

Uno de los factores que de manera recurrente se señala para acreditar la sospecha razonable es el nerviosismo de una persona. Aquí hay que romper un mito. Ciertamente, una actitud nerviosa puede ser un elemento que genere una sospecha razonable, pero de manera aislada será difícil que justifique una detención. En Estados Unidos vs. Sokolow, la Corte Suprema analizó el caso de un hombre que fue detenido al llegar al aeropuerto de Honolulu, Hawaii, después de un viaje a la ciudad de Miami, Florida. Los agentes le detuvieron debido a que la sospecha razonable había sido generada, entre otras cosas, por la actitud nerviosa de Sokolow al haber pagado sus boletos de avión en efectivo y viajado utilizando un alias.¹⁶ La Corte Suprema estadounidense determinó que la detención había sido constitucional. Al respecto, precisó que para evaluar la validez de una Terry stop se debe considerar la totalidad de las circunstancias, es decir, toda la *fotografía*, todos los factores en conjunto.¹⁷ En este caso se dijo que los diversos factores que precedieron a la detención –el hecho de tener una actitud nerviosa o errática, el haber viajado con un alias y comprado los boletos de avión en efectivo– por sí solos no son elementos de prueba de una actividad ilícita, pero en conjunto pueden crear una sospecha razonable.

¹⁴ Corte Suprema de los Estados Unidos, "Illinois vs. Wardlow", 123 y 124.

¹⁵ Corte de Apelaciones para el Octavo Circuito, "Estados Unidos vs. Trogdon", Sentencia del 18 de junio de 2015, 6 y 8.

¹⁶ Corte Suprema de los Estados Unidos, "Estados Unidos vs. Sokolow", Sentencia del 3 de abril de 1989, 3.

¹⁷ Corte Suprema de los Estados Unidos, "Estados Unidos vs. Sokolow", 8 y 9.

Por otro lado, una corte de apelaciones ha señalado que el nerviosismo de una persona realmente no tiene mucho peso para determinar la existencia de una sospecha razonable, pues éste es una respuesta común y natural a un encuentro con la policía. Por lo tanto, para que el nerviosismo genere una sospecha razonable debe estar acompañado por otros motivos de mayor peso. No obstante, un nerviosismo extremo y persistente sí puede ser un factor de importancia para crear una sospecha razonable, por ejemplo, si durante un encuentro con la policía la persona tiene las manos temblorosas, apenas si hace contacto visual con los agentes, tiene un ritmo cardíaco acelerado, inmediatamente pide permiso para fumar y permanece ansiosa incluso después de que se le informa que sólo recibirá una amonestación.¹⁸

Por su parte, otra corte de apelaciones determinó que en ciertos casos el nerviosismo puede generar una sospecha razonable. Por ejemplo, cuando los brazos y manos de una persona están temblorosos, tiene espasmos en los ojos y el cuello le pulsa de forma visible,¹⁹ o si tiene tanto las manos como el cuerpo temblorosos y sus ojos se ven sospechosos.²⁰ Aunque otra corte de apelaciones determinó que no existía una sospecha razonable si en un encuentro con la policía una persona le da la espalda a los agentes, evita el contacto visual y murmura respuestas bajas a las preguntas que se le hacen.²¹

c) Área de alta delincuencia

La zona de alta delincuencia también es un factor muy común para determinar si existe una sospecha razonable. El primer caso donde se hizo referencia a que la presencia de una persona en un área de alta criminalidad podía ser un elemento para generar una sospecha razonable se dio en *Adams vs. Williams*. En este asunto la Corte Suprema estadounidense señaló que se puede crear una sospecha razonable si una persona ha sido denunciada de portar narcóticos y un arma de fuego, y cuando además se halla dentro de un automóvil en un área de alta delincuencia.²² Aunque, como se ha señalado, en este precedente la Corte

¹⁸ Corte de Apelaciones para el Décimo Circuito, “Estados Unidos vs. Moore”, Sentencia del 30 de julio de 2015, 8 a 10.

¹⁹ Corte de Apelaciones para el Quinto Circuito, “Estados Unidos vs. Wallstrum”, Sentencia del 4 de marzo de 2013, 5.

²⁰ Corte de Apelaciones para el Quinto Circuito, “Estados Unidos vs. Wilkerson”, Sentencia del 22 de diciembre de 2010, 4.

²¹ Corte de Apelaciones para el Cuarto Circuito, “Estados Unidos vs. Slocumb”, Sentencia del 22 de octubre de 2015, 3, 9, 10 y 13.

²² Corte Suprema de los Estados Unidos, “Adams vs. Williams”, Sentencia del 12 de junio de 1972.

Suprema estadounidense no ofreció ninguna guía para interpretar el *concepto área de alta delincuencia*.²³

No obstante, otras cortes han definido a una zona de alta criminalidad como un lugar donde se pueden esperar actividades ilícitas. Asimismo, la han descrito como una zona conocida por su gran tráfico de drogas o un lugar donde se lleva a cabo vigilancia policial.²⁴

Por otro lado, una corte de apelaciones ha encontrado una sospecha razonable cuando una persona, a altas horas de la noche, en un área de alta criminalidad y con un clima invernal, se encuentra simplemente parada al lado de un auto detenido en medio de la calle.²⁵ Otra corte de apelaciones ha señalado que visitar una casa vinculada con la venta de drogas es similar a estar en una zona de alta criminalidad. No obstante, ha señalado que la presencia de una persona en un área de alta delincuencia es un factor relevante para generar una sospecha razonable, pero que por sí sola no es suficiente para crear dicha sospecha.²⁶

d) *Denuncia anónima*

Otro factor muy recurrente que se alega para acreditar una sospecha razonable es la existencia de una denuncia anónima. En *Alabama vs. White*, la Corte Suprema analizó un caso donde la policía recibió una llamada telefónica en la que se hacía una denuncia anónima que indicaba que una mujer de apellido White estaría saliendo, a determinada hora, de un departamento hacia un motel cercano, y que se hallaría en posesión de cocaína. En este asunto la policía procedió a corroborar la denuncia. Observó a la mujer salir del departamento y dirigirse al motel señalado. Antes de entrar en él fue detenida y, en efecto, se descubrió que estaba en posesión de cocaína.²⁷ En este caso la Corte estadounidense fue muy categórica y determinó que una denuncia anónima, cuando es corroborada por el trabajo

²³ Andrew Guthrie Ferguson, "The 'High-Crime Area' Question: Requiring Verifiable and Quantifiable Evidence for Fourth Amendment Reasonable Suspicion Analysis", *American University Law Review*, vol. 57 (15 de agosto de 2008), 1598, <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1036&context=aulr> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

²⁴ Andrew Guthrie Ferguson, "The 'High-Crime Area' Question: Requiring Verifiable and Quantifiable Evidence for Fourth Amendment Reasonable Suspicion Analysis", 1605.

²⁵ Corte de Apelaciones para el Octavo Circuito, "Estados Unidos vs. Hurd", Sentencia del 8 de mayo de 2015, 5. Resulta interesante que la hora y el clima –en este caso un fuerte frío– hayan sido factores a tomar en cuenta para determinar la existencia de la sospecha razonable, lo que pone de relieve la importancia de analizar la totalidad de las circunstancias que rodean el acercamiento de la policía.

²⁶ Corte de Apelaciones para el Quinto Circuito, "Estados Unidos vs. Spears", Sentencia del 21 de enero de 2016, 9.

²⁷ Corte Suprema de los Estados Unidos, "Alabama vs. White", Sentencia del 11 de junio de 1990, 326 y 327.

independiente de la policía, puede generar una sospecha razonable que justifique una Terry stop.²⁸

Por su parte, una corte de apelaciones ha señalado que una denuncia anónima rara vez es lo suficientemente creíble como para generar una sospecha razonable. En contraste, las cortes suelen presumir que una persona que revela su identidad a la policía tiene mayor credibilidad que quien no lo hace.²⁹ En otro caso, por ejemplo, una corte de apelaciones ha determinado que una denuncia anónima, sumada a que la persona denunciada se encontraba en un área de alta delincuencia, no son factores suficientes para crear una sospecha razonable.³⁰

Algunas cortes se han animado a establecer ciertos factores que darían credibilidad a una denuncia anónima. Por ejemplo, una corte de apelaciones ha señalado que una denuncia anónima tiene credibilidad si se presenta cara a cara a un miembro de la policía y si éste tiene la oportunidad de apreciar directamente la fiabilidad del denunciante, o cuando la persona que denuncia puede ser sujeta a un procedimiento legal si su denuncia resulta ser falsa, o cuando la denuncia predice lo que sucederá en el futuro.³¹

III. El amparo directo en revisión 3463/2012, el control preventivo provisional y la sospecha razonable

El primer asunto en que la SCJN hizo mención al control preventivo provisional y a la sospecha razonable fue en el amparo directo en revisión 3463/2012. En este fallo, cuya redacción corrió a cargo del ministro José Ramón Cossío Díaz, se analizó la detención de una persona que había sido denunciada anónimamente de vender drogas.

Desde un principio la Suprema Corte señaló que es “importante precisar qué debe entenderse por una sospecha razonada y cómo es que la existencia de la misma pueda justificar un control preventivo provisional por parte de la autoridad policial”.³² Llama la atención el

²⁸ Corte Suprema de los Estados Unidos, “Alabama vs. White”, 328. Claro que corroborar la denuncia anónima podría generar una sospecha razonable; no obstante, podría haber casos en que malos elementos de la policía inventaran denuncias y también inventaran que las han corroborado sólo para justificar una detención. Es por eso que se considera que este factor debe tratarse con mucho cuidado y reconocer que lo mejor es que estas denuncias se hallen robustecidas por otros elementos que generen una sospecha razonable.

²⁹ Corte de Apelaciones para el Tercer Circuito, “Estados Unidos vs. Kehoe”, Sentencia del 2 de julio de 2015, 9.

³⁰ Corte de Apelaciones para el Cuarto Circuito, “Estados Unidos vs. Lowe”, Sentencia del 20 de junio de 2018, 4, 7 y 15.

³¹ Corte de Apelaciones para el Tercer Circuito, “Estados Unidos vs. McCants”, Sentencia del 18 de diciembre de 2018, 8.

³² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3463/2012”, párr. 108.

nombre que se eligió (control preventivo provisional), por lo cual podemos pensar que no se quiso denominarle *detención preventiva provisional* o algún otro nombre parecido debido a la timidez de aceptar que este control es una verdadera detención aunque sea provisional.

Posteriormente, la SCJN precisó que la finalidad de estos controles no es encontrar pruebas de algún delito en particular, “sino que se realizan con el objetivo de prevenir algún posible delito, de salvaguardar la integridad y la vida de los agentes de la policía, o bien, para corroborar la identidad de alguna persona con base en información de delitos previamente denunciados ante la policía o una autoridad”.³³ Asimismo, estableció que

para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no una simple sospecha que derive del criterio subjetivo del agente de la autoridad, basado en la presunción de que por la simple apariencia del sujeto es posible que sea un delincuente.³⁴

La Suprema Corte abundó más en cuanto a la sospecha razonable y dijo que ésta debe ser “acreditable empíricamente en virtud de que se justifique la presunción de que alguien está cometiendo un delito o lo acaba de cometer”.³⁵ Por otro lado, dio algunas directrices para saber cuándo se puede generar dicha sospecha:

Es importante considerar que el comportamiento inusual de las personas, como las conductas evasivas y/o desafiantes frente a los agentes de la policía, así como cualquier otro comportamiento que razonablemente pueda ser interpretado dentro de determinado contexto como preparatorio para la comisión de algún delito, puede justificar un control preventivo provisional. Sólo bajo estas condiciones, la policía estaría en posibilidad de llevar a cabo un control provisional preventivo.³⁶

Por último, en este precedente la SCJN señaló que dependiendo de la intensidad de la conducta que genera la sospecha razonable existirán dos grados de control preventivo provisional,

[u]n control preventivo de grado menor [que] implicaría que los agentes de la policía pudiesen limitar provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos con la finalidad de solicitar infor-

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3463/2012”, párr. 109.

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3463/2012”, párr. 111.

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3463/2012”, párr. 112.

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3463/2012”, párr. 114.

mación a la persona controlada, como por ejemplo su identidad, ruta, motivos de su presencia, etcétera. Asimismo, el agente de la policía estaría en posibilidad de realizar una revisión ocular superficial exterior de la persona o del interior de algún vehículo.³⁷ [Además de] [u]n control preventivo de grado superior, motivado objetivamente por conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, [que] implicaría que los agentes policiales estarían en la posibilidad de realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más profundo, con la finalidad fundamental de prevenir algún delito, así como para salvaguardar la integridad y la vida de los propios agentes. En estas condiciones, dichos agentes podrían además registrar las ropas de las personas, sus pertenencias, así como el interior de los vehículos. Esto ocurriría, por ejemplo, si las circunstancias objetivas y particulares que rodean a un delito y al sujeto activo corresponden ampliamente con las descritas en una denuncia previa, o bien si los sujetos controlados muestran un alto nivel de desafío o de evasión frente a los agentes de autoridad. En resumen, una persona violenta o que intente darse a la fuga, puede ser objeto de un control preventivo más intenso.³⁸

Posteriormente, en el amparo directo en revisión 1596/2014 se retomaron ideas del amparo directo en revisión 3463/2012, añadiendo una novedad: los niveles de contacto entre una autoridad de seguridad pública y una tercera persona.

Básicamente se dijo que en estos niveles de contacto podía existir: a) una “simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o de prevención del delito”; b) una “restricción temporal del ejercicio de un derecho, como puede ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad”, o c) una “detención en estricto sentido”.³⁹

Con respecto al primer nivel de contacto, se señaló que no requiere de ninguna justificación, “ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica. Este supuesto se actualiza, por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace ciertos tipos de preguntas, sin ejercer ningún medio coactivo y bajo la suposición de que dicha persona se puede retirar en cualquier momento”.⁴⁰

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3463/2012”, párr. 117.

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3463/2012”, párr. 118.

³⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 1596/2014”, Sentencia del 3 de septiembre de 2014, párr. 81. La SCJN tomó estos niveles de contacto de Terry vs. Ohio. En efecto, la Corte Suprema estadounidense marcó una diferencia clara entre una *detención* y un *arresto*, y entre un *cacheo* y un *registro*; véase Corte Suprema de los Estados Unidos, “Terry vs. Ohio”, 10.

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 1596/2014”, párr. 82.

En cuanto al segundo nivel se dijo que “la restricción temporal del ejercicio de la libertad surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, lo cual puede derivar en una ausencia de movimiento físico”.⁴¹

Finalmente, en esta trilogía de precedentes que abordan el control preventivo provisional y la sospecha razonable se encuentra la emblemática acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014. De este fallo se desprenden diversas ideas que hay que tener en cuenta.

Por principio, la SCNJ ofreció una definición del control preventivo provisional:

[L]os controles preventivos provisionales son restricciones temporales al ejercicio de un derecho, las cuales no deben confundirse con una detención propiamente dicha, ya que no implican una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad y que, según se dijo en dichos precedentes, en muchos casos tiene como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública.⁴²

Posteriormente, reconoció que la libertad personal no sólo se puede ver afectada por la orden de aprehensión, la flagrancia y el caso urgente –que tienen sustento en el artículo 16 constitucional–, sino también por el control preventivo provisional –el cual se fundamenta en el artículo 21 de la Carta Magna–.⁴³ Esto significa que ya existen cuatro formas con las cuales es posible restringir constitucionalmente la libertad personal.

La SCJN dijo que el control preventivo provisional “deriva de las facultades en materia de seguridad pública que se otorgan a los agentes de la Policía en el artículo 21 constitucional, es decir, en la prevención, investigación y persecución de los delitos, por lo que sólo en estos ámbitos de actuación se encuentra autorizada su realización”. Además, que dichos controles “[n]o son arbitrarios o caprichosos, pues para que sean constitucionalmente válidos

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Amparo directo en revisión 1596/2014”, párr. 83.

⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014”, Sentencia del 22 de marzo de 2018, párr. 66.

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014”, párr. 81.

deben realizarse por autoridad competente, en este caso por los agentes de Policía, y a su ejecución precede, invariablemente, la existencia de una sospecha razonable”.⁴⁴

Contrario a lo que se piensa, la Suprema Corte mexicana precisó que los controles preventivos provisionales no sólo se encuentran permitidos en la prevención de los delitos, sino también en su investigación.⁴⁵ Asimismo, hay que especificar que no es admisible justificar dichos controles “bajo el argumento de que la Policía cuenta con facultades o competencias constitucionales en la prevención e investigación de delitos” o “bajo ‘corazonadas’ o ‘porque se veía sospechoso’ o aduciendo amplia experiencia policiaca o protocolos de actuación generales”. En suma, “[l]a sospecha razonable debe acreditarse caso por caso, de manera individual y según las circunstancias fácticas que rodean la actuación de que se trate”.⁴⁶

Pues bien, siguiendo los parámetros de la SCJN, los demás tribunales federales han analizado diversos factores que podrían generar una sospecha razonable de que se está cometiendo un delito. Tales factores se estudiarán a continuación.

a) Actitud evasiva

Como se ha señalado con anterioridad, la actitud evasiva de una persona puede ser un factor para considerar que existe una sospecha razonable. Así, un juzgado de distrito estimó constitucional la detención de una persona que se echó a correr al ver que llegaba la policía. De la sentencia se desprende que cuando agentes de la policía estaban haciendo un recorrido de rutina, se percataron de la presencia de un sujeto que volteaba de manera constante hacia ellos, así como a los alrededores. Cuando los elementos policiacos trataron de acercarse él

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014”, párr. 81.

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014”, párr. 82.

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014”, párr. 104. Es muy común que la policía argumente que puede llevar a cabo detenciones momentáneas, ya que la Constitución la faculta para prevenir e investigar delitos, y esto es cierto; no obstante, como señala la propia Suprema Corte, debe existir una sospecha razonable de que se está cometiendo un delito. La policía no debe argumentar de manera abstracta que tiene facultades para realizar dichas detenciones, sino que debe contar con hechos específicos que generen una sospecha razonable de que existe una actividad criminal. Véanse este par de videos en que policías federales recurren a la mala práctica de realizar detenciones invocando, de manera abstracta, su facultad para prevenir e investigar delitos: Jorge Aguilar, “Detención ilegal en carretera federal; amenaza de remolcamiento de vehículo”, YouTube, 24 de octubre de 2018, https://www.youtube.com/watch?v=9brKk_3qjAQ (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019); México Cívico, “Policía Federal intimida e inspecciona ilegalmente a usuario del aeropuerto, por grabarlo”, YouTube, 19 de junio de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=OAzEKn44lbg> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

emprendió la fuga, no obstante, los agentes le dieron alcance y lo detuvieron. Al revisarle le encontraron una bolsa de plástico con una hierba verde parecida a la marihuana.⁴⁷

El juzgado de distrito que atendió el caso señaló que un comportamiento inusual de las personas, así como conductas evasivas o desafiantes frente a la policía, pueden ser interpretadas como preparatorias para la comisión de algún delito o para el ocultamiento de alguna actividad delictiva. De esta forma, dichas conductas pueden justificar un control preventivo provisional. En este sentido, el proceder de los policías fue efectuado conforme a derecho debido a que existía una sospecha razonable, ya que el echarse a correr para evadir a la policía se considera una conducta fuera de lo normal que conlleva a la sospecha fundada de que se está cometiendo un delito.⁴⁸

b) Nerviosismo

En cuanto al nerviosismo, un tribunal colegiado de circuito analizó el caso de una persona que fue detenida mientras iba circulando en su automóvil. El tribunal señaló que no se advertía que el control preventivo provisional en grado superior realizado por los elementos de la policía estuviera motivado de manera objetiva por conductas razonablemente sospechosas que de manera fáctica y jurídica justificaran la detención del sujeto o su inspección corporal y la del vehículo.⁴⁹

El tribunal puso énfasis en que los agentes no precisaron por qué la conducta de la persona les pareció sospechosa ni aportaron alguna otra información que pudiera considerarse razonablemente sospechosa o anormal, además de que la actitud sospechosa y el nerviosismo no son datos objetivos que permitan inferir la posible comisión de un hecho ilícito.⁵⁰

⁴⁷ Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, "Amparo indirecto 191/2016", Sentencia del 11 de mayo de 2016, 10.

⁴⁸ Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, "Amparo indirecto 191/2016", 10 y 11. En otro asunto muy parecido, un juzgado de distrito también consideró que el echarse a correr al ver a la policía era suficiente para justificar un control preventivo provisional. Por lo tanto, en este asunto se estimó legal la detención de una persona que emprendió la fuga, pero que fue detenida y, al inspeccionarla, se le encontró en posesión de hierba verde. Juzgado Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, "Amparo indirecto 1126/2017", Sentencia del 22 de septiembre de 2017, 35 y 36.

⁴⁹ Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, "Amparo directo 822/2017", Sentencia del 15 de marzo de 2018, 126.

⁵⁰ Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, "Amparo directo 822/2017", 127.

Aquí se vuelve a ver que el nerviosismo de una persona es un factor común que se invoca para justificar una sospecha razonable. No obstante, este factor, sólo bajo ciertas circunstancias, puede tener peso para establecer la existencia de dicha sospecha.

c) Denuncia anónima

En ciertos contextos las denuncias anónimas pueden generar una sospecha razonable de que se está cometiendo un delito. Por ejemplo, un tribunal colegiado analizó la detención de dos personas por portar un arma de fuego. El tribunal consideró que la denuncia anónima de un taxista había sido adecuada para justificar la inspección de las personas implicadas y para proceder a su detención debido a que en dicha denuncia se habían aportado datos concretos e idóneos para identificar quiénes eran los tripulantes del vehículo donde se halló un artefacto bélico.⁵¹

En otro asunto, un tribunal colegiado analizó el caso de una detención generada por una denuncia anónima al 089, en la cual se refirió que un camión transportaba droga. En este caso, la policía inició un recorrido en búsqueda del vehículo, localizó uno que correspondía con el reportado y lo detuvieron. Posteriormente, al entrevistar al conductor, los agentes de la policía se percataron de su actitud nerviosa, pues sudaba, se frotaba las manos y volteaba a todos lados, lo que justificó un control preventivo provisional del conductor y el vehículo, en este último se encontraron 187 paquetes confeccionados en cinta canela con un vegetal verde y seco.⁵²

En este caso la denuncia anónima no contaba con ningún tipo de credibilidad. Los policías tendrían que haber tenido otros datos para establecer la existencia de la sospecha razonable. El tribunal se equivoca al señalar que la actitud del conductor justificó dicha sospecha. No obstante, esta sospecha tuvo que haber precedido a la detención del camión.

⁵¹ Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, "Amparo directo 173/2017", Sentencia del 8 de junio de 2017, 38 y 39. Cabe resaltar que en el informe de los policías remitentes se hizo mención al número económico del taxi -lo cual fue resaltado por el propio tribunal-, por lo que se podría decir que dicho taxista había revelado ciertos datos de su persona, dándole credibilidad a su dicho.

⁵² Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, "Amparo en revisión 489/2017", Sentencia del 5 de abril de 2018, 48, 49 y 50.

IV. La Terry stop y el control preventivo provisional: el caso de los automóviles

Muchos de los contactos entre la policía y los particulares se dan cuando estos últimos se encuentran dentro de un automóvil. En estos contextos, la Terry stop y los controles preventivos provisionales tienen ciertas características particulares, las cuales, dada su importancia, comentaremos a continuación.

a) Terry stop y automóviles

La Corte Suprema estadounidense se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre la aplicación de la Terry stop cuando están involucrados automóviles. En *Michigan vs. Long* estableció que la policía puede registrar un auto, en específico el compartimiento del pasajero, siempre que exista la sospecha razonable de que ahí pudieran existir armas al alcance del conductor del vehículo.⁵³ En otro asunto determinó que para registrar la cajuela de un automóvil no era necesaria una orden judicial, ya que no es razonable exigir dicha orden dado que un automóvil puede cambiar de sitio con mucha rapidez; no obstante, para tal registro es necesario contar con el estándar conocido como causa probable,⁵⁴ que es mucho mayor que el de la sospecha razonable, y el cual puede ser generado por el olfateo de un perro policía.

Una duda que comúnmente surge es si la policía tiene la facultad de obligar a alguna persona a descender de su automóvil una vez que ha sido detenida por una infracción de tránsito. En *Pennsylvania vs. Mimms*, la Corte Suprema estadounidense estableció que la policía puede ordenar que una persona baje de su vehículo si el oficial teme por su seguridad, ya que dicha petición es una mera inconveniencia para la o el conductor.⁵⁵

Por otro lado, en *Rodríguez vs. Estados Unidos*, la Corte Suprema estadounidense estableció que una detención motivada por una infracción de tránsito no se puede extender más allá del tiempo razonable que implica expedir la respectiva sanción, a menos de que exista una sospecha razonable de que la persona está cometiendo un delito. En este asunto, la detención de Rodríguez fue inconstitucional, ya que el oficial de seguridad pública prolongó dicha detención al utilizar a un perro policía después de haber entregado la sanción de tránsito, sin que contara con una sospecha razonable.⁵⁶

⁵³ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Michigan vs. Long*”, Sentencia del 6 de julio de 1983.

⁵⁴ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Carroll vs. Estados Unidos*”, Sentencia del 2 de marzo de 1925.

⁵⁵ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Pennsylvania vs. Mimms*”, Sentencia del 5 de diciembre de 1977.

⁵⁶ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Rodríguez vs. Estados Unidos*”, Sentencia del 21 de abril de 2015.

Las demás cortes federales también se han pronunciado sobre la aplicación de la Terry stop cuando están involucrados automóviles. Por ejemplo, una corte de apelaciones dijo que una persona que conduzca un vehículo automotor puede ser detenida no sólo si cometió una infracción de tránsito, sino también si se tiene la sospecha razonable de que está cometiendo un delito. Además, que las licencias de conducir o las placas de automóvil foráneas no son, por sí solas, un factor que pueda generar una sospecha razonable.⁵⁷

b) Control preventivo provisional y automóviles

La SCJN ha establecido diversas cuestiones sobre los controles preventivos provisionales y su relación con los automóviles. En este sentido, ha expresado que la privacidad de una persona al estar dentro de un vehículo automotor es menor que la que se tiene en un domicilio.⁵⁸ No obstante, ha señalado que

[...]o anterior en modo alguno implica que el derecho a la privacidad y el relacionado a la integridad personal se cancelen al salir en coche a la calle. Los agentes estatales no podrán, so pretexto de ubicarse en la vía pública, parar arbitraria o caprichosamente al sujeto que viene conduciendo e inspeccionarlo a él o a su vehículo. Ello vulneraría sus derechos humanos.⁵⁹

Por otro lado, la Suprema Corte ha establecido que sí se puede detener a un automóvil y a quien lo conduzca en virtud de un control preventivo provisional, ya que

[...]o que sí se encuentra autorizado constitucionalmente, tal y como se explicó al inicio de este estudio, es la práctica por parte de los agentes de seguridad pública de controles preventivos provisionales, mismos que restringen de manera transitoria o temporal la libertad deambulatoria (en este caso la libertad de circulación a bordo de un vehículo) y que igualmente pueden llegar a traducirse en una afectación al derecho de privacidad de las personas, pero bajo una permisión y requisitos constitucionales.⁶⁰

⁵⁷ Corte de Apelaciones para el Quinto Circuito, "Estados Unidos vs. Spears", 8, 10 y 11.

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, "Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014", párr. 135.

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, "Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014", párr. 137.

⁶⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, "Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014", párr. 138.

Lo anterior causó mucha polémica en su momento,⁶¹ ya que la policía podía detener a los automovilistas sin contar con una orden judicial. Es cierto, no obstante se pasó por alto que esta detención, tal como lo señaló la SCJN, no puede ser caprichosa, es decir, no debe carecer de fundamento. En pocas palabras, la policía podrá detener a alguna conductora o algún conductor de un auto sin contar con una orden judicial, pero sólo lo hará con base en tres supuestos: cuando haya flagrancia, caso urgente o que exista una sospecha razonable que justifique un control preventivo provisional.⁶²

v. Conclusiones

En 1968 la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió el caso Terry vs. Ohio -este fallo es el más importante en cuanto a la regulación de la conducta policial en las calles-. Dicha Corte estadounidense estableció por primera vez que si la policía tiene una sospecha razonable de que se está cometiendo un delito está permitido que detenga momentáneamente a una persona con fines de investigación penal. Asimismo, si la policía tiene la sospecha de que tal persona puede estar armada, podrá llevar a cabo un cacheo [revisión] superficial en busca de armas. Este fallo creó la llamada Terry stop.

En casos posteriores la SCJN y las demás cortes federales han establecido diversos factores que pueden generar una sospecha razonable sobre la comisión de un delito. Mostrar una actitud evasiva y nerviosismo, estar en un área de alta delincuencia o recibir una denuncia anónima son algunas de las causas recurrentes que pueden generar una sospecha razonable. Sin embargo, como hemos visto, en la mayoría de los casos es la concurrencia de diversos factores lo que conforma tal sospecha.

Por su parte, la SCJN, abrevando del caso Terry vs. Ohio, estableció que los controles preventivos provisionales son restricciones temporales a la libertad personal que no deben confundirse con un arresto. Además, resolvió que la finalidad de dichos controles no es encontrar pruebas de algún delito en particular, sino que se aplican para prevenir alguna conducta delictiva, salvaguardar la integridad de la policía o corroborar la identidad de alguna persona. La Suprema Corte mexicana estableció que para llevar a cabo estos controles es necesario que se actualice una sospecha razonable de que se está cometiendo un delito

⁶¹ Diana Lastiri, "Avala Corte revisión policial sin orden judicial", *El Universal*. Sec. Nación, 13 de marzo de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/avala-corte-revision-policial-sin-orden-judicial> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

⁶² Obviamente podrá haber detenciones derivadas de infracciones a normas de carácter administrativo, pero en materia penal la detención sólo procederá en estos tres supuestos cuando no exista una orden judicial.

y no una simple sospecha que derive del criterio subjetivo de la policía. Actitud evasiva, nerviosismo o denuncia anónima son algunos factores recurrentes que la SCJN y los demás tribunales federales han tenido en cuenta para estimar justificada una sospecha razonable.

Finalmente, ambas Cortes, la estadounidense y la mexicana, han emitido diversas directrices en cuanto a las detenciones momentáneas relacionadas con los automóviles. Muchos contactos entre la policía y los particulares se dan, como ya se mencionó, cuando estos últimos se encuentran dentro de un vehículo automotor.

VI. Bibliografía

Libros y revistas

Ferguson, Andrew Guthrie, y Damien Bernache. "The 'High-Crime Area' Question: Requiring Verifiable and Quantifiable Evidence for Fourth Amendment Reasonable Suspicion Analysis". *American University Law Review*. Vol. 57 (15 de agosto de 2008): 1587 a 1644. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1036&context=aulr> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

Lerner, Craig S. "Reasonable Suspicion and Mere Hunches". *Vanderbilt Law Review*, vol. 59, núm. 2 (2006): 407-473. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=787285 (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

Legislación

Código Nacional de Procedimientos Penales del 5 de marzo de 2014. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 17 de junio de 2016.

Jurisprudencia nacional

Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua. "Amparo indirecto 191/2016". Sentencia del 11 de mayo de 2016.

Juzgado Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro. "Amparo indirecto 1126/2017". Sentencia del 22 de septiembre de 2017.

Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito. "Amparo en revisión 489/2017". Sentencia del 5 de abril de 2018.

Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito. "Amparo directo 822/2017". Sentencia del 15 de marzo de 2018.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. "Amparo directo en revisión 3463/2012". Sentencia del 22 de enero de 2014.

_____. Primera Sala. "Amparo directo en revisión 1596/2014". Sentencia del 3 de septiembre de 2014.

_____. Primera Sala. "Amparo directo en revisión 6695/2015". Sentencia del 13 de julio de 2016.

_____. Pleno. "Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014". Sentencia del 22 de marzo de 2018.

Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. "Amparo directo 173/2017". Sentencia del 8 de junio de 2017.

Jurisprudencia internacional

Corte de Apelaciones para el Cuarto Circuito. "Estados Unidos vs. Lowe". Sentencia del 20 de junio de 2018.

_____. "Estados Unidos vs. Slocumb". Sentencia del 22 de octubre de 2015.

Corte de Apelaciones para el Décimo Circuito. "Estados Unidos vs. Moore". Sentencia del 30 de julio de 2015.

Corte de Apelaciones para el Octavo Circuito. "Estados Unidos vs. Trogdon". Sentencia del 18 de junio de 2015.

Corte de Apelaciones para el Quinto Circuito. "Estados Unidos vs. Spears". Sentencia del 21 de enero de 2016.

_____. "Estados Unidos vs. Wallstrum". Sentencia del 4 de marzo de 2013.

_____. "Estados Unidos vs. Wilkerson". Sentencia del 22 de diciembre de 2010.

Corte de Apelaciones para el Tercer Circuito. "Estados Unidos vs. McCants". Sentencia del 18 de diciembre de 2018.

_____. "Estados Unidos vs. Kehoe". Sentencia del 2 de julio de 2015.

Corte Suprema de los Estados Unidos. "Adams vs. Williams". Sentencia del 12 de junio de 1972.

_____. "Alabama vs. White". Sentencia del 11 de junio de 1990.

_____. "Carroll vs. Estados Unidos". Sentencia del 2 de marzo de 1925.

_____. "Estados Unidos vs. Sokolow". Sentencia del 3 de abril de 1989.

_____. "Illinois vs. Wardlow". Sentencia del 12 de enero de 2000.

_____. "Michigan vs. Long". Sentencia del 6 de julio de 1983.

_____. "Minnesota vs. Dickerson". Sentencia del 7 de junio de 1993.

_____. "Pennsylvania vs. Mimms". Sentencia del 5 de diciembre de 1977.

_____. "Rodríguez vs. Estados Unidos". Sentencia del 21 de abril de 2015.

_____. "Terry vs. Ohio". Sentencia del 10 de junio de 1968.

Nota periodística

Lastiri, Diana. "Avala Corte revisión policial sin orden judicial". El Universal. Sec. Nación. 13 de marzo de 2018. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/avala-corte-revision-policial-sin-orden-judicial> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

Páginas de internet

Aguilar, Jorge. "Detención ilegal en carretera federal; amenaza de remolcamiento de vehículo". YouTube. 24 de octubre de 2018. https://www.youtube.com/watch?v=9brKk_3qjAQ (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

México Cívico. "Policía Federal intimida e inspecciona ilegalmente a usuario del aeropuerto, por grabarlo". YouTube. 19 de junio de 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=OAzEKn44Ibg> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019).

Los derechos culturales de las personas con discapacidad en el turismo

The cultural rights of people with disabilities in tourism

Ingrith Gabriela Carreón Morales*

Incidencia Ciudadana y Desarrollo Social,
Incide Social, A. C.,
Ciudad de México, México.
abrilcarreon@yahoo.com.mx

Recibido: 6 de noviembre de 2018

Aceptado: 19 de septiembre de 2019

* Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue colaboradora en el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Asimismo, ha presentado diversas ponencias y participado en diversas publicaciones en los temas de derechos humanos, crecimiento urbano, violencias, entre otros. Actualmente trabaja en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C., en el área de Desarrollo, Política Social y Derechos Humanos.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

Resumen

Este artículo persigue llamar la atención sobre la necesidad de transitar hacia un turismo accesible que posibilite el derecho a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas y el deporte, sin discriminación por condición de discapacidad. El tema se analizará a partir de los aportes que el enfoque de derechos humanos ha realizado en los temas de derechos culturales; igualdad y no discriminación, y accesibilidad *física, económica y social*; con el propósito de exponer ideas orientadoras para las acciones que facilitarían el disfrute de los estos derechos en el turismo. Se abordará, como un ejemplo, la situación de la Ciudad de México, al ser la cuarta entidad con mayor número de personas con discapacidad. A pesar del esfuerzo que organismos defensores de derechos humanos han realizado para alertar de las obligaciones estatales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de las personas con discapacidad, las acciones han tenido un avance lento y, en ocasiones, prevalece una falta de tratamiento integral del tema, lo que ha implicado la violación persistente de derechos.

Palabras clave: turismo accesible; igualdad y no discriminación; participación en la vida cultural; derechos de las personas con discapacidad y accesibilidad.

Abstract

This article aims to draw attention the need to move towards accessible tourism that enable the right to participation in cultural life, recreational activities and sports, without disability discrimination. The theme will be analyzed based on the contributions that the human rights approach has made to cultural rights issues; equality and non-discrimination; physical, economic and social accessibility; with the purpose of presenting ideas that guide the actions that would facilitate the enjoyment of this right in tourism. Some of the actions carried out in Mexico City will be addressed, as it is the fourth entity with the largest number of people with disabilities. Despite the efforts that human rights organizations have made to warn of the state's obligations to respect, protect, guarantee and promote the rights of persons with disabilities, efforts have been slow and a lack of comprehensive treatment of the issue still prevails, what do not avoid the persistent violation of rights.

Keywords: accessible tourism; equality and non-discrimination; participation in cultural life; rights of persons with disabilities and accessibility.

Sumario

I. La necesidad de construir el consenso hacia un turismo responsable; II. Hacia una concepción más integral del turismo: aportes desde los derechos humanos; III. Algunas violaciones a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas y el deporte de las personas con discapacidad; IV. El disfrute de los derechos culturales en el turismo en la Ciudad de México: los pendientes estructurales; V. Conclusiones y propuestas; VI. Bibliografía.

I. La necesidad de construir el consenso hacia un turismo responsable

El turismo¹ no sólo representa un sector económico redituable para las economías de los países, en el que se emplean diversas personas, sino que también constituye una actividad que posibilita la realización de los derechos al descanso, ocio y esparcimiento,² a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas y el deporte;³ y a él deben acceder todas las personas en condiciones de igualdad y de respeto a los derechos humanos.

A lo largo de la historia han surgido diferentes modalidades de la actividad turística y, en un recorrido lento, las necesidades de las personas con discapacidad han sido incorporadas. Asimismo, la realización de diversas acciones por parte del sector turístico para este grupo de población presenta avances que, sin embargo, resultan insuficientes.

El tema de la accesibilidad económica comienza a ser visibilizado en el sector turístico cuando el disfrute de las actividades turísticas deja de verse como un asunto exclusivo de las personas con poder político y económico. En el siglo XX, a partir de la lucha del proletario por el derecho al descanso, a las vacaciones pagadas, al disfrute del tiempo libre y al turismo, se vio la importancia de la disponibilidad del tiempo. En 1963, durante el Congreso Internacional para la Supresión de las Barreras Arquitectónicas comienza a hablarse de accesibilidad física. Pero es hasta 1980, con la Declaración de Manila –adoptada por la Organización Mundial de Turismo (OMT)– que se relacionan por primera vez los términos *turismo* y *accesibilidad*. En esa Declaración se establece que “el derecho al uso del tiempo libre y especialmente el derecho de acceso a las vacaciones y a la libertad de viaje y de turismo [...] implica para la sociedad el deber de [...] crear para el conjunto de los ciudadanos las mejores condiciones prácticas de acceso efectivo y sin discriminación a este tipo de actividad”.⁴

Asimismo, es en 1989 cuando empieza a hablarse del disfrute de las actividades turísticas por todas las personas, independientemente de sus condiciones físicas, sociales o culturales, ello dentro de la definición *turismo para todos*. El desarrollo de este concepto transitó posteriormente al de *turismo accesible* –basado en el diseño universal–, y al *turismo soste-*

¹ El turismo implica la movilización de las personas para realizar actividades distintas a las de su entorno habitual. Secretaría de Turismo, *Actualización y rediseño de la Guía de recomendaciones de diseño universal para el sector turismo* (México: Sectur), 4.

² Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948, artículo 24.

³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 13 de diciembre de 2006, artículo 30.

⁴ Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, adoptada en la Conferencia Mundial de Turismo, Manila, del 27 de septiembre al 10 de octubre de 1980.

nible –que involucra la protección de recursos medioambientales y culturales, así como el bienestar de las comunidades–, y al *turismo social* –enfocado a personas con escasos recursos económicos, las familias y las personas mayores o con discapacidad.⁵

Por otra parte, los aportes de organismos internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas serían tomadas en cuenta por la OMT. Así, en la década de 1990 surgen las Disposiciones de referencia para la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, y en 2006 se aprueba la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual “se reconocen los derechos de participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte[; y] se ratifica la accesibilidad como derecho legitimado de las personas con discapacidad en el acceso y disfrute a las instalaciones y servicios relacionados con el turismo”.⁶

En los últimos años se aboga por el *turismo responsable, sostenible y accesible* que, por un lado, contribuya al crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental, por ello se busca que coadyuve a reducir la pobreza, permita lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se convierta en una herramienta para el desarrollo. Por otro, que apoye a las políticas y prácticas de turismo sostenible, es decir, a aquellas que hacen un uso óptimo de los recursos ambientales, que respetan la autenticidad sociocultural de las comunidades receptoras, que proporcionan beneficios económicos, y garantizan el uso y disfrute del turismo, independientemente de las capacidades, estado o condición de las personas, y que están basadas en el diseño universal.⁷

Es preciso decir que actualmente se acrecientan las necesidades que surgen sobre la oferta de un turismo accesible, debido a que alrededor de 15% de la población mundial padece algún tipo de discapacidad⁸ y, además, que las previsiones en demografía indican un probable incremento en la demanda de entornos, transporte y servicios accesibles ante el

⁵ Organización Mundial de Turismo, *Manual sobre turismo accesible para todos: principios, herramientas y buenas prácticas. Módulo I: Turismo accesible-definición y contexto* (Madrid: OMT, 2014), I-24.

⁶ Organización Mundial de Turismo, *Manual sobre turismo accesible para todos: principios, herramientas y buenas prácticas. Módulo I: Turismo accesible-definición y contexto*, I-26.

⁷ Organización Mundial de Turismo, “Acerca de la OMT”, <https://www.unwto.org/es/acerca-de-la-omt> (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019); Organización Mundial de Turismo, *Manual sobre turismo accesible para todos: principios, herramientas y buenas prácticas. Módulo I: Turismo accesible-definición y contexto*, I-24.

⁸ Organización Mundial de la Salud, “10 datos sobre la discapacidad”, <http://www.who.int/features/factfiles/disability/es/> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

aumento del porcentaje de personas mayores de 60 años que para 2050 será de 22%,⁹ quienes muy probablemente presentarán alguna discapacidad o limitación.

Es en esta perspectiva que nace el turismo accesible, que implica “cualquier producto turístico debería diseñarse de modo que se tuviera en cuenta a todas las personas, independientemente de su edad, sexo o condición, y sin que [conlleve] costos adicionales para los clientes con discapacidad”.¹⁰

De acuerdo con lo expuesto, la transición hacia un turismo accesible es cada vez más pertinente, y ante esto aún hay retos importantes, y ya organismos internacionales los han señalado: “la oferta turística no integra sistemáticamente la accesibilidad universal y existe una falta de información sobre los productos y servicios accesibles”,¹¹ también falta conocimiento de las y los profesionales sobre la manera de atender a este colectivo. Ello conduce a limitar el acceso a diversos derechos humanos como el derecho a participar en la vida cultural, las actividades recreativas y el deporte, debido a que, como se mostrará más adelante, son múltiples los obstáculos físicos, económicos y culturales que afrontan las personas con discapacidad.

II. **Hacia una concepción más integral del turismo: aportes desde los derechos humanos**

Igualdad y no discriminación

En el abordaje del turismo desde el enfoque de derechos humanos cobran especial relevancia los temas de igualdad y no discriminación, que se constituyen, a su vez, en principios interdependientes y transversales de todos los derechos humanos. Así, en diversos instrumentos internacionales se establece, por un lado, que las personas tienen derecho a igual goce de derechos humanos y protección ante la ley y, por otro, que los Estados deben garantizar los derechos humanos sin motivo de discriminación alguna,¹² incluida la disca-

⁹ Organización Mundial del Turismo, *Turismo accesible para todos: una oportunidad a nuestro alcance* (España: OMT, 2016), 7.

¹⁰ Comité Mundial de Ética del Turismo sobre turismo accesible; “Mensajes del Comité Mundial de Ética del Turismo sobre turismo accesible”, 4, <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/12088wctemessagesonaccessibletourism.pdf> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2018),

¹¹ Organización Mundial del Turismo, “Informe del evento ‘Accesibilidad: una ventaja competitiva en los destinos turísticos’”, 31 de enero de 2013, FITUR, Madrid, 1, http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/report_-_fitur_2013_accessibility_informe1.pdf (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2018).

¹² Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966,

pacidad como condición social. La discriminación se trata de una distinción inadmisibles que carece de justificación proporcional, objetiva y razonable, cuyo propósito o efecto es el de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos, en igualdad de condiciones.¹³

Accesibilidad física, económica y social

Para revertir esto, la accesibilidad toma un papel fundamental debido a que es un derecho y una condición previa que permite vivir de forma independiente, ser incluido en la sociedad y participar plenamente, en igualdad de condiciones y con dignidad, en los diferentes aspectos de la vida.¹⁴ Por lo tanto, la obligación de los Estados de proporcionar accesibilidad es parte esencial del deber de respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la igualdad.¹⁵

La falta de accesibilidad “se traduce en una forma de discriminación indirecta ya que la construcción o el diseño de entornos, productos o servicios aparentemente neutros, constituyen una desventaja para las personas con ciertas diversidades funcionales, como lo son las personas con discapacidad, lo que atenta directamente contra la igualdad de oportunidades”¹⁶ en el disfrute de los derechos humanos, esto entorpece su autonomía al necesitar de terceras personas e inhibe su participación y su interacción en cualquier ámbito ante las dificultades que se les presentan.

artículo 2.2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, artículo 26; Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículos 1º y 24; Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 2º y 7º; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, artículo II; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, 2 de julio de 2009, y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por mencionar algunos.

¹³ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Accesibilidad* (México: Segob, Conapred, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, 2016) 24; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México* (México: CDHDF, 2018), 93-94; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/1995/22, Observación General núm. 5: Las personas con discapacidad, 1994; Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/48/96, Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, 4 de marzo de 1994, y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2º.

¹⁴ Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 2. Artículo 9. Accesibilidad, 22 de mayo de 2014, párrafos 1 y 14.

¹⁵ Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 2. Artículo 9. Accesibilidad, párrafo 14.

¹⁶ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Accesibilidad*, 73.

Por otra parte, las personas con discapacidad suelen enfrentar mayores costos en el acceso a los servicios turísticos y al transporte, aunado a la falta de sensibilidad y capacitación del personal a cargo de éstos, tales deficiencias en el servicio las obliga a viajar acompañadas y, regularmente, el sector privado suele incrementar los costos de tales servicios. Todo esto limita las posibilidades que tienen las personas con discapacidad de disfrutar las actividades turísticas.

A las anteriores circunstancias se suma que las personas con discapacidad reciben un trato diferente y discriminatorio, en ocasiones no se les concibe como sujetos de derecho y se les niega o se les condiciona recibir algún servicio, o el acceso a lugares de esparcimiento, situación que evidencia las barreras culturales y actitudinales.

Por ello, en el turismo es indispensable adoptar dos estrategias fundamentales en materia de accesibilidad física: *el diseño universal* y *los ajustes razonables*, que constituyen presupuestos que permiten eliminar las barreras y las situaciones de desventaja, y en consecuencia la de exclusión de personas con discapacidad. Estos se caracterizan por:

Diseño universal en el turismo. El *diseño universal* es definido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado”. De esta forma, si bien esta estrategia adopta diferentes medidas para el uso por todas las diferencias o necesidades humanas, no exclusivamente para las personas con discapacidad, es reconocido que los Estados tienen la obligación de implementar medidas de protección reforzadas hacia este grupo poblacional.

En el turismo se debe llevar a cabo la adecuación de los entornos, productos y servicios que se ofrecen, de modo que permitan el acceso, uso y disfrute a todas las personas usuarias. Lo anterior requiere no sólo de elementos arquitectónicos para su uso, sino la creación de una cadena irrestricta de desplazamientos de la persona de un espacio a otro y dentro de él; así como la combinación con principios operativos, como otorgar información en formato accesible y rutas que garanticen el desplazamiento seguro, autónomo y cómodo de cualquier persona, además de señalización e iluminación; también esto requiere de atención incluyente (trato adecuado a las personas y la atención con inclusión) de tal forma que los servicios de turismo deben ser accesibles, usables, amigables y de calidad.

Ajustes razonables en el turismo. Se entiende por *ajustes razonables* “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”. Se trata de adaptar el entorno ya existente a las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Por ejemplo, la construcción de rampas o la adecuación que debe realizarse a la normatividad sobre las condiciones en las que requieren darse los servicios turísticos.

Accesibilidad social. Está relacionada con el combate a las barreras culturales o actitudinales que promueven la discriminación, la falta de oportunidades y la exclusión social, y son ocasionadas por los estigmas, prejuicios y estereotipos. Al respecto, las medidas que tendrían que ser aplicadas están dirigidas, por ejemplo, a promover una cultura de buen trato al turista, lo que incluye la atención especial y personalizada para la atención del visitante con discapacidad.

Accesibilidad económica. Tiene que ver con que los costos financieros sean asequibles, de modo que no pongan en peligro el ejercicio de otros derechos, así como que los servicios estén al alcance de todos. Dentro de las medidas aplicables al turismo se encuentran la aplicación de disposiciones, como tasas preferenciales que ayuden a las personas con discapacidad a acceder a los servicios turísticos.

Fuentes: elaboración propia con base en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Accesibilidad*; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Secretaría de Turismo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, *Cuadernillo ejecutivo para edificaciones accesibles de servicio turístico* (México: Sectur, 2017), 20; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 13 de diciembre de 2006, preámbulo, inciso e, y artículo 2º; María Guadalupe Gómez Mont Urueta, “El turismo accesible, como una forma de integración a la vida social de las personas con discapacidad”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2468/22.pdf> (Fecha de consulta: 2 de octubre de 2019).

De esta manera, la adopción de medidas de accesibilidad en el turismo constituye una gran relevancia para permitir su goce por las personas que sufren una diversidad funcional de corto plazo o alguna discapacidad, de ahí que se deban tomar en cuenta la cantidad de barreras físicas, legales, económicas y actitudinales en toda la cadena de servicios turísticos, desde el transporte, el hospedaje, el acceso a los diversos espacios de esparcimiento hasta la movilidad por las calles; pues la discapacidad “es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias físicas, motriz, visual, auditiva o mental; y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.¹⁷

El derecho a participar en la vida cultural, las actividades recreativas y el deporte

El acceso a la vida cultural es uno de los componentes del derecho a participar en la vida cultural, y comprende que toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) tiene derecho a conocer y comprender su propia cultura y la de otros, a través de información, es decir, a entender formas de expresión y difusión por cualquier medio tecnológico de información y comunicación; a beneficiarse del patrimonio cultural y de las creaciones de otros individuos y comunidades.¹⁸

Éste comprende el acceso a lugares donde se ofrezcan: i) representaciones o servicios culturales, tales como teatros, museos, cines, bibliotecas, estadios, deportivos, también espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural, por ejemplo, parques, plazas,

¹⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/21/Rev.1, Observación General núm. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 17 de mayo de 2010, párrafo 15, inciso b.

avenidas y calles; *ii*) dones de la naturaleza (mares, lagos, ríos, montañas, bosques y reservas naturales que dan a los países su carácter y biodiversidad); *iii*) servicios turísticos; *iv*) monumentos y lugares de importancia cultural nacional, y *v*) bienes culturales intangibles como lenguas, costumbres, tradiciones, creencias, conocimientos e historia, y valores que configuran la identidad y contribuyen a la diversidad cultural de individuos y comunidades.¹⁹

El disfrute de actividades culturales, recreativas, de esparcimiento y deportivas por parte de las personas con discapacidad a menudo se ve afectado en sus diversos aspectos debido a lo siguiente: las instalaciones y el transporte son de difícil acceso físico; la información no está disponible de forma fácil de leer y no se tienen otros modos de comunicación alternativos; no se reconoce la identidad lingüística específica, incluidos el lenguaje de señas y la cultura de las personas sordas; no se alienta y promueve su participación en estas actividades; existen prejuicios y falta de capacitación adecuada por parte del personal que presta los servicios. Estas acciones y omisiones establecen un acto de discriminación, y con ello no se facilita la participación de las personas con discapacidad en la vida cultural.

Obligaciones estatales y responsabilidad del sector privado

Los servicios turísticos son proporcionados por el sector público y privado, y aunque las obligaciones internacionales incumben al Estado, el sector privado también posee responsabilidades. Los Estados deben proteger los derechos de las personas con discapacidad, lo que implica que adopten medidas para impedir que otros actores, terceras partes –sean particulares, grupos, empresas o quienes actúen en su nombre– interfieran, obstaculicen o menoscaben, de algún modo, el disfrute de los derechos. Así, los órganos estatales o poderes públicos deben evitar que cualquier institución no estatal violente los derechos humanos.²⁰

El enfoque de derechos humanos contribuye a emprender medidas centradas en las personas, de tal forma, que el sector turístico debe tomarlas en cuenta para que se materialice la aplicación de principios fundamentales para el disfrute de actividades en condiciones de igualdad y dignidad.

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/21/Rev.1, Observación General núm. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 14, inciso a, y párrafo 31.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, 92.

La accesibilidad es una obligación del Estado para garantizar la igualdad, ésta permite actuar sobre las desventajas de este grupo de atención prioritaria debido a que otorga las condiciones para su inclusión al contemplar las intervenciones en el entorno físico y social; además, pone atención a los factores individuales que propician la discapacidad y las barreras sociales, y que conllevan a un trato diferenciado y, en consecuencia, a situaciones de discriminación. La accesibilidad también posibilita mirar hacia la aplicación de medidas de protección especial para las personas con discapacidad que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y en contextos de discriminación que agravan su situación; ahí radica la integralidad de este enfoque. Su aplicación transversal es necesaria para cubrir todos los aspectos que permiten acceder a las actividades turísticas en condiciones de igualdad y que impiden el menoscabo de otros derechos humanos.

Las medidas estatales que en la materia han definido los organismos internacionales de derechos humanos son:

Cuadro I. Obligaciones estatales en materia del derecho a participar en la vida cultural, las actividades recreativas y el deporte de las personas con discapacidad

Respetar

- Las leyes sobre contratación pública deben asegurar que su procedimiento incorpore los requisitos de accesibilidad.

Proteger

- Regular la responsabilidad que recae sobre el sector empresarial y otros actores no estatales en cuanto al respeto del derecho a participar en la vida cultural, las actividades recreativas y el deporte de las personas con discapacidad.
- Disponer de recursos jurídicos efectivos ante cualquier violación a sus derechos, como los procedimientos de queja en la prestación de servicios turísticos.
- Supervisar el cumplimiento de la normatividad en materia de accesibilidad en los servicios turísticos.

Garantizar

- Adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*.
- Adoptar planes de acción y estrategias para identificar las actuales barreras a la accesibilidad, fijar calendarios con plazos específicos y proporcionar los recursos tanto humanos como materiales para eliminar las barreras. Para ello se consultará a las personas con discapacidad.
- Eliminar las barreras u obstáculos que inhiben o limitan el acceso de la persona a su propia cultura o a otras culturas, sin discriminación por motivos de posición económica o cualquier otra condición social, incluyendo las que se oponen a las comunicaciones.
- Aplicar sanciones a quienes las incumplan.

Promover

- Promover la aplicación de normas de accesibilidad y directrices técnicas en lugares en los que se realicen actos culturales o se presten servicios culturales. Las normas deben ser amplias y uniformes; así como tomar en cuenta la diversidad de las personas con discapacidad.
- Capacitar a las autoridades gubernamentales en materia de accesibilidad y derechos de las personas con discapacidad.
- Concientizar al sector privado en la necesidad de adoptar medidas de accesibilidad.
- Sensibilizar a la población sobre el derecho a la igualdad y no discriminación; y acerca de los derechos de las personas con discapacidad.

Fuentes: elaboración propia con base en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/21/Rev.1, Observación General núm. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 17 de mayo de 2010; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/GC/2, Observación General núm. 2. Artículo 9: Accesibilidad, 22 de mayo de 2014; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, y Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/48/96, Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, 4 de marzo de 1994.

III. Algunas violaciones a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas y el deporte de las personas con discapacidad

A continuación se exponen algunas de las violaciones que han enfrentado las personas con discapacidad en el acceso a los servicios de transporte, la movilidad y a los espacios recreativos en la Ciudad de México, en donde se ha visto el actuar de las autoridades federales, lo que refleja lo necesario de la intervención de múltiples actores a nivel local y nacional.

La información obtenida de organismos internacionales y órganos autónomos en defensa de derechos humanos del país revela que las personas con discapacidad reciben un trato diferenciado y discriminatorio; asimismo, enfrentan obstáculos físicos y económicos para el disfrute de los diferentes espacios públicos, y en los servicios de transporte. De la misma manera, este grupo de atención prioritaria ha visto vulnerados sus derechos a la accesibilidad en la cadena de servicios turísticos, y también los relativos a la protección de la integridad personal, al libre desplazamiento, a la movilidad personal, a vivir de forma independiente, a las actividades recreativas y culturales, al esparcimiento y, consecuentemente, a no ser discriminadas.²¹

²¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, México, 2009; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Resolución por disposición: 2/2012, México, 2012, y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Concilian Six Flags y Conapred acceso irrestricto de personas con discapacidad”, Boletín de prensa 012/2013, 23 de abril de 2013.

Al respecto, estas son algunas de las problemáticas denunciadas en años anteriores, algunas de las cuales aún persisten a pesar incluso de las medidas que las autoridades gubernamentales implementaron:

Problemas para ingresar al país

En 2014, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó al Estado mexicano la revisión y adecuación de las directrices operativas derivadas de la Ley de Migración, para asegurar la igualdad de trato de las personas con discapacidad en la expedición de visados y permisos de entrada al país, pues entonces se identificó que las autoridades exigían requisitos mayores a las personas con discapacidad.²²

Falta de medidas en materia de accesibilidad económica

Los costos de transporte terrestre y aéreo regularmente son más altos para las personas con discapacidad debido a que tienen que viajar acompañadas, esto les genera un costo económico adicional.

En la Resolución 2/2012 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) se detectó que cada aerolínea, de forma discrecional y unilateral, imponía sus lineamientos para la venta de boletos, pues a las personas con discapacidad se les condicionaba y solicitaba que viajaran acompañadas, ocasionado que erogaban más gastos. Asimismo, no se contaba con asientos diseñados a las necesidades de las personas con discapacidad, su tamaño limitaba su movilidad y autonomía en el avión, por lo tanto, tenían que adquirir de manera obligada un boleto de la parte delantera, los denominados de *primera clase*.

Problemas en la accesibilidad física y en el ámbito de la movilidad

En relación con la accesibilidad física, las personas con discapacidad aún encuentran barreras para desplazarse de un lado a otro con facilidad y sin requerir el auxilio de terceras personas. En la Resolución 2/2012 de Conapred se señaló que las instalaciones aéreas del Aeropuerto de la Ciudad de México no contaban con la infraestructura que les permitiera

²² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 27 de octubre de 2014.

moverse con facilidad y ponía en riesgo su integridad física, además, no atendían su dignidad humana. De modo que, para abordar los aviones, en ocasiones las personas eran trasladadas en un transporte que no contaba con el acondicionamiento adecuado a sus necesidades, como plataformas que los posicionara a pie de avión; tampoco tenían sillas de ruedas para su traslado al descender de la aeronave.

En la Recomendación 24/2009 de la CDHDF, emitida por el caso de discriminación ante la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entornos públicos de la Ciudad de México, se identificó que las personas se enfrentaban a barreras físicas, pues existían eslabones de accesibilidad aislados, es decir que las medidas para mejorar la accesibilidad no habían sido constantes y no existía coordinación entre las diferentes áreas involucradas: la infraestructura pública no tenía diseño universal, no todas las instalaciones del transporte público contaban con sistema Braille, y si había una rampa de un lado, no la había del otro.

De la misma manera se observó que se carecía de un enfoque integral que tomara en cuenta la diversidad funcional, ya que las acciones emprendidas por las autoridades gubernamentales sólo comprendían la discapacidad motriz y visual.

Lamentablemente esta es una situación que aún persiste y es una de las formas más visibles de discriminación que existen en la Ciudad de México, a pesar de que hay algunos avances en medios de transporte.

Insuficientes medidas dirigidas a la accesibilidad social o al combate de las barreras culturales que promueven la discriminación, la falta de oportunidades y la exclusión social

Este aspecto es uno de los más preocupantes sobre el que hay que trabajar para combatir de manera integral el contexto de discriminación constante que experimentan las personas con discapacidad.

En los servicios que otorgan las empresas se ha observado que falta personal capacitado, el cual les otorga una desigualdad en el trato. Como ya se mencionó, Conapred emitió la Resolución 2/2012, en ella señaló que las aerolíneas negaban y/o condicionaban el servicio a las personas con discapacidad. Asimismo, las personas con discapacidad recibían un trato indigno, diferenciado y de exclusión por su condición, en donde incluso se ponía en riesgo su integridad física. Cuando el avión aterrizaba en posición remota, las personas con dis-

capacidad eran las últimas en ser auxiliadas para su descenso, dejándolas esperar mucho tiempo, el servicio de transportación se negaba a subir con el argumento de que las sillas de ruedas eran muy pesadas; tampoco contaban con personal capacitado que los auxiliara en su descenso de las aeronaves. Es decir, incluso las medidas que consideraban aplicables en materia de accesibilidad, no se realizaban con las características adecuadas.

Situación similar de discriminación han sufrido las personas con discapacidad en algunos parques de diversiones, donde se les restringe el acceso a las instalaciones y juegos. Ante esto, en la queja CONAPRED/DGAQR/290/13/DQ/II/DF/Q162, Conapred manifestó de manera determinante que “los servicios al público que brindan los establecimientos mercantiles están obligados a no establecer, en sus criterios normativos y en la prestación de los servicios, distinciones desventajosas e injustas que permitan la discriminación”.²³

Existencia de barreras legales

Los obstáculos legales dejaban en un estado de indefensión a las personas con discapacidad, pues la satisfacción de sus derechos fue sujeta a la discrecionalidad de los entes privados y gubernamentales. Por ejemplo, en la queja presentada ante Conapred que motivó la Resolución 2/2012, se señaló la existencia de vacíos en las normas que regulaban el servicio de transporte aéreo para las personas con discapacidad. No se contaba con un ordenamiento jurídico actualizado, por lo que cada aerolínea, de forma discrecional y unilateral, imponía sus lineamientos para la venta de boletos, el acceso al avión y/o la atención a la persona con discapacidad; de modo que tales lineamientos eran interpretados de forma equívoca por el personal, y no tenían los requerimientos mínimos establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por otro lado, no se realizaba seguimiento a las quejas, ni se otorgaba certeza jurídica con respecto al procedimiento implementado, ni las verificaciones y sanciones impuestas, por lo que se infirió que no se tenía debidamente estructurado un mecanismo para la regulación de este tipo de transportes, lo que propició que de modo reiterado se cometieran abusos.

De esta forma, el Estado también incurrió en responsabilidad internacional por omisión para proteger los derechos de las personas con discapacidad frente a terceros, siendo que como lo menciona la Observación General núm. 2 del Comité sobre los Derechos de las

²³ *Excélsior*, “Six Flags ofrecerá disculpa pública por caso de discriminación”, 23 de abril de 2013.

Personas con Discapacidad, la atención prioritaria no se centra en la personalidad jurídica y el carácter público o privado de quienes poseen los edificios, las infraestructuras de transporte, la información, la comunicación y los servicios. “En la medida en que los bienes, productos y servicios están abiertos al público o son de uso público, deben ser accesibles a todas las personas, independientemente de que la entidad que los posea u ofrezca sea una autoridad pública o una empresa privada”.²⁴

Lo sucedido anteriormente es preocupante si se toma en cuenta que la cadena de servicios turísticos se encuentra en el sector privado y que para economías como la de México, el turismo aporta recursos de manera significativa.²⁵

Derivada de esta resolución, las autoridades gubernamentales emitieron los Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio de transporte aéreo en 2013.

Como puede observarse, son múltiples las problemáticas que se han presentado en la incorporación de medidas de accesibilidad en el turismo, éstas se encuentran en la cadena de servicios, y si bien se han tenido avances normativos, la falta de supervisión de éstas y de la aplicación de sanciones genera impunidad y la repetición de violaciones a los derechos de las personas con discapacidad, de ahí que sea necesaria la apropiación del enfoque de derechos humanos tanto en el sector público como privado, para propiciar que los servicios de turismo sean accesibles, usables, amigables y de calidad.

IV. El disfrute de los derechos culturales en el turismo en la Ciudad de México: los pendientes estructurales

Contexto nacional, marco legal y programático actual

La experiencia nacional y local demuestran que los retos enfrentados por el país en la implementación de medidas de accesibilidad para las personas con discapacidad han sido múltiples, sobre todo en una nación donde aún existe una arraigada cultura de la discriminación, y porque las autoridades gubernamentales caminan lento en cuanto a la creación de espacios, la provisión de infraestructuras y de transportes accesibles y seguros; además

²⁴ Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 2. Artículo 9. Accesibilidad, párrafo 10.

²⁵ *am de Querétaro*, “Turismo en México aporta anualmente 8.7 % del PIB: sociedad financiera”, 21 de marzo de 2018.

que se carece de un enfoque integral que se materialice en toda la cadena de accesibilidad, entendiendo que

para garantizar la accesibilidad de las mismas [se debe asegurar] que la ausencia de obstáculos en los diferentes entornos sea una acción coordinada y dependiente una de la otra, que forme una especie de eslabón; de lo contrario, la existencia de una barrera en alguna actividad o ámbito frenará la realización del resto de acciones, entorpeciendo la participación social de las personas con discapacidad.²⁶

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2017, 58% de las personas con discapacidad en el país declararon que se les discrimina por su condición de discapacidad, y otro 48% opinó que se respetan poco o nada sus derechos. Asimismo, mencionaron que la principal problemática a la que se enfrentan son las calles, las instalaciones y transportes inadecuados (31 por ciento).²⁷

La existencia de un marco legal en el que se reconozcan y garanticen los derechos de las personas con discapacidad es fundamental para aclarar el marco de actuación tanto de las autoridades gubernamentales encargadas de aplicar medidas de política pública, como del sector privado, ante cuyas actividades el Estado tiene el deber de proteger los derechos humanos.²⁸

En el ámbito nacional la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1º, quinto párrafo, que

queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, existe la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2014-2018. Es en 2009 cuando en la Ley General de Turismo se incorpora el deber de proveer lo necesario para el uso y disfrute de las instalaciones turísticas para las personas con discapacidad,

²⁶ Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, *Accesibilidad*, 77.

²⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS)*, (México: INEGI, 2017).

²⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, 92.

como parte del turismo social, pero es hasta 2015 cuando en el Reglamento de la Ley General de Turismo se define y promueve el turismo accesible y en dicha normatividad se solicita la adecuación de la infraestructura y el equipamiento urbanos; además de que los prestadores de servicios acondicionen y realicen las acciones necesarias para facilitar la accesibilidad en la prestación de sus servicios.²⁹ Este tipo de turismo también se encuentra presente en la Política Nacional Turística y en el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018.

Al respecto, en la incorporación del turismo accesible, si bien ha existido un esfuerzo de las autoridades nacionales para establecer mayores obligaciones y orientación en la cadena del sector turístico, esto ha sido en parte por la presión de organismos de protección y defensa de derechos humanos, aún con ello, es necesario que este trabajo de sensibilización con el sector turístico se realice más desde un enfoque de derechos humanos, en lugar de verlo simplemente como un mercado potencial.

Así, las autoridades gubernamentales han emitido los Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio de transporte aéreo, así como la Guía de recomendaciones de diseño universal para el sector turismo. De la misma manera implementaron programas como el sello Turismo Incluyente, el cual es “otorgado a aquellas empresas turísticas que no solamente tienen conocimientos en materia de atención a personas con discapacidad, sino que también cuentan con las instalaciones exteriores e interiores, señalética y servicios de información adecuadas para brindar un servicio de calidad a este segmento de mercado”.³⁰

Contexto local, marco legal y programático actual

La Ciudad de México es una de las cuatro entidades con mayor población de personas con discapacidad, pues de acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda 2010* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) existen 483 045 personas que presentan tal condición.³¹ De acuerdo con la Segunda Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México (2017), 58.3% de las personas con discapacidad son discriminadas, 28.5% lo fue

²⁹ Secretaría de Turismo, *Actualización y rediseño de la Guía de recomendaciones de diseño universal para el sector turismo*, 17.

³⁰ Secretaría de Turismo, “Sello Turismo Incluyente”, <https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/sello-turismo-incluyente> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

³¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *En México, mujeres y niñas con discapacidad sufren una doble discriminación*, Boletín núm. 120/2107, 14 de agosto de 2017.

en la calle y 11.1% en el transporte público.³² Por su parte, en las denuncias presentadas por las personas con discapacidad ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, hoy Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, CDHCM) entre enero y diciembre de 2017, se encuentra como principal tema la omisión institucional de garantizar esquemas de accesibilidad en el mobiliario urbano.³³ De esta forma, en la Ciudad de México las personas con discapacidad se enfrentan a barreras físicas y actitudinales.

Por su parte, el turismo aporta importantes ingresos a la economía de la Ciudad de México (8% del PIB),³⁴ genera una derrama económica de 170 000 millones de pesos,³⁵ más de un millón de empleos directos e indirectos en restaurantes y hoteles; en 2017 el porcentaje de ocupación hotelera fue en promedio de 67.81%.³⁶ La atracción que más agrada a las y los turistas que visitan la capital son el patrimonio cultural e histórico (29%), mientras que el medio de transporte que más utilizan para la movilidad interna es el Sistema de Transporte Colectivo.³⁷

Con respecto a la Ciudad de México, ha habido avances importantes para las personas con discapacidad. La Constitución local reconoce los principios de inclusión, accesibilidad, diseño universal y ajustes razonables.³⁸ Asimismo, se cuenta con normatividad³⁹ que incluye la

³² Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, *Segunda Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México (EDIS-2017)*, México, 2017.

³³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2017, vol. I, Versión ejecutiva*, Ciudad de México, CDHDF, México, 2018, p. 32. Se entiende por *mobiliario urbano* a todos aquellos elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, la comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, etc. Ejemplos de estos son: bancas, botes de basura, columnas o carteleras publicitarias con anuncios e información turística, social y cultural, unidades de soporte múltiple con nomenclatura, postes con nomenclatura y placas de nomenclatura, etc. Véase Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 15 de julio de 2010 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma del 24 de marzo de 2015), artículo 3º, apartado XX.

³⁴ *El Economista*, "CDMX, la ciudad que más gana por turismo en América Latina", 12 de diciembre de 2017.

³⁵ Bertha Teresa Ramírez, "Turismo en 2017 dejó derrama económica por 170 000 mdp en CDMX", *La Jornada*, 20 de febrero de 2018.

³⁶ Secretaría de Turismo de la Ciudad de México, "Actividad turística de la Ciudad de México. Indicadores Enero-mayo 2008-2018", https://turismo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estadisticas/Estadisticas%202018/Indicadores_ENE_MAY_2008-2018.pdf, 13 y 16 (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

³⁷ Secretaría de Turismo de la Ciudad de México, "Perfil del turista que visita la Ciudad de México, 2017", <http://turismo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estadisticas/Perfil%20del%20Turista%202017/EST%20IPN-SECTUR%20DF%20Perfil%20del%20Turista%202017%20Reporte%20Ejecutivo.pdf> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

³⁸ Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*) artículo 11, apartado G.

³⁹ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, 2010; Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal del 24 de febrero de 2011 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 24 de abril de 2017); Lineamientos para la accesibilidad universal y la atención prioritaria de las personas con discapacidad y en situación de vulnerabilidad en las dependen-

accesibilidad para las personas con discapacidad y con programas como Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Además, la Ley de Turismo del Distrito Federal establece en su artículo 18 que el programa local de turismo debe contener políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad.⁴⁰

Cabe señalar que desde la publicación del *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008* la CDHDF identificó algunos obstáculos a los que se enfrentaba integrantes de este grupo de atención prioritaria en los espacios culturales, deportivos y recreativos, los cuales están relacionados con la infraestructura, comunicación e información, e incluyen problemáticas desde la accesibilidad física, hasta la falta de visitas guiadas en lengua de señas mexicana, salas de lectura adaptadas, sensoramas, capacitación de mediadores o promotores para la atención de personas con discapacidad, audiodescripción, magnificadores de pantalla e información en sistema Braille.⁴¹

Es en 2013 cuando se implementa el Programa Red de Museos para la Atención a Personas con Discapacidad. En él participan más de 20 museos que poseen programas, materiales informativos y museográficos para las personas con discapacidad física, visual, auditiva, intelectual y psicosocial; así como con recursos humanos debidamente preparados para cada tipo de discapacidad. Entre las actividades que se promueven está la interpretación mediante la lengua de señas mexicana, exposiciones con contenido en Braille, con audioguías, talleres para personas con debilidad visual, entre otras.⁴²

En materia de movilidad y tomando en cuenta que el metro es el medio de transporte que más utilizan las y los turistas, la red del metro cuenta con 35 estaciones con placas en sistema Braille, 34 estaciones con canaletas a nivel de piso, 29 plataformas salva escale-

cias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal del 19 de febrero de 2013 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*); Ley de Movilidad del Distrito Federal del 14 de julio de 2014 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, última reforma del 20 de mayo de 2019), y Gobierno de la Ciudad de México, *Manual de Normas Técnicas de Accesibilidad* (México: Gobierno de la Ciudad de México, 2016). Véase Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Diagnóstico y Programa de Derechos de la Ciudad de México*, tomo v, México, 2016, 297-306.

⁴⁰ Ley de Turismo del Distrito Federal del 30 de agosto de 2010 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*), artículo 18.

⁴¹ Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, *Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal 2014-2018*, 107.

⁴² Somos CDMX, "Red de Museos para la atención a Personas con Discapacidad en CDMX", <https://somoscdmx.com/sociedad/red-museos-la-atencion-a-personas-discapacidad-en-cdmx/2018/05/> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

ras y se han instalado 39 elevadores.⁴³ Por otro lado, algunas de las intervenciones más significativas para garantizar la accesibilidad de los espacios públicos son las realizadas en el Corredor Peatonal Regina, el Corredor Madero, la Avenida Pino Suárez y la Plaza de las Cibeles.⁴⁴ De la misma manera, existe el préstamo de bicicletas adaptadas para personas con discapacidad. En materia de acceso a la información turística existe la Guía de cultura, hoteles, restaurantes, rutas y entretenimiento para todos,⁴⁵ la cual ofrece un listado de opciones de hospedaje, establecimientos, rutas y servicios culturales de los que las personas con discapacidad pueden disfrutar.

Sin embargo, a pesar de estos avances, las personas con discapacidad aún tienen que hacer frente a los prejuicios y estigmas que propician la discriminación hacia ellos, lo que habla de trabajar aún más en las barreras culturales y en la adopción de una concepción integral que actúe en toda la cadena de accesibilidad.

v. Conclusiones y propuestas

La promoción de un turismo accesible constituye un asunto de justicia social y de derechos humanos, en donde se hace necesario transitar hacia un modelo social que conciba a las personas con discapacidad como titulares de derechos. Así ha de tenerse en cuenta, la accesibilidad de los sitios turísticos y otras instalaciones para el desarrollo de actividades artísticas y culturales.

Como puede observarse, el proceso para avanzar hacia la garantía de los derechos de las personas con discapacidad en el país ha sido lento; y si bien se han presentado algunos avances normativos, aún existen problemas en materia de sensibilización entre la población, capacitación profesional, supervisión en el cumplimiento de la normatividad y la imposición de sanciones; lo que entre otras cuestiones propicia que la accesibilidad no se visibilice como un tema prioritario o que se lleve a cabo la violación recurrente de los derechos de las personas con discapacidad a la movilidad, a la participación en la vida cultural y las actividades recreativas.

⁴³ Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, "Accesibilidad", <http://data.inpedi.cdmx.gob.mx/acc.html> (Fecha de consulta: 30 de octubre de 2019).

⁴⁴ Instituto para la Integración al Desarrollo de las personas con discapacidad del Distrito Federal, "Accesibilidad".

⁴⁵ Secretaría de Turismo de la Ciudad de México, *Turismo accesible. Una guía de cultura, hoteles, restaurantes, rutas y entretenimiento para todos* (Ciudad de México: Travesías Editores, 2017), 79.

No obstante de la realización de acciones en materia de accesibilidad física, información y comunicaciones en los espacios culturales, así como en el transporte público, el reto más importante a nivel nacional y local supone el tema de discriminación sustantiva, en donde los estigmas y prejuicios han vulnerado los derechos de las personas con discapacidad de forma diversa, y han propiciado un trato indigno y equivocado sus necesidades.

El convencimiento que las autoridades gubernamentales realicen al sector turístico debería enfocarse en el respeto a los derechos humanos, más que un asunto de inversión económica rentable. De lo contrario, el sector privado no asumirá responsabilidades debido, en parte, a la falta de apropiación del enfoque de derechos humanos. De esta manera, es muy importante que se lleve a cabo un entendimiento integral del tema de accesibilidad, porque ésta es entendida de modo fragmentado, y refleja una falta de coordinación por parte de las autoridades gubernamentales para atender toda la cadena de accesibilidad en la ciudad.

La sociedad mexicana continúa reproduciendo barreras culturales que diferencian a las personas con discapacidad del resto de los miembros de la sociedad, tal discriminación se hace de manera más evidente en los espacios públicos, al limitarles o negarles derechos, como la integridad personal, libre desplazamiento, movilidad personal, vivir de forma independiente, actividades recreativas y culturales, espaciamento, así como su integración a la comunidad.

Sin un verdadero entendimiento de las diferencias funcionales de las personas con enfoque de derechos humanos y el disfrute de productos y servicios turísticos en condiciones de respeto y dignidad, la transición hacia un turismo accesible será más que una simple aspiración discursiva que no podrá ofrecer opciones a las necesidades de este grupo de población.

Tomando en cuenta los aportes de organismos de derechos humanos, algunas de las propuestas de política pública sobre turismo accesible deben considerar lo siguiente:

- Incorporar los principios de igualdad y no discriminación de manera transversal en los diversos programas de gobierno, incluidos los de planificación urbana, e incorporar la participación de las personas con discapacidad en su diseño y evaluación.
- Diseñar un plan de acción en materia de accesibilidad de los servicios turísticos que incorpore medidas más allá de la accesibilidad física, es decir, que atienda el acceso a la información y comunicación en Braille, interpretación en lengua de señas, formatos de lectura fácil y otros modos alternativos de comunicación.

- Asignar recursos financieros y humanos suficientes para implementar el plan de acción. Asimismo, establecer objetivos de corto, mediano y largo plazos, un calendario e indicadores de cumplimiento.
- Hacer de la accesibilidad de los entornos y servicios una condición vinculante para las licitaciones de compra y concesión.
- Establecer un marco jurídico claro y preciso con obligaciones en materia de accesibilidad de edificios, carreteras y transportes, de accesibilidad de los servicios.
- Instaurar mecanismos de monitoreo de cumplimiento de normatividad y de seguimiento a quejas relacionadas por la comisión de violaciones a los derechos.
- Aplicar sanciones efectivas disuasorias por el incumplimiento de las leyes sobre accesibilidad por parte del sector público y privado.
- Capacitar a las autoridades gubernamentales en sus diferentes niveles, incluyendo a los planificadores urbanos, las autoridades de transporte y los proveedores de servicios turísticos.
- Desarrollar campañas de sensibilización entre la población.

Los retos a nivel mundial hacia este grupo poblacional se han presentado de manera reiterada a lo largo del tiempo, ante esto es necesario no ver el tema como un asunto individual, sino convertirlo en un asunto de interés público.

VI. Bibliografía

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual 2017, vol. I. Versión ejecutiva*. México: CDHDF, 2018.
- _____. *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*. México: CDHDF, 2018.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. *Accesibilidad*. México: Segob, Conapred. Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, 2016.
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. *Segunda Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México (EDIS-2017)*. México, 2017.
- Gobierno de la Ciudad de México. *Manual de normas técnicas de accesibilidad*. México: Gobierno de la Ciudad de México, 2016.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS)*. México: INEGI, 2017.
- Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. *Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal 2014-2018*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Derechos culturales. *Documentos básicos de Naciones Unidas*. Bilbao: UNESCO, 2010.

Organización Mundial de Turismo. *Manual sobre turismo accesible para todos: principios, herramientas y buenas prácticas. Módulo I: Turismo accesible-definición y contexto*. Madrid: OMT, 2014.

_____. *Turismo accesible para todos: una oportunidad a nuestro alcance*. España: OMT, 2016.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. *Diagnóstico y Programa de Derechos de la Ciudad de México*, tomo V. México, 2016.

Secretaría de Turismo. *Actualización y rediseño de la Guía de recomendaciones de diseño universal para el sector turismo*. México: Sectur, 2017.

Secretaría de Turismo, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. *Cuadernillo ejecutivo para edificaciones accesibles de servicio turístico*. México: Sectur, 2017.

Secretaría de Turismo de la Ciudad de México. *Turismo accesible. Una guía de cultura, hoteles, restaurantes, rutas y entretenimiento para todos*. México: Travesías Editores, 2017.

Notas periodísticas

Am de Querétaro. "Turismo en México aporta anualmente 8.7% del PIB: sociedad financiera", 21 de marzo de 2018.

El Economista. "CDMX, la ciudad que más gana por turismo en América Latina", 12 de diciembre de 2017.

Excélsior. "Six Flags ofrecerá disculpa pública por caso de discriminación", 23 de abril de 2013.

Ramírez Bertha Teresa. "Turismo en 2017 dejó derrama económica por 170 mmdp en CDMX". *La Jornada*, 20 de febrero de 2018.

Recomendaciones

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 24/2009, Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México. México, 2009.

Legislación

Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 15 de julio de 2010. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma del 24 de marzo de 2015.

Ley de Movilidad del Distrito Federal del 14 de julio de 2014. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, última reforma del 20 de mayo de 2019.

Ley de Turismo del Distrito Federal del 30 de agosto de 2010. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal del 24 de febrero de 2011. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 24 de abril de 2017.

Lineamientos para la accesibilidad universal y la atención prioritaria de las personas con discapacidad y en situación de vulnerabilidad en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal del 19 de febrero de 2013. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Instrumentos internacionales

Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/1995/22. Observación General núm. 5: Las personas con discapacidad, 1994.

_____. E/C.12/GC/20. Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, 2 de julio de 2009.

_____. E/C.12/GC/21/Rev.1. Observación General núm. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 17 de mayo de 2010.

Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación General núm. 2. Artículo 9. Accesibilidad, 22 de mayo de 2014.

_____. Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 27 de octubre de 2014.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aprobada y suscrita por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 13 de diciembre de 2006.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá, 1948.

Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial. Adoptada en la Conferencia Mundial de Turismo. Manila, del 27 de septiembre al 10 de octubre de 1980.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. París, 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas. 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas. 16 de diciembre de 1966.

Resoluciones

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/48/96, Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. 4 de marzo de 1994.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Resolución por disposición: 2/2012. México, 2012.

Páginas de internet

Comité Mundial de Ética del Turismo sobre turismo accesible. "Mensajes del Comité Mundial de Ética del Turismo sobre turismo accesible". <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/12088wctemessagesonaccessibletourism.pdf> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2018).

Gómez Mont Ureta, María Guadalupe. "El turismo accesible, como una forma de integración a la vida social de las personas con discapacidad". <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2468/22.pdf> (Fecha de consulta: 2 de octubre de 2019).

Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. "Accesibilidad". <http://data.indepedi.cdmx.gob.mx/acc.html> (Fecha de consulta: 30 de octubre de 2019).

Organización Mundial de la Salud. "10 datos sobre la discapacidad". <http://www.who.int/features/factfiles/disability/es/> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

Organización Mundial de Turismo. "Acerca de la OMT". <https://www.unwto.org/es/acerca-de-la-omt> (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).

_____. "Informe del evento 'Accesibilidad: una ventaja competitiva en los destinos turísticos'. 31 de enero de 2013. FITUR. Madrid, http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/report_-_fitur_2013_accessibility_informe1.pdf (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2018).

Secretaría de Turismo. "Sello Turismo Incluyente". <https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/sello-turismo-incluyente> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

Secretaría de Turismo de la Ciudad de México. "Actividad turística de la Ciudad de México. Indicadores Enero-mayo 2008-2018". https://turismo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estadisticas/Estadisticas%202018/Indicadores_ENE_MAY_2008-2018.pdf (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

_____. "Perfil del turista que visita la Ciudad de México, 2017". <http://turismo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estadisticas/Perfil%20del%20Turista%202017/EST%20IPN-SECTUR%20DF%20Perfil%20del%20Turista%202017%20Reporte%20Ejecutivo.pdf> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

Somos CDMX. "Red de Museos para la Atención a Personas con Discapacidad en CDMX". <https://somoscdmx.com/sociedad/red-museos-la-atencion-a-personas-discapacidad-en-cdmx/2018/05/> (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

Boletines

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En México, mujeres y niñas con discapacidad sufren una doble discriminación. Boletín núm. 120/2107, 14 de agosto de 2017.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Concilian Six Flags y Conapred acceso irrestricto de personas con discapacidad. Boletín de prensa 012/2013. México, 23 de abril de 2013.

Derecho humano de acceso a la información pública: reflexiones sobre el presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana

Human Right of Access to Public Information: reflections on the budget of the Universidad Autónoma Metropolitana

Gabriela Barajas Martínez*

Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, México. gbarajasm@gmail.com

* Socióloga por la UAM, unidad Azcapotzalco; maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, y doctora en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM y coordinadora del Observatorio del Gasto Público de esa misma institución educativa. Autora de diversas publicaciones sobre políticas de atención a la pobreza, políticas con enfoque de derechos humanos y proceso presupuestal.

Guadalupe Zaragoza**

Ayudante de Investigación del Departamento de Sociología de la UAM, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, México.

José Antonio Martínez***

Ayudante de Investigación del Departamento de Sociología de la UAM, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, México.

Recibido: 20 de junio de 2019

Aceptado: 2 de octubre de 2019

** Pasante de la Licenciatura en Sociología por la UAM, unidad Azcapotzalco; y ayudante de Investigación del Departamento de Sociología de esa misma universidad. Fue integrante del Observatorio del Gasto Público también de dicha institución educativa.

*** Pasante de la Licenciatura en Sociología por la UAM, unidad Azcapotzalco, y ayudante de Investigación del Departamento de Sociología de la misma universidad. Fue integrante del Observatorio del Gasto Público del mismo plantel educativo.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de las autoras y el autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colaboran.

Resumen

El objetivo del artículo es reflexionar sobre los cambios recientes en torno al derecho humano de acceso a la información en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Se revisan dichos cambios a partir del análisis del presupuesto de la universidad y de las remuneraciones de sus *mandos directivos*. Es importante destacar que este estudio es posible gracias a la información que hoy está disponible en el portal de transparencia de la UAM. Sin duda, la apertura de dicho portal dentro del Sistema de Portales del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) representó un avance importante en relación con el mencionado derecho humano; sin embargo, todavía existen pendientes, en particular, en la información sobre el presupuesto de la institución. El presupuesto aprobado no se presenta en un formato de datos abiertos, y el presupuesto ejercido está en una clasificación muy general (capítulo del gasto); por lo tanto, no es posible comparar el presupuesto aprobado con el ejercido. Lo anterior genera opacidad, porque no se sabe de manera específica y clara cómo se gastaron los recursos públicos en la UAM.

Palabras clave: derecho de acceso a la información; universidades públicas autónomas; Universidad Autónoma Metropolitana; transparencia presupuestal.

Abstrac

The objective of the article is to reflect on recent changes around the human right of access to information at the Autonomous Metropolitan University (UAM). These changes are reviewed based on the analysis of the university budget and the remunerations of its *executive managers*. It is important to emphasize that this study is possible, thanks to the information available in the portal of transparency of the UAM. Undoubtedly, the opening of this portal within the Systems of Portals of the INAI represented an important advance in relation to the mentioned human right, but there are still pending, particularly in the information about the institution's budget. The approved budget is not presented in an open data format, and the budget exercised is in a very general classification (expenditure chapter): therefore it is not possible to compare the approved budget with the one exercised. The foregoing generates opacity, because in the end it is not known in a specific and clear way how the public resources were spent in the UAM.

Keywords: human right of access to information; autonomous public universities; Universidad Autónoma Metropolitana; budget transparency.

Sumario

I. Introducción; II. La UAM y las obligaciones de transparencia y acceso a la información de las universidades públicas en México; III. Información presupuestaria de la UAM; IV. Reflexiones finales; V. Bibliografía.

I. Introducción

En México, hasta hace muy poco tiempo, temas como el derecho de acceso a la información, la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas en las instituciones públicas de educación superior estaban totalmente fuera de la agenda política nacional. Dichas temáticas tampoco eran tratadas al interior de las instituciones. Sin embargo, durante 2018 y 2019 diversas situaciones como: *a)* la denuncia de casos de corrupción como la llamada “estafa maestra”, donde presuntamente estuvieron involucradas ocho universidades;¹ *b)* el intento por reducir el subsidio federal entregado a varias universidades públicas para 2019;² *c)* la denuncia de que varios rectores de universidades autónomas ganan más que el presidente de la república,³ y *d)* la presentación “por error” de la iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia educativa, que elimina el numeral VII del artículo 3º, relativo a la autonomía universitaria.⁴ Llevaron la atención pública hacia las universidades públicas, en particular, a las autónomas.

Preguntas como ¿cuánto gastan las universidades públicas?, ¿cómo gastan las universidades autónomas el subsidio federal que se les entrega?, ¿son transparentes en materia presupuestal?, ¿rinden cuentas por los recursos públicos ejercidos? se volvieron interrogantes recurrentes.

Una primera respuesta, con base en la información de la prensa y de las redes sociales, es que las universidades públicas autónomas son poco transparentes y no rinden cuentas. ¿Es pertinente tal afirmación?, en caso de que así sea, ¿cómo afecta esta situación el funcionamiento y desempeño de las universidades públicas autónomas? Estas inquietudes son las que llevaron a plantear un estudio sobre el derecho de acceso a la información pública,

¹ *Animal Político y Mexicanos contra la corrupción e impunidad*, “El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos”, <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

² José Antonio Román, “Paquete Económico 2019 reduce presupuesto a universidades públicas”, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/16/paquete-economico-2019-reduce-presupuesto-a-universidades-publicas-6524.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019). El recorte al presupuesto de las universidades no se concretó, el presidente Andrés Manuel López Obrador reconoció que se había cometido un error, mismo que se corrigió. Jannet López Ponce, “AMLO: recorte de recursos a universidades fue un error”, *Milenio*, <https://www.milenio.com/politica/amlo-reducir-presupuesto-a-universidades-es-un-error> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

³ Emir Olivares, José Antonio Román y Arturo Sánchez, “Rectores y funcionarios de educación superior ganan más que AMLO”, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/2018/12/18/politica/007n2pol> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

⁴ *Animal Político*, “Omitir la autonomía universitaria en iniciativa presentada por AMLO fue un error de mecanografía, dice la SEP”, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/autonomia-universitaria-error-mecanografico/> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

transparencia presupuestal y rendición de cuentas en las instituciones de educación superior, cuyo primer resultado de investigación es el presente artículo.

Es necesario considerar que, de acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP): “El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información”;⁵ es el caso que nos ocupa y está relacionado con el dinero público que reciben y ejercen las universidades autónomas. Asimismo, la *transparencia presupuestal* se puede definir como “la posibilidad de que las personas conozcan, con prontitud y certeza, la información sobre cómo los gobiernos obtienen, gestionan y utilizan el dinero público,”⁶ concepto que puede aplicarse a las instituciones de educación superior públicas. Cuando se hace referencia a la rendición de cuentas, se entra al porqué de las decisiones y a los resultados de la gestión, lo cual tiene que ser igualmente público.

El objetivo del presente artículo es reflexionar sobre los recientes cambios en torno del derecho humano de acceso a la información en las universidades públicas autónomas. En este caso se estudia a la UAM. El artículo está integrado por dos apartados y reflexiones finales. En el primer apartado se destacan las principales características de la UAM, se sintetizan las obligaciones de transparencia y acceso a la información de las universidades públicas en México, y se destaca cómo tales obligaciones se concretaron en el caso de la Metropolitana. En el segundo apartado se analiza la información sobre el presupuesto de la UAM, especialmente en lo relativo a los servicios personales y las remuneraciones de sus *mandos directivos*. Esta información está disponible en el portal de la Universidad, que recientemente se subió al Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Lo que se busca es examinar los alcances y las limitaciones de esta información que hoy es pública. Por último, se propone una serie de reflexiones finales.

⁵ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015 (*Diario Oficial de la Federación*) artículo 4º.

⁶ Guillermo Cejudo, “Transparencia Presupuestaria y Fiscal: Los Recursos Públicos y el Gobierno Abierto”, en *Alianza para el Gobierno Abierto. Construcción del Plan de Acción 2013-2015*, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l7LrvtvJ89QJ:https://docplayer.es/34310543-Transparencia-presupuestaria-y-fiscal-los-recursos-publicos-y-el-gobierno-abierto.html+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=firefox-b-d> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

II. La UAM Y las obligaciones de transparencia y acceso a la información de las universidades públicas en México

*

La UAM es un organismo descentralizado del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene como objetivo: impartir educación superior de licenciatura, maestría y doctorado; organizar y desarrollar actividades de investigación humanística y científica, en atención, primordialmente, a los problemas nacionales, y preservar y difundir la cultura.⁷ Esta universidad se fundó en enero de 1974 con la entrada en vigor de su Ley Orgánica. Originalmente estuvo integrada por tres unidades ubicadas en las alcaldías de la Ciudad de México: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. Ya en el presente siglo se crearon dos más, una en la alcaldía de Cuajimalpa de Morelos (2005) y otra en el municipio de Lerma (2009), Estado de México.

Hoy la UAM cuenta con 80 planes de licenciatura y 108 de posgrado, que se organizan en seis divisiones académicas: Ciencias básicas e ingeniería; Ciencias sociales y humanidades; Ciencias y artes para el diseño; Ciencias de la comunicación y diseño; Ciencias naturales e ingeniería, y Ciencias biológicas y de la salud. Según su *Anuario estadístico 2017*, en ese año, 53 989 alumnos registraron actividad académica en alguna de las cinco unidades universitarias.⁸ (Véase cuadro 1).

Cuadro 1. Alumnos de la UAM que registraron actividad académica* en 2017 por unidad

Unidad	Alumnos	
		%
Azcapotzalco	17 249	31.9
Cuajimalpa	3 006	5.6
Iztapalapa	15 486	28.7
Lerma	868	1.6
Xochimilco	17 380	32.2
Total	53 989	100

* La categoría de alumnos que registraron actividad académica durante el año está compuesta por los alumnos que se inscribieron al menos un trimestre en el año de referencia.

Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario estadístico 2017* (Ciudad de México: UAM, 2017) 100.

⁷ Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana del 17 de diciembre de 1973 (*Diario Oficial de la Federación*) artículo 1º.

⁸ Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 100.

En 2017, la planta académica definitiva estaba formada por 3 072 profesores; de los cuales 89.65% eran de tiempo completo, 5.5% de medio tiempo y 4.85% de tiempo parcial⁹ (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Personal académico definitivo de la UAM por unidad
(Trimestre otoño, 2017)

		%
Azcapotzalco	1002	33
Cuajimalpa	171	6
Iztapalapa	890	29
Lerma	68	2
Xochimilco	941	31
Total	3 072	100

Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 238.

Cuadro 3. Personal académico definitivo de la UAM según tiempo de dedicación y unidad
(Trimestre otoño, 2017)

Unidad	Tiempo completo		Medio tiempo		Tiempo parcial		Total	
		%		%		%		%
Azcapotzalco	887	88.52	63	6.29	52	5.19	1002	100
Cuajimalpa	163	95.32	3	1.75	5	2.92	171	100
Iztapalapa	806	90.56	16	1.80	68	7.64	890	100
Lerma	66	97.06	2	2.94	0	0.00	68	100
Xochimilco	832	88.42	85	9.03	24	2.55	941	100
Total	2 754	89.65	169	5.50	149	4.85	3 072	100

Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 238.

⁹ Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 238.

Como puede observarse, a pesar de que la UAM está formada por cinco unidades académicas, las actividades sustantivas se desarrollan principalmente en tres: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. Estas concentran 93% de los alumnos y un porcentaje similar de personal académico definitivo.

Sin duda, la UAM es una de las principales universidades en el país. En 2019, el subsidio federal que le fue asignado sólo se encontraba por debajo del entregado a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y al Instituto Politécnico Nacional (IPN).¹⁰ Por otro lado, dentro del Ranking Web de Universidades, la Metropolitana se encuentra en el cuarto lugar a nivel nacional (sólo por debajo de la UNAM, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN y el IPN), 34 a nivel latinoamericano y el número 997 a nivel mundial.¹¹

En materia presupuestal, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana establece que el patrimonio de la universidad está constituido por los ingresos que obtenga de los servicios que preste, los fondos públicos que se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.¹² Para la elaboración, la formulación, la autorización, el ejercicio, el control y la evaluación de su presupuesto, la UAM se rige por procedimientos institucionales internos previstos en su Ley Orgánica, Reglamento Orgánico y Reglamento del Presupuesto.

Lo anterior es consistente con lo que establece el párrafo VII del artículo 3º constitucional concerniente a las características de la autonomía universitaria. Ahí se expresa que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; [...] y administrar su patrimonio. [...]”.¹³

Una concepción errónea de la autonomía de las universidades públicas opone este principio al derecho a la información, a la transparencia y a la rendición de cuentas. Como plantea Manuel Gil, la autonomía significa autogobierno y de ninguna manera ejercicio dis-

¹⁰ En 2019, los montos más importantes de subsidio federal asignado a instituciones de educación pública fueron los siguientes: 39 778.7 millones de pesos para la UNAM; 16 979.9 millones de pesos para el IPN; 7 299.5 millones de pesos para la UAM. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis Administrativo Económico* (Ciudad de México: SHCP, 2019), 3.

¹¹ Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 308.

¹² Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, artículo 5º.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 14 de abril de 2019), artículo 6º.

crecional de la autoridad ni opacidad administrativa.¹⁴ De manera que la resistencia de las autoridades universitarias para hacer pública la información llevó a que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en 2015, las universidades públicas y autónomas fueran definidas como sujetos obligados con disposiciones específicas en materia de transparencia por cumplir.

**

En México, la primera ley de transparencia fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002. A partir de esta ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que representó un avance muy importante en materia de transparencia y derecho a la información en el país. Este instituto era un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información.

Luego de una década de operar se hicieron evidentes limitaciones en el marco normativo y la conformación institucional del IFAI,¹⁵ lo que hizo necesaria una reforma constitucional para corregir aquello que le impedía a dicha instancia cumplir a cabalidad con sus tareas. Una de estas limitaciones fue que, de acuerdo con la LFTAIP, el ámbito de competencia del IFAI se limitaba, en sentido estricto, a la administración pública federal. Entonces, las universidades públicas no se sentían obligadas y, en materia de transparencia, su información no era pública; por lo tanto prevalecía la opacidad.

A finales de 2013, el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma del artículo 6º constitucional, la cual se publicó en febrero de 2014. Esa modificación constitucional le otorgó la autonomía a este organismo garante, y estableció que sus determinaciones tendrían el carácter de definitivas e inatacables y, en caso de incumplimiento, el IFAI tenía la capacidad para imponer medidas de apremio o sanciones.

¹⁴ Manuel Gil Antón, *Transparencia y vida universitaria* (Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008), 15-17.

¹⁵ El IFAI dependía del Ejecutivo federal, aunque gozaba de independencia en sus decisiones, era necesario contar con autonomía para tener total imparcialidad. Aun cuando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial eran sujetos obligados por la LFTAIP, en sentido estricto, su ámbito de competencia se restringía a la administración pública federal. Por último, las entidades federativas tenían facultades discrecionales para crear organismos y definir procedimientos y plazos en la materia; lo anterior derivó en diversos modelos de transparencia y acceso a la información pública. No siempre comparables. Maribel Martínez Robledo, "Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución", *El Cotidiano*, núm. 187 (septiembre-octubre de 2014): 203-215.

Otro cambio importante fue que se amplió la lista de los sujetos obligados a transparentar su información y proteger los datos personales. A partir de la reforma son los siguientes:

cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6º.

Es claro, que las universidades públicas, los partidos políticos y los sindicatos quedan como sujetos obligados a las disposiciones de transparencia.

Un año después –el 4 de mayo de 2015– se publicaba la reforma constitucional y entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que reglamenta el artículo 6º constitucional. Esta ley implicó cambios profundos en el modelo de transparencia y acceso a la información pública vigentes, entre ellos: *a*) la transformación del IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); *b*) la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales encabezado por el INAI,¹⁶ y *c*) el desarrollo de una Plataforma Nacional de Transparencia administrada por el INAI, cuyo objetivo es que los sujetos obligados puedan cumplir con las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP.

Esta ley identifica perfectamente a las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía como sujetos obligados a cumplir con las disposiciones de transparencia y acceso a la información pública. Acorde con lo anterior, a partir de 2017, con la gestión del actual rector general en la Universidad Metropolitana comenzaron una serie de transformaciones en materia de transparencia.

¹⁶ Este Sistema Nacional está integrado por el INAI, los órganos garantes de las entidades federativas (que también son autónomos), la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Véase Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, “Integrantes”, <http://www.snt.org.mx/index.php/home/integrantes> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

Así, en julio de 2018, la UAM publicó su Reglamento para la Transparencia de la Información Universitaria, donde se estableció, como lo ordenan los artículos 43 y 45 de la LGTAIP, la creación de la Unidad de Transparencia de la Universidad y la integración de un Comité de Transparencia. Este Comité, de acuerdo con el reglamento, está integrado por cinco miembros del personal académico de la UAM: se contratan uno por unidad y por tiempo indefinido; además, deben contar con “conocimiento general o experiencia en la materia”.¹⁷

La LGTAIP, en su artículo 70, determina que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y mantener actualizada, por lo menos, información relacionada con temas, documentos o políticas, también enlista 48 numerales de acuerdo con sus facultades, atribuciones y funciones. Por otro lado, en el artículo 75 de esta ley se determina, en siete numerales, que las universidades autónomas, “además de lo señalado en el artículo 70”, tienen obligaciones de transparencia específica relacionadas con el desarrollo de sus actividades.¹⁸

En esta misma lógica, a finales de febrero de 2019, la Universidad abrió su portal dentro de Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del INAI. Ahí ubicó la información que la UAM está obligada a poner a disposición del público, enumerada en los artículos 70 y 75 de la LGTAIP. La apertura de los portales de Transparencia de la UAM y la UNAM coincidió en tiempo. Lo que muestra que se trata de cambios en las universidades autónomas promovidos por la nueva legislación nacional relacionada con el derecho humano de acceso a la información pública.

La apertura del portal de transparencia de la UAM se dio en el marco de la huelga estallada por el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el 1 de febrero de 2019. El Sindicato presentó dos emplazamientos a huelga, en el primero solicitaba un incremento salarial de 20%, y un incremento de 20% del tabulador de todo tipo de trabajadores. En el segundo, estableció una serie de demandas relacionadas

¹⁷ Reglamento para la Transparencia de la Información Universitaria del 30 de julio de 2018 (*Semanario de la UAM*) artículo 6º.

¹⁸ Las universidades públicas autónomas tienen la obligación de hacer pública y mantener actualizada información relativa a: “I. Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional de quien cursa el plan de estudios, la duración del programa con las asignaturas, su valor en créditos; II. Toda la información relacionada con sus procedimientos administrativos; III. La remuneración de los profesores, incluyendo los estímulos al desempeño, nivel y monto; IV. La lista con los profesores con licencia o en año sabático; V. El listado de las becas y apoyos que otorgan, así como los procedimientos y requisitos para obtenerlos; VI. Las convocatorias de los concursos de oposición; VII. La información relativa a los procesos de selección de los consejos; VIII. Resultado de las evaluaciones del cuerpo docente, y IX. El listado de instituciones incorporadas y requisitos de incorporación.” Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 75.

con violaciones al Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) en la UAM. Por su parte las autoridades de la Universidad ofrecían un incremento de 3.35% directo al salario, y 3% de incremento al tabulador de los trabajadores administrativos y académicos de tiempo parcial y medio tiempo; además de una serie de plazas y acciones con las cuales se buscaba resolver las presuntas violaciones al CCT.

La huelga duró 93 días, y fue la más larga en la historia de la universidad, hasta esa fecha, finalizó el 4 de mayo de 2019. Se llevaron a cabo 22 mesas de negociación entre Rectoría general y el SITUAM; llama la atención que desde las primeras mesas, los temas del presupuesto de la UAM y de los *altos salarios* de las y los *funcionarios universitarios* se colocaron como los más relevantes.

Con el fin de valorar la pertinencia de la información que se hizo pública en el portal de transparencia de la UAM, a continuación se presenta el análisis del presupuesto de la Universidad y de los mencionados salarios.

III. Información presupuestaria de la UAM

Para comenzar este apartado es necesario definir el concepto *presupuesto público*. De manera sencilla, es el plan de gastos e ingresos públicos para un ejercicio económico anual.¹⁹ El presupuesto público técnicamente es la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos. Para el caso de las instituciones de educación superior, dicho plan refleja las preferencias que, en materia de líneas y programas de acción, tienen las entidades que gobiernan la Universidad. Más que ningún otro documento, el presupuesto permite observar los compromisos políticos, metas, prioridades, efectos inmediatos y de largo plazo que suponen las acciones que se desarrollan dentro de estas instituciones.

Se hizo una búsqueda bibliográfica y documental para identificar estándares de derecho al acceso a la información y publicidad que deben cumplir de manera específica los presupuestos públicos. Llama la atención el hecho de no haber encontrado información al respecto. Existen recomendaciones, lo que se definen como *buenas prácticas* para la transparencia presupuestal de los gobiernos, que pueden servir para avanzar en el desarrollo de estándares de derecho; sin embargo, eso sería materia de un trabajo académico futuro.

¹⁹ José Ayala Blanco, *La economía del sector público mexicano* (México: Esfinge, 2002) 149.

Estas “buenas prácticas”, en el presente artículo, permiten reflexionar sobre la transparencia de la información presupuestal dentro de la UAM.

El International Budget Partnership²⁰ propone como buenas prácticas de transparencia presupuestal hacer públicos –con apertura total, de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos– los siguientes documentos: 1) el documento preliminar;²¹ 2) el proyecto de presupuesto;²² 3) el presupuesto ciudadano;²³ 4) el presupuesto aprobado;²⁴ 5) los informes periódicos a lo largo del año;²⁵ 6) el presupuesto ejercido;²⁶ y 7) el informe de auditoría.²⁷

Tomando en cuenta las anteriores recomendaciones se revisa la información presupuestal de la UAM. Ésta se encuentra disponible en la sección de “Transparencia” de la página web de la Rectoría general. Ahí se localizan los documentos en PDF titulados Presupuesto de Ingresos y Egresos (en adelante, PIYE-UAM), uno por año, desde 2003 hasta 2019.

²⁰ Es una organización internacional sin fines de lucro que colabora con organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo “para mejorar la gobernanza y garantizar que los escasos recursos públicos se utilicen eficazmente para mejorar la prestación de servicios y combatir la pobreza.” Promueven que los procesos presupuestales “sean transparentes, participativos y responsables, y desarrollando la capacidad de la sociedad civil para participar efectivamente en estos sistemas.” International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/> (Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2019).

²¹ En este documento se establecen los pronósticos macroeconómicos de mediano plazo, expectativas de ingresos, asignaciones sectoriales generales y descripción y costo de nuevas medidas previstas para el presupuesto del año siguiente. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes y qué deben incluir?* (Washington: International Budget Partnership, s/f), 6-7. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-Spanish.pdf> (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).

²² Es un instrumento de política importante porque refleja las prioridades del Ejecutivo; determina la carga tributaria y la distribución de los recursos. La discusión y aprobación del proyecto de presupuesto es una oportunidad para que la sociedad civil y los legisladores influyan en las políticas públicas. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 12.

²³ Se trata de una serie de documentos que hacen posible que el presupuesto y el proceso presupuestario sea accesible para las personas. Demuestra el compromiso del gobierno con la transparencia y facilita un debate amplio de las prioridades tanto fiscales como de gasto. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 19-20.

²⁴ Provee información sobre el presupuesto aprobado, es la base para compararlo con el presupuesto ejercido. Da la posibilidad de evaluar los cambios introducidos por el legislativo al proyecto de presupuesto. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 24.

²⁵ Permite observar la implementación del presupuesto e identificar posibles desviaciones de recursos en las etapas tempranas del ejercicio presupuestal. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 28.

²⁶ Se presenta al final del ejercicio presupuestal, permite una valoración del desempeño, cumplimiento de las metas e indicadores de resultados. Permite la comparación con el presupuesto aprobado. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 36.

²⁷ Es una evaluación independiente de las autoridades responsables de la ejecución del presupuesto. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 39.

El PIyE-UAM es un documento que tiene carácter jurídico y financiero, y es aprobado por el Colegio Académico²⁸ de la Universidad. En este documento se presentan los ingresos que la UAM prevé tener y las erogaciones que se propone realizar del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

Cabe señalar que no se hace público el proyecto de presupuesto, ni todos los documentos relacionados con la discusión y aprobación de dicho proyecto tampoco son públicos.

Los documentos del gasto ejercido se titulan: Ejercicio presupuestal e Informe; uno por año, de 2002 a 2017. Son el equivalente a la Cuenta Pública²⁹ a nivel federal. Es importante destacar que, en relación con este documento, se presentan en formato de PDF y la manera de desagregar y presentar el presupuesto ejercido es distinta que el aprobado, lo que impide comparar lo aprobado con lo gastado, esto vuelve el presupuesto de la UAM opaco. La OCDE recomienda que “el formato de presentación de la cuenta pública debe ser equivalente al del presupuesto”, como una buena práctica para la transparencia presupuestaria.³⁰

Por último, en la página también se encuentran los informes de los auditores independientes contratados por la Universidad para realizar tareas de fiscalización.

Como se mencionó estos textos se encuentran en formato PDF y la información está ordenada en cuadros; lo que dificulta su análisis, de acuerdo con la LGTAIP tendrían que hacerse públicos como datos abiertos. Éstos son “datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado”.³¹

²⁸ Es importante tener presente que el Colegio Académico es el principal órgano colegiado de la Universidad. Está presidido por el rector general e integrado por los rectores de las unidades, los directores de división y tres representantes del personal académico, tres de los alumnos y uno de los trabajadores administrativos, elegidos de entre los miembros de los consejos académicos de cada unidad. Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, artículo 13.

²⁹ La Cuenta Pública concentra la información sobre el gasto ejercido por los diferentes poderes de la Unión y órganos autónomos constitucionales; a través de éste se informa sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos que les fueron asignados el año previo.

³⁰ OCDE, *Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria*, 6. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf> (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2019).

³¹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 3º. Los datos abiertos tienen las siguientes características: a) accesibles, b) integrales, c) gratuitos, d) no discriminatorios, e) oportunos, f) permanentes, g) primarios, h) legibles por máquinas, i) en formatos abiertos, y j) de libre uso.

Pese a lo anterior, subir el portal de la UAM al Sistema de Portales del INAI para cumplir con sus obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP supone un nuevo panorama en materia de transparencia para la Universidad, por ejemplo, se hizo pública la información sobre remuneraciones de todos sus trabajadores, la cual se manejaba como información prácticamente secreta; además, esta información sí se encuentra disponible en un formato que permite trabajarla en hoja de cálculo. Situación que es inédita en la Universidad.

A continuación, se anotan algunas reflexiones en torno del presupuesto 2019 de la UAM.

*

En el PIYE-UAM-2019 se incluyen los ingresos y los gastos de la universidad previstos para tal año. En el presente artículo sólo se revisaron los egresos. Éstos se ordenan a partir de dos clasificaciones: a) por objeto del gasto y b) por proyecto operativo y unidad. Esta última clasificación permite identificar los recursos destinados a las actividades sustantivas desarrolladas en la Universidad: docencia, investigación, preservación y difusión de la cultura y apoyo institucional. La anterior, es la manera tradicional de presentar el presupuesto de egresos de la UAM, por lo menos desde 2012.

En el cuadro 4 se observa el presupuesto de la UAM para 2019, que fue aprobado por el Colegio Académico en diciembre de 2018, y se encuentra clasificado por proyecto operativo y unidad de gasto.

Cuadro 4. Presupuesto de egresos 2019 por proyecto operativo y unidad
(miles de pesos)

Proyectos operativos	Azcap.	Cuajim.	Iztap.	Lerma	Xoch.	Rectoría general	Total UAM
Docencia	19 529	5 343	17 029	3 780	17 726	163 041	226 448
% Fila	8.62	2.36	7.52	1.67	7.83	72.00	100
% Columna	1.06	1.24	0.93	2.15	0.92	17.29	3.16
Investigación	18 999	7 327	19 124	4 903	15 548	77 459	143 361
% Fila	13.25	5.11	13.34	3.42	10.85	54.03	100
% Columna	1.03	1.70	1.04	2.79	0.81	8.22	2.00
Preservación y difusión de la cultura	8 654	5 784	7 247	1 679	11 859	6 314	41 500
% Fila	20.85	13.94	17.46	4.05	28.58	15.21	100
% Columna	0.47	1.34	0.39	0.95	0.62	0.67	0.58

Cuadro 4. Presupuesto de egresos 2019 por proyecto operativo y unidad
(miles de pesos) (continuación)

Proyectos operativos	Azcap.	Cuajim.	Iztap.	Lerma	Xoch.	Rectoría general	Total UAM
Apoyo institucional	99 781	61 668	104 370	28 049	94 316	101 414	489 599
% Fila	20.38	12.60	21.32	5.73	19.26	20.71	100
% Columna	5.39	14.34	5.68	15.95	4.91	10.76	6.84
Subtotal	146 963	80 085	147 771	38 411	139 449	348 228	900 908
% Fila	16.31	8.89	16.40	4.26	15.48	38.65	100
% Columna	7.95	18.62	8.04	21.84	7.26	36.94	12.59
Recursos humanos	1 702 706	349 996	1 689 171	137 461	1 781 728	594 504	6 255 565
% Fila	27.22	5.59	27.00	2.20	28.48	9.50	100
% Columna	92.05	81.38	91.96	78.16	92.74	63.06	87.41
Total de proyectos operativos	1 849 669	430 081	1 836 942	175 872	1 921 177	942 732	7 156 473
% Fila	25.85	6.01	25.67	2.46	26.85	13.17	100
% Columna	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: presupuesto de egresos de la UAM-2019.

En el cuadro 4 se advierte que para 2019 se proyectaron ingresos de 7 156 millones de pesos; de los cuales se destinarían 3.16% para proyectos operativos relacionados con la docencia, 2% para investigación, 0.58% para difusión de la cultura, y 6.84% para proyectos operativos de apoyo institucional. Por último, 87.41% estaría destinado al pago de recursos humanos: 6 255 millones de pesos. Tal distribución del presupuesto presenta un panorama difícil para el funcionamiento de la Universidad, considerando que sólo queda 12.6% para financiar el mantenimiento y la operación de la UAM. Durante la huelga, en las mesas de negociación entre autoridades y el SITUAM, este argumento fue constantemente utilizado por los funcionarios de la Universidad para justificar que era complicado un incremento salarial mayor al ofrecido.

Sin embargo, tal situación es todavía más preocupante cuando se revisa el presupuesto de las unidades académicas grandes: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, que ocupan 92% de su presupuesto en servicios personales; sólo tienen alrededor de 8% para mantenimiento y operación.

Ya identificado el gasto asignado a servicios personales, es importante analizar su distribución entre las distintas unidades responsables del gasto. Las unidades académicas: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco reciben cada una alrededor de 27.5% de estos recursos; en tanto que Cuajimalpa y Lerma reciben 5.5% y 2.2%, respectivamente. Mientras que la Rectoría general gasta 9.5% del total de los recursos presupuestales destinados a recursos humanos.

Esta distribución de recursos presupuestales se refleja en una distribución particular del número de trabajadores (administrativos y académicos) y funcionarios (mandos directivos y personal de confianza), por unidad de adscripción. En el cuadro 5 se utilizó la información sobre sueldos de la plataforma de la UAM en el Sistema de Portales del INAI. En una primera versión del Portal se incluyeron los componentes de las remuneraciones de cada trabajador o funcionario: compensaciones, primas, prestaciones, etc. Por desgracia, en abril se subió una segunda versión que sólo presenta el total de remuneraciones brutales y netas. De modo que con esta última información se realizó el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Número de personal académico, administrativo y funcionarios de la UAM por unidad de adscripción

	Funcionarios	Administrativo de base	Personal académico	Total
Rectoría general	65	14		79
% Fila	82.3	17.7		100
% Columna	3.4	0.3		0.8
Abogado general	59			59
% Fila	100			100
% Columna	3.1			0.6
Secretaría general	346	631		977
% Fila	35.4	64.6		100
% Columna	18.1	14.6		9.8
Patronato	84	47		131
% Fila	64.1	35.9		100
% Columna	4.4	1.1		1.3
Total Rectoría	554	692		1246
% Fila	44.5	55.5		100
% Columna	29.0	16.0		12.5
Unidad Azcapotzalco	352	1127	1 263	2 742
% Fila	12.8	41.1	46.1	100

Cuadro 5. Número de personal académico, administrativo y funcionarios de la UAM por unidad de adscripción (*continuación*)

	Funcionarios	Administrativo de base	Personal académico	Total
% Columna	18.4	26.0	33.5	27.4
Unidad Cuajimalpa	150	213	219	582
% Fila	25.8	36.6	37.6	100
% Columna	7.9	4.9	5.8	5.8
Unidad Iztapalapa	385	971	1 081	2 437
% Fila	15.8	39.8	44.4	100
% Columna	20.2	22.4	28.7	24.4
Unidad Lerma	84	86	66	236
% Fila	35.6	36.4	28.0	100
% Columna	4.4	2.0	1.8	2.4
Unidad Xochimilco	383	1 239	1 138	2 760
% Fila	13.9	44.9	41.2	100
% Columna	20.1	28.6	30.2	27.6
Total de unidades	1 354	3 636	3 767	8 757
% Fila	15.5	41.5	43.0	100
% Columna	71.0	84.0	100	87.5
Total	1 908	4 328	3 767	10 003
% Fila	19.07	43.27	37.66	100
% Columna	100	100	100	100

Fuente: portal de transparencia de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, "Remuneraciones", <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa> (Fecha de consulta: 25 de mayo de 2019).

De acuerdo con el cuadro 5, en la UAM laboran 10 003 personas: 19.7% son funcionarios (órganos personales³² y trabajadores de confianza), 43.26% son trabajadores de base, y 37.67% son personal académico.

³² De acuerdo con el Reglamento Orgánico de la UAM, para el cumplimiento de sus funciones, la Universidad cuenta con *órganos colegiados* (la Junta Directiva, el Colegio Académico, el Patronato, los consejos académicos y los consejos divisionales), y *órganos personales* (rector general, rectores de unidad, directores de división y jefes de departamento). Los *órganos personales*, quienes para desarrollar sus labores de gestión académico-administrativa, designan a una serie de *instancias de apoyo* (secretario general, abogado general, tesorero general, contralor, auditor externo, secretario de unidad, secretario académico de división, coordinaciones generales de Rectoría general). Casi siempre es personal

En Rectoría general laboran 1 246 personas, 20% del total de funcionarios y trabajadores administrativos de base de la UAM, se está dejando de lado al personal académico. En las unidades académicas grandes labora personal administrativo en un número cercano al anterior. Son trabajadores administrativos y funcionarios: en Azcapotzalco 23.7% (1 479 personas); en Cuajimalpa 5.8% (363 personas); en Iztapalapa 21.7% (1 356 personas); en Lerma 2.7% (170 personas), y Xochimilco 27% (1 622 personas) del total de la Universidad, respectivamente.

Este dato llama la atención porque son las unidades académicas las que desarrollan las actividades sustantivas propias de la UAM: docencia, investigación y difusión cultural. En las unidades académicas está adscrito el personal académico: 3 767 trabajadores, definitivos y temporales, y se encuentran los 53 989 estudiantes. Entonces, se requieren funcionarios y trabajadores administrativos que generen las condiciones para que estas actividades sustantivas se lleven a cabo.

La Rectoría general es una instancia de coordinación, responsable del funcionamiento y desarrollo coherente de la Universidad, pero no se encarga de las actividades sustantivas. Además, las unidades académicas, por sí mismas resuelven sus problemas, como se anota en la Ley Orgánica de la UAM:

La Universidad estará integrada por unidades universitarias, a través de las cuales llevará a efecto su desconcentración funcional y administrativa. Las unidades universitarias resolverán sus propios problemas, sujetándose a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias.

Las unidades académicas de la UAM son responsables de su propio funcionamiento. En tal sentido, cabe la pregunta: si las unidades son responsables de las actividades sustantivas de la Universidad y resuelven sus problemas internos de manera independiente, ¿por qué la Rectoría general concentra 20% de todos los trabajadores administrativos de la UAM?

Abordando otro tema ¿cómo se distribuyen las remuneraciones entre el personal de la UAM?

**

académico quien ocupa tales cargos y puestos. Estos son los mandos directivos dentro de la UAM que contratan al personal de confianza.

De acuerdo con la información de transparencia del último trimestre de 2018, en la Metropolitana se observa una fuerte desigualdad salarial.

La mitad de los trabajadores en la UAM reciben una remuneración de 12 000 pesos o menos. Se trata de trabajadores administrativos y profesores temporales. De acuerdo con la información de transparencia: 1 769 personas (17.68%) tenían, el último trimestre de 2018, remuneraciones de 6 000 pesos o menos mensuales netos, y 3 243 personas (32.42%) percibían una remuneración de entre más 6 000 y 12 000 pesos. Estos dos últimos grupos representaban 50.10% del total del personal de la Universidad.

En el otro extremo: cinco funcionarios (0.05%) tuvieron una remuneración de más de 200 000 pesos mensuales netos, 49 personas (0.49%), entre más de 120 000 y menos de 200 000 pesos mensuales netos. y 94 personas (0.94%), entre 100 000 y 120 000 pesos. Estas eran las personas con más altas remuneraciones en la UAM.

Cuadro 6. Remuneraciones netas de las y los trabajadores de la UAM pesos y número de trabajadores(as)

Remuneraciones netas (pesos)	Número de trabajadores(as)			
	Frecuencia	%	Frecuencia acumulada	%
200 000-y mas	5	0.05	5	0.05
180 001-200 000	2	0.02	7	0.07
160 001-180 000	8	0.08	15	0.15
140 001-160 000	18	0.18	33	0.33
120 001-140 000	21	0.21	54	0.54
100 001-120 000	94	0.94	148	1.48
80 001-100 000	329	3.29	477	4.77
60 001-80 000	1 213	12.13	1 690	16.89
40 001-60 000	715	7.15	2 405	24.04
20 001-40 000	1 245	12.45	3 650	36.49
15 001-20 000	653	6.53	4 303	43.02
12 001-15 000	688	6.88	4 991	49.90
6 001-12 000	3 243	32.42	8 234	82.32
6 000 o menos	1 769	17.68	10 003	100
Total	10 003	100		

Fuente: portal de transparencia de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, "Remuneraciones", <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa> (Fecha de consulta: 25 de mayo de 2019).

Surge entonces otra pregunta ¿cómo se integran las remuneraciones de los trabajadores que ganan más dentro de la UAM, que son los mandos directivos de la Universidad?

Para analizar las remuneraciones de los mandos directivos dentro de la UAM, no se analizan las de todos los funcionarios, sino sólo aquellas que se encuentran por encima de lo que recibe el actual rector general, quien cuenta con una remuneración neta de 122 435.97 pesos mensuales. Estos datos se obtuvieron del Portal de la UAM en el Sistema de Portales de Transparencia del INAI.

Este grupo (integrado por órganos personales e instancias de apoyo) es de 50 personas, y la diferencia con la remuneración del rector general no es pequeña. El anterior rector general aparece con una remuneración mensual neta de 208 959 pesos; el actual secretario general gana 145 542, 18% más que el actual rector general.

En esta lista de 50 órganos personales, instancias de apoyo o académicos, se encuentran secretarios de unidad, coordinadores generales, abogado general, rectores de unidad. Además, ex secretarios de unidad, ex coordinadores generales, ex abogado general, ex rectores de unidad y ex rector general. Asimismo, profesores investigadores sin cargo identificable (probablemente, asesores del rector general, aunque no hay información precisa al respecto), que ganan 30% más que éste.

No es sencillo entender por qué los montos de los salarios de este grupo de personas son tan altos en la UAM. El actual secretario general en una conferencia de prensa, el 28 de febrero de 2019,³³ mostró el siguiente cuadro con los rubros que integran el salario de un ex rector general. Éste seguía teniendo la remuneración correspondiente al cargo mencionado, además el pago continúa por dos años luego de que termina su gestión, como se explica más adelante.

³³ Youtube, "Conferencia de prensa sobre la situación laboral en la UAM", <https://www.youtube.com/watch?v=BbZheXqC0qA&t=784s> (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2019).

Cuadro 7. Rector general (ex órgano personal)

Conceptos tabulares	Importe	Totales
Salario base	27 676.15	
Compensación	56 395.40	
Estímulo administrativo	45 405.10	
Subtotales tabulares		129 476.65
PRIMAS (compensación por antigüedad)		
Compensación por antigüedad	84 071.55	
Subtotales primas		84 071.55
Medidas de apoyo		
Medidas de apoyo a la permanencia	46 788.46	
PF Medidas de apoyo a la permanencia	14 811.88	
PF Estímulo	15 192.76	
Subtotales medidas de apoyo		76 793.10
Prestaciones económicas		
Material didáctico	424.20	
Apoyo alimentario	204.30	
Dispensa	496.18	
Sí Vale	1 177.16	
Reconocimiento al trabajo universitario	2 522.15	
Subtotales prestaciones económicas		4 823.99
Total percepciones brutas mensual		295 165.29
ISR mensual	81 824.24	
ISSSTE mensual	2 693.12	
Neto mensual		210 647.93

Fuente: Conferencia de prensa Dr. José Antonio de los Reyes Heredia, 28 de febrero de 2019, Rectoría general, <https://www.youtube.com/watch?v=BbZheXqCOqA&t=784s>.

El cuadro 4 es importante para entender, de manera general, cómo se integran los salarios de los órganos personales e instancias de apoyo en la UAM. Así, las remuneraciones de este ex rector general parten del tabulador de funcionarios, mandos medios y apoyo administrativo. Dicho tabulador para el puesto de rector general, en la categoría más alta, establece un salario de 129 476.66 pesos mensuales (incluye salario base, compensación y estímulo administrativo).

La compensación por antigüedad se comenta más adelante. Luego se observan las *medidas de apoyo*, que son de tres tipos: a) *medidas de apoyo a la permanencia*, b) *PF medidas de apoyo a la permanencia*, c) *PF estímulo*. La primera, *medidas de apoyo a la permanencia*, se desprenden del Acuerdo 7/2011 del exrector general del periodo de 2009-2013, con fecha del 16 de mayo de 2011, y otorgan un equivalente a la suma de las cantidades fijadas para las becas y estímulos previstos en el RIIPPPA. En el caso del rector general se consideran las categorías más altas de becas y estímulos.³⁴

El Acuerdo 7/2011 establece que estas *medidas de apoyo a la permanencia* se entregan a quienes son nombrados o designados como órganos personales o en alguna de las siguientes instancias de apoyo: secretario general, abogado general, tesorero general, contralor, secretario de unidad y secretario académico de división o coordinador general en la Rectoría general. El monto del apoyo es diferenciado de acuerdo con el cargo o puesto.

Estas medidas dependen de la disponibilidad presupuestal, y serán adicionales al ingreso previsto en el tabulador de funcionarios; quienes las reciben no deberán realizar actividades de docencia o investigación, lo anterior con el fin de que puedan asumir plenamente y de tiempo completo las responsabilidades de su cargo. En estos puestos, luego de concluir su gestión reciben durante dos años las remuneraciones, como si continuaran desempeñando la misma función. En el Acuerdo 7/2011 se justifica tal medida porque así se da tiempo a que los órganos personales y las instancias de apoyo recuperen su carrera académica, tengan productos de investigación y más adelante puedan aspirar a las becas y estímulos establecidos en el RIIPPPA.³⁵

³⁴ Se trata del Estímulo a la docencia e investigación nivel C; la Beca de apoyo a la permanencia para la categoría de profesor titular "C"; la Beca al reconocimiento de la carrera docente nivel "D"; el Estímulo a la trayectoria académica sobresaliente, para 122 000 puntos adicionales, y el Estímulo a los grados académicos para la categoría de profesor titular "C", según el nivel de estudios que demuestre. Universidad Autónoma Metropolitana, *Acuerdo del Rector 7/2011* (Ciudad de México: UAM, 2011), 5.

³⁵ El sentido de la medida, sin duda, es correcto. Es necesario generar las condiciones para que personal académico que ha cumplido funciones de órganos personales o instancias de apoyo (luego de que durante su gestión no pudieron realizar tareas de docencia e investigación) recuperen el ritmo de su producción académica. Lo que se debe valorar es si la Universidad cuenta con los recursos económicos para seguir pagando, durante dos años, el salario como si estuvieran desempeñando el cargo (como rector general, rector de unidad, abogado general, etc.), o reconocer que esos recursos son escasos y apoyarlos pagando, durante dos años, su salario base, prestaciones y las becas y estímulos académicos que tenían antes de ocupar el cargo. Si tenían todas las becas se les asignarían durante dos años sin realizar ningún trámite en las comisiones dictaminadoras, se les otorgarían en automático. Si antes del cargo no tenían ninguna beca o sólo la de docencia, entonces, tendrían sólo su sueldo o el sueldo y la beca de docencia. Los que tenían becas, terminando los dos años, renovarían por el plazo correspondiente (de uno a cinco años), de acuerdo con su situación previa al cargo.

En el cuadro 4, estas medidas de apoyo a la permanencia son las que explican los 46 788 pesos al mes. A esta cifra se suman las *PF medidas de apoyo a la permanencia* (14 811.88 pesos mensuales) y el *PF estímulo* (15,192.76 pesos mensuales). Respecto a estas medidas de apoyo no se encontró ningún documento oficial o información que explique cómo se determinan.

En la parte baja del cuadro 4 se incluyen diversas prestaciones económicas: material didáctico, apoyo alimentario, despensa, Sí Vale y reconocimiento al trabajo universitario, cuyo monto para el ex rector general, es de 4 823.99 pesos.

Por último, en relación con la compensación por antigüedad, no se entiende cómo se llega a un monto tan alto de 84 071.54 pesos mensuales. Esta compensación se refiere a las asignaciones complementarias al sueldo de las y los trabajadores, establecida en el Contrato Colectivo de Trabajo, Cláusula 155,³⁶ y se calcula sobre el salario base. En el caso del ex rector general se tendría que multiplicar por tres su salario base (27 676.15 pesos mensuales) para acercarse a una compensación por antigüedad de 84 071.54 pesos. Lo cual merece una explicación adicional.

Cabe mencionar que, de acuerdo a la información de transparencia, en la UAM cuatro personas tienen compensaciones por antigüedad, que van de 60 000 a 85 000 pesos mensuales: el ex rector general, un ex rector de unidad, el ex secretario general y un coordinador general.

El trabajo académico dentro de la UAM se promueve a partir de un sistema de becas y estímulos, con el cual se determinan remuneraciones diferenciadas en función de la categoría del personal académico, el puntaje obtenido por la producción académica individual realizada en un periodo determinado (que puede ser de uno a cinco años) y el grado académico con el que se cuente. Todos estos procesos son claros y transparentes, y hay instancias de dictaminación académica que son reconocidas por la comunidad universitaria.

³⁶ Esta cláusula establece: "La Universidad se obliga a incrementar el salario de los trabajadores con una compensación por antigüedad en la siguiente forma: A partir del 5º año cumplido de prestación de servicios a la Universidad, una cuota del 10% sobre el salario del trabajador, incrementándose en 2% por cada año hasta el vigésimo año de servicios cumplidos. A partir del vigésimo primer año de servicios cumplidos, el incremento anual será de 2.5%". UAM, *Contrato Colectivo de Trabajo que celebran la Universidad Autónoma Metropolitana y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, 2018-2020*, http://www.transparencia.uam.mx/cct/CCT_UAM_2018_2020.pdf (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2019).

El problema es que la lógica anterior se usa para determinar el monto de las compensaciones de los órganos personales e instancias de apoyo. Se trata de compensar lo que supuestamente recibirían si estuvieran participando del sistema de becas y estímulos académicos, pero el resultado es que se producen remuneraciones diferenciadas, donde se suma compensación más compensación. Estas remuneraciones diferenciadas, pareciera, generan confusión y dan margen al manejo discrecional y abusivo de los recursos económicos de la Universidad. Un ejemplo, hoy, la diferencia entre el rector de unidad que más gana (154 382.4 pesos mensuales netos) y el que menos gana (114 578.77 pesos mensuales netos) es de cerca de 40 000 pesos. ¿Qué justifica tal diferencia?, ¿el grado académico, la compensación por antigüedad o algo más? Esta falta de claridad contribuye a la opacidad en torno a la determinación de las remuneraciones de los altos funcionarios.

IV. Reflexiones finales

La Universidad Autónoma Metropolitana es una de las principales universidades públicas en México. En la primera parte del artículo se describe su importancia. La UAM, como todas las universidades autónomas en el país, tienen un nuevo marco legal vinculado al derecho humano de acceso a la información pública: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que entró en vigor en 2015, y la Ley Federal de Transparencia que fue publicada en 2016. En la primera ley se reconoce a las universidades autónomas como sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior ha supuesto cambios importantes en las instituciones de educación superior que ya son observables en el caso de la Universidad Metropolitana; como se destacó en el artículo, la UAM ya publicó su Reglamento para la Transparencia de la Información Universitaria, creó su Unidad de Transparencia, integró un Comité de Transparencia y, por último, publicó su Portal de Transparencia dentro del Sistema de Portales del INAI. Estas acciones en conjunto representan un avance importante en el ejercicio efectivo del derecho humano a la información pública, para el caso de la UAM.

Sin embargo, quedan pendientes fundamentales por solventar. En particular ello que tiene que ver con el tema presupuestal. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la UAM no es público, ni los documentos relacionados con su discusión. Una vez aprobado el proyecto, el presupuesto aprobado no se publica como dato abierto, sólo en formato PDF, lo cual dificulta su análisis. Por otro lado, el presupuesto ejercido se hace público también sólo en el PDF y, además, se presenta en una clasificación diferente al aprobado. Entonces no se puede

comparar el presupuesto aprobado con el ejercido, de modo que esto genera una enorme opacidad. Cuestiones, todas éstas, muy importantes.

Pero podemos ser optimistas. El panorama que hoy se observa en torno al derecho a la información en la UAM es positivo y de profundas transformaciones. El análisis que se realizó y se presenta en este artículo sobre el presupuesto y las remuneraciones a trabajadores y funcionarios en la Universidad así lo demuestran. En pocas palabras, ya se cuenta con información pública de calidad sobre la Universidad y lo que pasa en ella.

La información que hoy está disponible en el Portal de Transparencia en la UAM no es toda la que debería estar, pero es suficiente para tener una primera mirada de lo que es la Universidad y pensar hacia dónde debe dirigir su rumbo. Falta el presupuesto aprobado y ejercido en datos abiertos. Así que los esfuerzos por tener una Universidad verdaderamente transparente deben enfocarse en tal sentido.

v. Bibliografía

Antón, Manuel Gil. *Transparencia y vida universitaria*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

Ayala Blanco, José. *La economía del sector público mexicano*. México: Esfinge, 2002.

Berrios, Pilar y Astorga, Carlos (coords.). *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México, con enfoque de derechos humanos*. México: UAM-Juan Pablo Editores, 2016.

Ramkumar, Vivek e Isaac Shapiro (eds.). *Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes y qué deben incluir?* (Washington: International Budget Partnership, s/f). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-Spanish.pdf> (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, Análisis Administrativo Económico*. Ciudad de México: SHCP, 2019.

Universidad Autónoma Metropolitana. *Anuario Estadístico 2017*. Ciudad de México: Dirección de Planeación UAM, 2017.

_____. *Presupuesto de Ingresos y Egresos 2019*. Ciudad de México: UAM, 2019.

_____. "Personal administrativo definitivo de la UAM por Unidad". http://www.transparencia.uam.mx/paac/pac_2016.html (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2019).

Notas periodísticas

Animal Político. "Omitir la autonomía universitaria en iniciativa presentada por AMLO fue un error de mecanografía, dice la SEP". <https://www.animalpolitico.com/2018/12/autonomia-universitaria-error-mecanografico/> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

Animal Político y Mexicanos contra la corrupción e impunidad. "El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos". <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

López Ponce, Jannet. "Paquete Económico 2019 reduce presupuesto a universidades públicas". <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/16/paquete-economico-2019-reduce-a-universidades-publicas-6524.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

Olivares, Emir, Román, José Antonio y Sánchez, Arturo. "Rectores y funcionarios de educación superior ganan más que AMLO". <https://www.jornada.com.mx/2018/12/18/politica/007n2pol> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

Revistas

Barajas, Gabriela. "Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas". *Revista Gestión y Estrategia* (enero-junio de 2012).

Maldonado-Radillo, Sonia Elizabeth, Víctor Manuel Alcántar Enríquez, Blanca Rosa García Rivera y María Concepción Ramírez Barón. "La transparencia de las instituciones públicas de educación superior del noroeste de México". *Revista Internacional Administración & Finanzas*, núm. 4 (2013): 73-88.

Martínez Robledo, Maribel. "Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución". *El Cotidiano*, núm. 187 (septiembre-octubre de 2014).
Reglamento para la Transparencia de la Información Universitaria del 30 de julio de 2018. *Semanario de la UAM*.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 14 de abril de 2019.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 15 de mayo de 2016.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 30 de diciembre de 2015.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015. *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana del 17 de diciembre de 1973. *Día-rio Oficial de la Federación*.

Páginas de internet

Cejudo, Guillermo M. "Transparencia Presupuestaria y Fiscal: Los Recursos Públicos y el Gobierno Abierto." Alianza para el Gobierno Abierto. Construcción del Plan de Acción 2013-2015. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l7LrvtvJ89QJ:https://docplayer.es/34310543-Transparencia-presupuestaria-y-fiscal-los-recursos-publicos-y-el-gobierno-abierto.html+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=firefox-b-d> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

Conferencia de prensa Dr. José Antonio de los Reyes Heredia. 28 de febrero de 2019. Rectoría General. <https://www.youtube.com/watch?v=BbZheXqC0qA&t=784s> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

OCDE, "Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria", 6. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf> (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2019).

Portal de Transparencia de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI. "Remuneraciones". <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa> (Fecha de consulta: 25 de mayo de 2019).

Román, José Antonio, "Paquete Económico 2019 reduce presupuesto a universidades públicas". <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/16/paquete-economico-2019-reduce-presupuesto-a-universidades-publicas-6524.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. "Integrantes". <http://www.snt.org.mx/index.php/home/integrantes> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

ENTREVISTA

Núm. 17 julio-diciembre de 2019

<http://revistametodos.cd hdf.org.mx/>

La sociología de la infancia, a 30 años de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Niñas y los Niños

Marta Martínez Muñoz*

Madrid, España.

Enclave, Evaluación y Enfoque de Derechos Humanos.



* Socióloga española. Desde hace más de 20 años trabaja en España y diferentes países de América Latina realizando evaluaciones, investigaciones y actividades de formación con diferentes universidades, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y movimientos sociales. Está dedicada al estudio, difusión y promoción de las políticas y derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes, y participa en diversos espacios de solidaridad. En la actualidad es cofundadora del proyecto asociativo Enclave, Evaluación y Enfoque de Derechos Humanos (<https://www.enclavedeevaluacion.com/>).

1. Desde la sociología de la infancia, ¿cuál es la visión que el mundo adulto debería tener sobre las niñas y los niños?

Las premisas básicas de las que parte la sociología de la infancia se pueden resumir en tres. La primera es entender a la infancia –y a los niños y niñas que la habitan– como una categoría social permanente en la estructura de la sociedad, entenderla más allá de una etapa vital. Significa que, en todas las sociedades, independientemente de los individuos que la habitan, siempre hay una categoría de infancia, de niñas, niños y adolescentes, aunque sus miembros cambien y se renueven. De manera que, entender la infancia como una *categoría* es muy diferente a entenderla como una *etapa*. La segunda es la concepción de lo que significa ser niña o niño, está construido socialmente y por ello puede deconstruirse, porque no es algo necesariamente natural, no es esencialista, sino que tiene que ver más con lógicas socio-históricas. Esta construcción social implica una cultura o patrimonio organizador que las sociedades *reservan* a sus *próximas* generaciones, se trata de lo que pueden y no pueden hacer las niñas y los niños, es decir, lo que les está prohibido y vetado. Además, lo que se expresa de múltiples y diversas formas (la edad del derecho al voto, la edad de trabajar o la edad del consentimiento para mantener relaciones sexuales) es un patrimonio organizador que no es universal. Cada sociedad desde el punto de vista histórico, cultural y económico ha cambiado, y esto es clave para el diálogo intergeneracional. Lo anterior conduce a preguntarnos ¿cuál es la visión que en el mundo de las personas adultas tenemos sobre el mundo de los niños, las niñas y los adolescentes? La tercera premisa concibe a las niñas, los niños y las y los adolescentes como actores sociales, como sujetos con capacidad de transformar, de ser actores de sus propios contextos y constructores de sus entornos. Yo iría más allá, hay que reconocerles como sujetos históricos. Estos tres elementos influyen en las formas de relacionarnos con las niñas y los niños, desde lo más cotidiano hasta la existencia y orientación de políticas públicas, que han cambiado, especialmente en los últimos 30 o 40 años.

2. ¿Qué cambios ha habido en la sociología de la infancia en Europa y América Latina?

Los orígenes de la sociología de la infancia en América Latina y Europa son diferentes. Uno de los inicios de la sociología de la infancia en Europa se basa en una *insatisfacción* porque las niñas y los niños en la sociología estaban en una posición secundaria, no sustantiva, algo anexo a lo que era la sociología en su conjunto. Nace, por lo tanto, de una insatisfacción porque las niñas y los niños eran “estudiados” y subsumidos a través en categorías como la familia o la educación, oscureciendo otras como el mundo social y cultural de la

infancia, sus vivencias y representaciones. Se iniciaba un largo proceso para pensar que una “sociología (otra) sobre y desde” la infancia era posible.

En América Latina la sociología de la infancia va más allá de la disciplina sociológica. Es más inclusiva y plural porque se nutre de otras disciplinas como la antropología, la pedagogía o la educación popular, y descansa en tres ejes: el protagonismo infantil, la buena vida y la descolonización del pensamiento sobre las infancias.

En América Latina es muy interesante ver cómo ha surgido la sociología de la infancia, y considero que va más allá de la disciplina sociológica porque es más inclusiva y plural, y se nutre de otras disciplinas como la antropología, la pedagogía o la educación popular, entre otras. Parte de la idea de que los estudios y debates acerca de la infancia se han dado de manera descontextualizada culturalmente. La sociología de la infancia en América Latina nos ha invitado a hacer un giro en la concepción y, más recientemente, a descolonizar nuestra lente sobre el rol y la condición de las niñas y los niños en la sociedad. Este giro de los nuevos estudios sobre las infancias en América Latina descansa en tres ejes principales:

- El primero de ellos –y el primero en aparecer– es el paradigma del protagonismo infantil, en el que las niñas y los niños pasan de estar en los márgenes de la sociedad a ser sujetos constructores clave del devenir histórico.
- El segundo elemento es muy rico y está especialmente en auge: la corriente de los estudios sobre el buen vivir o la buena vida, lo que podría ser el Sumak Kawsay (quechua), *Lekil Kuxleja*,¹ y busca respetar las diferentes cosmovisiones de los pueblos originarios de la región.
- El tercero tiene que ver con la decolonialidad, cuestionando la pretensión de una idea universal de infancia y abriendo un rico debate conceptual que ha generado en la literatura latinoamericana la cuestión de la descolonización del pensamiento sobre la infancia en un continente particularmente caracterizado por la violencia hacia la población infantil en múltiples dimensiones. Se trata de una mirada crítica que pone el acento en la denuncia de la imposición de *enfoques eurocéntricos dominantes* que han ahogado la especificidad de múltiples vivencias infantiles (diferentes en lo étnico, geográfico o simplemente experiencial), pero también un giro que propone una redefinición horizontal y colaborativa con la población infantil.

¹ En la lengua tselal, y otras culturas originarias, es la armonía de vida, orden, unión, integración del individuo, la comunidad y la naturaleza.

Todo ello nos interpela a entender que *no es lo mismo ser niño que ser niña*, que la infancia no es un colectivo homogéneo, o que nacer y crecer en un barrio o en otro marca diferencias. No es igual nacer en Oaxaca que en Chiapas, o en un barrio acomodado de la Ciudad de México. Todo esto ello ha permitido quitar el vaho que teníamos en nuestras gafas y no nos dejaba ver a las niñas y los niños en sus múltiples dimensiones. Además, entender que la infancia es diversa, que hay *infancias* en plural y, por lo tanto, que se requieren nuevos enfoques. Por eso, creo que la sociología de la infancia en Europa debería abandonar pretendidas posiciones de referencia –desde el punto de vista de pensamiento hegemónico– y tener mayor capacidad de mirar al Sur Global para abordar el mundo de las infancias desde múltiples perspectivas que no tienen fácil encaje desde miradas simplificadoras; asimismo, seguir explorando la diversidad de situaciones asociadas a la infancia: su condición de clase, de género, de residencia, de etnia...

Escuchar la opinión de niñas y niños también nos hace pensar sobre nuestra forma de ser personas adultas en el mundo, nuestra forma de ser hombre o ser mujer, al revisar patrones y mandatos del sistema patriarcal.

3. ¿Por qué es importante reconocer la opinión de las niñas y los niños en cualquier ámbito donde participan o se desarrollan?

En primer lugar, porque es un derecho y un principio fundamental reconocido en diferentes textos jurídicos a nivel internacional, nacional y local. Es un derecho humano que poseemos todas las personas por el hecho de serlo. Su opinión debe ser escuchada porque las niñas y los niños tienen saberes muy diversos, y generalmente pensamos que las personas adultas somos *omnicomprensivas*. Sin embargo, las niñas y los niños son uno de los pocos colectivos que continúan relegados y son considerados de menor importancia que las personas adultas. A los niños se les considera menos capaces, más vulnerables, pertenecientes al campo de la naturaleza, más irracionales y ubicados únicamente en el ámbito privado. Todo esto ha hecho que nos perdamos sus voces y su opinión. Hasta cuando asistían a consulta de un médico se les preguntaba a los adultos por lo que sentían o pensaban las niñas y los niños, siempre habían tenido a las personas adultas como portavoces. Romper con esas lógicas de poder y entender que las niñas y los niños tienen su propia configuración del mundo hace a las sociedades más ricas y diversas. Efectivamente tienen una forma diferente de ver el mundo, pero esa forma no es ni mejor ni peor; no se trata de poner una jerarquía para ver cuál es la voz más importante, sino igual que otros colectivos exigen al mundo ser escu-

chados, con el fin de hacer una escuela más amable e inclusiva, para que las comunidades y las ciudades en las que viven sean espacios más amigables, para que las políticas públicas consideren a las niñas y los niños como ciudadanos, para que en los procesos electorales no les dejen fuera, para que salvemos al planeta de la emergencia en la que nos encontramos; en definitiva, para hacerse hueco y eco en ese espacio de ciudadanía que han tenido vetado. Es importante, y algo en lo que me gusta insistir, es que reconocer y escuchar la opinión de niñas y niños también nos hace pensar sobre nuestra forma de ser personas adultas en el mundo, nuestra forma de ser hombre o ser mujer, al revisar patrones y mandatos del sistema patriarcal, siendo *adultos antiadultistas*. Y aunque a lo largo de la historia hay muchos ejemplos que así lo demuestran, no se tienen tan presente. Recientemente se hizo mundialmente conocida Greta Thunberg (16 años) por su extraordinaria capacidad de movilización sobre la crisis del medio ambiente.

Reconocer y escuchar la opinión de niñas y niños también nos hace pensar nuestra forma de ser personas adultas en el mundo, siendo *adultos antiadultistas*.

A lo largo de la historia ha habido niñas y niños que han alertado al mundo sobre determinadas injusticias (poco conocidas) que amplían nuestra forma de ver el mundo. Me gusta poner el siguiente ejemplo (que yo misma conocí hace poco). Sucedió cuando Rosa Parks, aquella mujer negra, se negó a ceder el asiento a un blanco e irse a la parte trasera del autobús, detonando el movimiento por los derechos civiles en los Estados Unidos; Parks, *la mujer que se levantó sentándose*. Sin embargo, es justo señalar que, mucho antes que Parks, una niña llamada Claudet Colvin se enfrentó a la segregación ejerciendo la desobediencia civil. Pese a ello, el movimiento anti-segregación consideró era una niña más joven (15 años) y que acababa de quedar embarazada, no era pertinente que constituyera el ícono de resistencia del movimiento: ¡joven y embarazada!, fuera. Entonces decidieron que el icono de esa lucha fuera Rosa Parks, pero hay que hacerles justicia a muchas niñas como Colvin. Esto es un claro ejemplo de cómo la sociedad ha minimizado y silenciado luchas históricas de niñas y niños que tuvieron suficiente capacidad, inteligencia y creatividad colectiva para mostrar a las personas adultas, que considerar sus demandas convierte a este mundo en un lugar mejor, y no deberíamos despreciarlas!

4. ¿En qué sentido la Convención Internacional sobre los Derechos de Niñas y Niños ha logrado cambiar la forma de ver y tratarlos?

Sin duda, la Convención fue un parteaguas y un hecho histórico y cultural porque gran parte de los recientes cambios en la forma de ver y tratar a la infancia son gracias a ella. Sin embargo, hay otros elementos menos conocidos, como las expresiones y experiencias de niñas y niños que han conseguido luchar y abrir espacio a sus derechos, incluso mucho antes de la existencia de la Convención, y que han tenido menos proyección internacional. Estoy hablando del Movimiento de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores -NATs- (del que tanto he aprendido y con quienes vengo colaborando desde hace más de 20 años), que ya desde finales de los años setenta luchan, en varios países de América Latina, por reconocer el derecho a la participación, el derecho a organizarse, a trabajar en condiciones dignas.

La Convención ha sido un gran consenso internacional, pero sigue siendo una cosecha europea.

Volvamos a su pregunta, la Convención ha sido un gran consenso internacional, pero no ha sido el único y sin duda sigue siendo una *cosecha europea*. Ahora, con 30 años de existencia, es justo reconocer su impacto: cambios en las legislaciones, en las políticas públicas, en los sistemas de protección, en las instituciones, incluso, aunque insuficiente, en las culturas que tenemos sobre la infancia. Sin embargo, me gusta decir que *no está escrita en piedra*. De hecho, un aniversario como éste supone un periodo de suficiente recorrido jurídico para pensar que amerita algunas revisiones. Primero, porque el mundo global de hoy no es el de finales de los ochenta, la América Latina no es la misma de los ochenta. Y aquí conviene recordar que mientras en Ginebra se firmaba la Convención, en Nueva York se firmaban los programas de ajuste económico para la región, lo cual no deja de resultar un elemento paradójico. Las reformas que amerita la Convención nos llevarían a un escenario para que ésta sea más inclusiva en materia de género, diversidad cultural, sexual y funcional, con la lucha de los pueblos originarios, o con temas medioambientales, o con reconocer a los propios niños y niñas con la suficiente destreza como defensores de los derechos humanos. ¡Que sea más inclusiva intergeneracionalmente y menos adulta! Creo que es buen momento para ello. Es interesante, porque además estamos en un periodo en el que la presidencia del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (órgano que vela por el adecuado cumplimiento de la Convención en el mundo) está a cargo, por primera vez en la historia, de una persona latinoamericana sumamente comprometida, un uruguayo, Luis Pedrera; creo que es un buen momento para que Latinoamérica abandere esta profunda revisión. Confío en el mandato de Pedrera, pues se necesitan incorporar otras cosmovisiones más

allá de las fronteras de una Europa cada vez *con menos derechos y menos humana*. Si tratamos de hacer una lectura de la Convención con los postulados de una Buena Vida, realmente encontraremos grandes lagunas. Así que, 30 años, un presidente latinoamericano, niñas y niños con mayor capacidad de protagonismo y organización... son elementos para darle una nueva mirada a la Convención. No es tarea fácil, pues llegar al consenso de este marco jurídico llevó más de 10 años, pero hay que reconocer que es perfectible.

5. **¿Cómo se debe promover la organización y participación de las niñas y los niños para que puedan emitir sus opiniones en diferentes espacios y que éstas sean consideradas en la toma de decisiones que les afectan?**

La organización y participación tienen numerosos matices. Por un lado, no vamos a negar que en los últimos años ha habido grandes avances en materia de participación, pero menos de organización. Es decir, creo que tenemos numerosos ejemplos de niñas y niños participando en diferentes espacios, pero son menos los de niñas y niños organizados de manera sostenida con capacidad para incidir realmente en la toma de decisiones. Para mí hay dos elementos clave; uno tiene que ver fundamentalmente con el poder. Como decía al principio, venimos de sociedades adultocéntricas y hacer un reacomodo en los equilibrios del poder no es sencillo; hay que mover el tablero y no hay una voluntad real, porque la participación -con todos los apellidos asociados que se le quieran poner: *social, real o efectiva*- ha de ser protagónica, es decir, que realmente tenga un impacto en la vida de las niñas y los niños, y con voluntad honesta. En todas las partes del mundo se han llevado a cabo experiencias con más *osadía mediática que profundidad democrática* y con más fuegos artificiales que cambios estructurales. Esto ocasionó que nos hayamos instalado en mecanismos de participación más de carácter consultivo, con los que más o menos el mundo adulto está cómodo, pues no alteran grandemente el *status quo* de las relaciones adulto-niño-padres-madres-maestros-alcaldes en las decisiones de políticas públicas. Eso ha hecho que los adultos hiciéramos un *buen lavado de conciencia*, decirnos: "bueno, ya montamos el día internacional del niño o ya dejamos instalado el parlamento infantil", pero "a la hora de la verdad", esas iniciativas no siempre conllevan grandes cambios en las vidas de las niñas y los niños, ni se establecen mecanismos de seguimiento para ver qué tanto de sus demandas se llevaron a cabo.

Nos hemos instalado en mecanismos de participación más de carácter consultivo, con los que más o menos el mundo adulto está cómodo, pues no alteran grandemente el *status quo* de las relaciones adulto-niño.

Para promover la organización y participación, uno de los principales obstáculos somos las personas adultas; podemos hacer todos los cambios legislativos que queramos, poner en marcha todas las instancias, mecanismos, etc., pero si de verdad las personas adultas –que al fin y al cabo somos quienes tenemos el poder de abrir las puertas (por lo menos en los marcos institucionales)– no estamos realmente dispuestas, haremos una participación que “quedará linda, pero será poco sustantiva”. Un ejemplo de esto es que, en cuanto se relaciona el binomio infancia y política lo primero que se le viene a la cabeza al ciudadano medio es: ¡se va a manipular o adoctrinar a las criaturas! Es un binomio incómodo, y qué duda cabe de que a los políticos en campaña les encanta acordarse de las niñas y los niños, pero en realidad son *presencias ausentes*. Todos hablan de lo que van a hacer para “velar por el sueño de los inocentes”. En campaña electoral, los candidatos besan niños, abrazan niños, se fotografían con ellos, los suben a los estrados de los mítines, pero cabe preguntarse: ¿realmente les importan? Por ejemplo, si hacemos un análisis de los programas electorales de sus partidos, en materia de políticas de infancia, la ecuación se vuelve inversamente proporcional. ¡Eso sí es manipular y usarlos para conseguir votos, pretendiendo *dulcificar* la imagen del candidato! Acabo de participar en la elaboración de un estudio mundial sobre las percepciones de las niñas y los niños acerca de la violencia,² y curiosamente encontramos que consideran a la clase política y a sus gobernantes como los principales “potenciales agentes agresores”. Aunque hay una evidente disparidad por países, un dato de México: casi 50% de los niños –y por ejemplo, también de Brasil– tienen claro que los políticos *nunca o casi nunca* les protegen. ¡Me parece muy revelador!

Las niñas y los niños son el único colectivo al que, cuando se reclama ampliar sus derechos, se responde desde el mundo adulto con: “¿y sus obligaciones?” No hay otro colectivo en el mundo del que nadie se atreva a decir esto sin sonrojarse.

Si apostamos por promover la organización y participación de las niñas y los niños, hablemos claro reduciendo la edad en la que puedan organizarse en sus propios espacios, de participar en los partidos políticos, votar, elegir y ser elegidos; el debate que se abre automáticamente es “los niños están manipulados, no tienen capacidad para elegir, son sus padres quienes van a decidir el voto”. Son casi los mismos argumentos de hace 100 años, cuando se iniciaron las luchas de las mujeres por el derecho al sufragio. O peor aún, surge un debate, todavía más perverso, de si abrimos la posibilidad de que las niñas y los niños

² Child Fund Alliance, “Pequeñas voces, grandes sueños 2019”, <https://www.smallvoicesbigdreams.org/es/> (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).

voten a edades más tempranas, entonces los sectores más reaccionarios contestan postulando la reducción de la edad penal. Las niñas y los niños constituyen el único colectivo al que, cuando se habla de ampliar sus derechos, se responde desde el mundo adulto con “¿y sus obligaciones?” No hay otro colectivo en el mundo del que nadie se atreva a decir esto sin sonrojarse. Y la otra cara de los derechos no son las obligaciones, sino las responsabilidades. Cuando se habla de la necesidad de ampliar los derechos, la reacción adulta casi inmediata aún es: “pues ya tienen suficientes derechos, son los reyes de la casa, son unos tiranos”. La población infantil es un colectivo cuyos derechos se pueden ampliar de manera sustantiva. Hay estudios muy interesantes en los que las niñas y los niños son los que cuentan sus *derechos no escritos*, no recogidos legalmente, pero que de alguna manera expresan y sienten como propios, como derechos que desean: “tengo derecho a que el alcalde de mi ciudad me escuche, tengo derecho a dormir o descansar, tengo derecho a vivir en una comunidad tranquila, tengo derecho a sonreír, tengo derecho a no ser excluido, tengo derecho a equivocarme”.

Las niñas y los niños siguen siendo un colectivo cuyos derechos se pueden ampliar sustantivamente.

6. ¿Cuál es el panorama que se vislumbra para las niñas y los niños a 30 años de la Convención?

Soy una optimista prudente, practicando aquello del “pesimismo de la inteligencia”, pero apostando por el “optimismo de la voluntad”. En general, creo que el panorama no es positivo; hay un retroceso evidente en materia de derechos humanos que no sólo tiene que ver con niñas y niños, sino con las personas adultas en general. México, lamentablemente, conoce muy bien lo que significa ser vocero o defensor de los derechos humanos y estar perseguido. Y no sólo en México, en casi todos los países de América y en otras partes del mundo, hoy implica poner la vida en riesgo. Nos enfrentamos aún a grandes desafíos, como las situaciones de violencia, de refugio, de migración, desaparición y feminicidios contra las niñas, que lamentablemente hay que seguir denunciando y combatiendo. No me atrevo a decir si el panorama va a ser de grandes cambios, lo que sí creo es que felizmente hay mayor consenso en la necesidad de entender que los derechos de niñas y niños son parte de los derechos humanos. Esto ha costado porque los derechos de la infancia han sido siempre “los hermanos menores del conjunto de los derechos humanos”, y tenemos que tejer alianzas con otros colectivos en la defensa de los derechos humanos. Hace 10 años publiqué un libro con mi querido colega alemán-nicaragüense Manfred Liebel que

titulamos *Infancia y derechos humanos*.³ Curiosamente, el título generaba cierta sorpresa porque se suponía que los derechos de la infancia eran algo independiente de los derechos humanos. ¡Pues no, son parte integral!

Nos queda un gran trecho por recorrer, no podemos bajar la guardia. En América Latina hay experiencias muy hermosas en las que las niñas y los niños nos están mostrando el camino para que la Convención pueda ampliar su horizonte, porque dan muestra de su capacidad de resistencia, aun en las condiciones más adversas.

Nos queda un gran trecho por recorrer, no podemos bajar la guardia y, en ese sentido, en América Latina hay experiencias muy hermosas en las que niñas y niños nos están mostrando el camino para que la Convención pueda ampliar su horizonte, dan muestra de su capacidad de resistencia, aun en las condiciones más adversas. La Convención es un piso, una base, pero más allá de ese marco jurídico hay mucha vida; sin duda, es una plataforma desde la cual es posible seguir construyendo. Si cambiamos estas lógicas, contando con las energías, el entusiasmo, la capacidad y los saberes de las niñas y los niños, seguiremos avanzando para lograr cambios que tengan un verdadero impacto en sus vidas. Desde lo más cotidiano, las vidas en sus colonias, en las escuelas, con sus familias, hasta la vida en sus ciudades y países, al perseguir que las políticas públicas tengan como objetivo una buena vida para todas y todos.

Las niñas y los niños tienen capacidad de transformar a la sociedad, son sujetos con capacidad política, nos interpelan a generar vínculos más horizontales, piensan, negocian, proponen, actúan, reclaman, sugieren, se empeñan, resisten y aspiran a que seamos personas adultas más comprometidas.

Como diría Korczak,⁴ es muy difícil para los liliputienses vivir en una tierra de gigantes! Pero no son sólo sujetos pasivos, ni siquiera sujetos de derechos. Tienen capacidad de

³ Marta Martínez Muñoz y Manfred Liebel (coords.), *Infancia y derechos humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica* (Perú: Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe, 2009), https://enclavedeevaluacion.com/wp-content/uploads/2018/05/enclave_InfanciaYDeRechosHumanos.pdf (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).

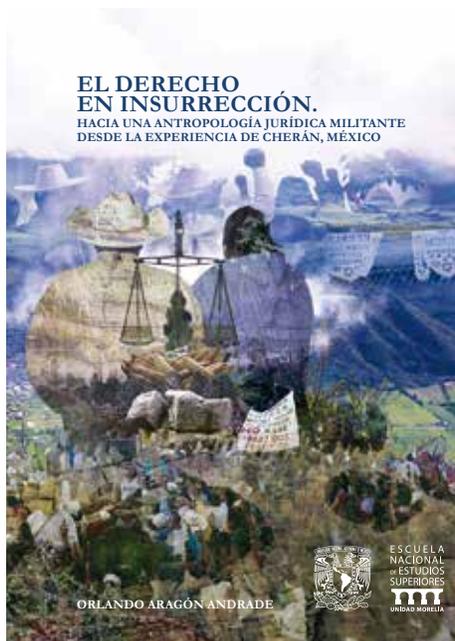
⁴ Janus Korczak, pedagogo polaco, precursor y revolucionario de los derechos de la infancia. https://es.wikipedia.org/wiki/Janusz_Korczak.

transformar a la sociedad, son sujetos con capacidad política, nos interpelan a generar vínculos más horizontales, piensan, negocian, proponen, actúan, reclaman, sugieren, se empeñan, resisten... y, sobre todo, aspiran a que seamos personas adultas más comprometidas y confiables. Las generaciones actuales y las que están por venir necesitan que les miremos con honestidad, que les transmitamos la certeza de que, pese a tanta situación desoladora, seguimos batallando de forma conjunta para mejorar sus condiciones de vida y por la defensa de su dignidad.

Aragón Andrade, Orlando. *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*. Morelia: Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia de la UNAM, 2019.

(Reseña)

*Elena Margarita Espinosa Morales**



* Licenciada en derecho. Consultora en materia de derechos humanos con perspectiva de género. Autora de la exposición fotográfica *Por uno, dos, tres y más Cherán*, que tiene en resguardo la Universidad Autónoma del Ciudad de México. Dicha exposición fue exhibida en la Casa de la Cultura de Cherán durante abril de 2019.

Este libro es innovador en dos sentidos: por la experiencia que relata y la manera de interpretarla. Orlando Aragón Andrade, su autor, expone siete años de la lucha desplegada por la comunidad purépecha de Cherán, en Michoacán, de 2011 a 2018, por el reconocimiento y ejercicio de su derecho a la autonomía. Esta experiencia se aborda desde una perspectiva teórico-metodológica e ideológica que concibe al derecho como un instrumento de emancipación de los pueblos, y al investigador jurídico como un autor y actor involucrado –desde el punto de vista epistemológico, ético y político–, en el proceso de estudio y en construcción. En este sentido, el autor asume la posición de un antropólogo jurídico militante que hace autoetnografía reflexiva. En otras palabras, el autor-actor juega el doble rol de abogado e investigador participante que acompaña, en los planos teórico y práctico, a una comunidad en su proceso de movilización del derecho.

Para el autor, *movilizar el derecho* significa que el *pueblo* ponga el *derecho en insurrección*, aunque no se trata de promover el *derecho a la insurrección* popular. De hecho, todo el esfuerzo de la comunidad indígena de Cherán por hacer valer su derecho a la autonomía se ha dado en el marco del Estado de derecho, en las tres escalas: local, nacional y global.

Asimismo, desde su perspectiva, la *insurrección del derecho* implica cuatro estrategias de investigación-acción:

- Encontrar reflexiones en los usos del derecho, la construcción de prácticas jurídicas militantes o el diálogo de saberes.
- Subvertir una forma hegemónica de entender y practicar el derecho, que además de buscar un carácter contra-hegemónico pueda ser efectiva en los campos político, judicial y legislativo en los que interviene.
- Adoptar una perspectiva crítica que no confunda la objetividad con la neutralidad, y escrita desde un lugar particular, definido y posicionado.
- Poner en su centro a la empresa de pensar para actuar o intervenir, y así tratar de responder a los desafíos y las problemáticas que ha enfrentado Cherán.

La insurrección del derecho, como parte de la lucha de la comunidad de Cherán por su autonomía, tiene una connotación importante en el campo de los derechos humanos. Pedro Chávez Sánchez, integrante del Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, K'eri 2018, expresa en la presentación de la obra:

Este libro representa un capítulo en el tema jurídico de la historia milenaria de los pueblos originarios en México que está basada en la resistencia, la lucha y la dignidad. También se convierte en la herramienta que fortalece nuestra memoria histórica de pueblos guerreros y la lucha por la reafirmación a nuestras raíces como alternativa a la actual crisis civilizatoria; porque el pro-

ceso de lucha por los derechos de los pueblos originarios de Cherán, Michoacán, más allá de un proceso autonómico *de facto*, es un triunfo en el terreno judicial, calificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una de las diez decisiones más importantes en los últimos cien años en torno a la defensa de los derechos humanos, y por la propia Organización de las Naciones Unidas, como uno de los procesos más exitosos en la salvaguarda de los derechos humanos de los pueblos originarios.

La obra se integra por seis capítulos y un anexo, los cuales fueron elaborados y publicados, entre 2012 y 2018, como artículos en revistas especializadas, tanto del ámbito nacional como internacional. En 2012 el órgano de difusión del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) publicó el anexo con el título de “Opinión sobre la viabilidad, legalidad y constitucionalidad para la elección por ‘usos y costumbres’ de la comunidad purépecha de Cherán, Michoacán”. Se trata de la primera participación que tuvo Aragón en el proceso de lucha jurídica de Cherán por su autonomía, como investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH).

En el primer capítulo se mencionan las causas que detonaron el movimiento de resistencia de la comunidad de Cherán: *a)* el incremento de la explotación ilegal de madera de los bosques de la comunidad; *b)* la creciente inseguridad de la población ante la presencia de agentes del crimen organizado; *c)* la omisión o complicidad de las autoridades municipales, estatales y federales; y *d)* el divisionismo político de la comunidad propiciado por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática.

En este contexto, ante la proximidad de elecciones municipales y de gobernador en la entidad federativa, la comunidad solicitó al IEM la celebración de las elecciones en Cherán por “usos y costumbres”. Antes de dar una respuesta a tal solicitud, el IEM pidió opiniones calificadas tanto a la Facultad de Derecho de la UMSNH como al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La UMSNH contestó, por vía de Aragón, que Cherán no sólo tenía derecho a elegir a sus autoridades por usos y costumbres, sino a establecer una estructura de gobierno comunitario distinta a la municipal. Por su parte, la UNAM respondió que el IEM no debería atender a la petición de Cherán sin una reforma previa a la Constitución de Michoacán que introdujera el régimen electoral y de gobierno por usos y costumbres en la entidad.

Finalmente, el IEM dio una respuesta negativa a la solicitud cheranense, por lo que la comunidad y sus representantes acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y lograron que esta instancia ordenara al Congreso de Michoacán realizar la reforma necesaria a la constitución local y al IEM a organizar las elecciones solicitadas por los comuneros de Cherán.

En el segundo capítulo se relata la continuación del proceso de utilización de los recursos jurídicos disponibles por la comunidad de Cherán, ahora con el propósito de manifestar su inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) porque el Congreso de Michoacán no consultó a lo cheranenses para llevar a cabo la reforma que ordenó el TEPJF. En este caso, la comunidad de Cherán, por medio de sus representantes legales, emprendió un juicio de controversia constitucional. El desenlace de este juicio, desde la perspectiva de Aragón, fue limitado, ya que se logró frenar la reforma, pero la Corte no ordenó explícitamente que se realizara la consulta que omitió llevar a cabo el congreso local. Al final, la comunidad de Cherán cumplió con su cometido de hacer un uso contrahegemónico del derecho ante la SCJN.

En el tercer capítulo, el análisis ya no se centra en las estrategias político-legales empleadas en esos procesos, dentro del campo judicial, sino en dar respuesta a la pregunta: ¿puede aportar algo la experiencia de lucha político-jurídica de Cherán a la discusión sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano o el constitucionalismo transformador? La respuesta afirmativa de Aragón considera tres hechos fundamentales: *a)* la realización de un pacto político dentro de la comunidad; *b)* la construcción de instituciones consecuentes con ese pacto político, como el establecimiento de un gobierno por usos y costumbres, así como un sistema de seguridad basado en la ronda comunitaria, y *c)* la existencia de mecanismos jurídicos y políticos para defender ese pacto.

El cuarto capítulo muestra, con base en la experiencia de acompañamiento a la comunidad de Cherán, que es posible hacer una práctica jurídica que vaya más allá de la denuncia del derecho estatal y, aún más, una práctica jurídica militante que se oponga a la figura del “abogado rey”; esto es, como aquel que al aprovechar sus conocimientos jurídicos técnicos suplanta el protagonismo de los actores sociales y despolitiza la lucha una vez que ésta entra al campo jurídico. Por el contrario, como señala el autor, la comunidad y, en especial, el Consejo Mayor de Cherán, a través del diálogo permanente, siguió trabajando en la línea de impulsar un cambio legislativo a nivel nacional, en esta ocasión ante el Senado de la República, al cual propuso una reforma constitucional para establecer el municipio indígena con una estructura institucional sustentada en la autonomía comunitaria. Lamentablemente esta propuesta de reforma se encuentra detenida en la Cámara Alta.

En el quinto capítulo se presenta un balance del movimiento de Cherán, en los ámbitos judicial y legislativo, como un proceso de revolución en el terreno de los derechos indígenas dentro de un contexto creciente de heterogenidad y esquizofrenia del derecho estatal mexicano y de sus instituciones. En este sentido, el autor reconoce que las victorias conseguidas por los comuneros de Cherán durante seis años no han sido suficientes para trans-

formar las estructuras políticas y jurídicas que mantienen a las comunidades indígenas del país en una situación de injusticia y exclusión.

En el último capítulo se enuncia el otro actor de este proceso de lucha político-jurídica: el colectivo de abogados que trabajó con la comunidad de Cherán durante toda la experiencia expuesta: el Colectivo Emancipaciones, del que forma parte Aragón. Esta organización, como lo expone Orlando Aragón, en su acompañamiento al movimiento de Cherán, atravesó por un difícil proceso de reaprendizaje del derecho, de ruptura epistemológica y de crítica jurídica, con el correspondiente replanteamiento metodológico, propio de una perspectiva intercultural del derecho.

El capitulado del libro tiene como hilo conductor la movilización de recursos jurídicos que ha estado realizando la comunidad de Cherán a lo largo de seis años, tanto en el ámbito judicial como en el legislativo. Al respecto, cabe destacar los siguientes avances:

1. El reconocimiento, por parte del TEPJF (2011), del régimen de usos y costumbres no sólo para elegir autoridades en Cherán, sino también para determinar la organización política de la comunidad a través de comisiones de los cuatro barrios, así como sus respectivas asambleas, la ronda comunitaria, la Comisión de Honor y Justicia, y como máxima autoridad del gobierno comunal: el Concejo Mayor. Esta experiencia exitosa de Cherán, en 2011, constituyó un antecedente importante en la lucha de la comunidad de Pichátaro para lograr el reconocimiento de sus derechos comunitarios (2016).
2. El juicio de controversia constitucional de la Comunidad de Cherán ante la SCJN, y lograr que ésta anulara la reforma constitucional en materia de derechos indígenas aprobada por el Congreso de Michoacán, por no haberse realizado la consulta correspondiente (2014).
3. Los esfuerzos de los comuneros cheranenses para que el Congreso de Michoacán y el Senado de la República tomaran en cuenta las iniciativas de la comunidad de Cherán en materia de consulta ciudadana a los pueblos indígenas, y sobre una posible reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar la estructura orgánica municipal, en concordancia con los usos y costumbres de las comunidades indígenas (2015).

Para concluir, Aragón denomina las conquistas jurídicas alcanzadas por la comunidad de Cherán como una revolución de los derechos indígenas en Michoacán, que abren la brecha a comunidades indígenas de otras latitudes del territorio nacional que están en la lucha por su autonomía. Con esta perspectiva, la obra de Aragón tiene un triple valor para sus lectores: 1) como testimonio de la experiencia reciente de la Comunidad de Cherán en la

lucha por su autonomía en el terreno jurídico; 2) como muestra evidente de que el derecho se puede utilizar por y para beneficio de una comunidad indígena, y 3) como un horizonte de posibilidades para reivindicación de los derechos indígenas en México y América Latina.

Además, Aragón no sólo recupera e interpreta la experiencia de Cherán en su movilización jurídica por la autonomía, sino que invita a la solidaridad con las mujeres y los hombres de la comunidad, y abre horizontes de lucha para otras comunidades, incluidas las comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México.

Sin lugar a dudas, esta obra da testimonio del diálogo de saberes jurídicos, occidental e indígena, impulsado en Cherán por Orlando Aragón Andrade, a partir de la propuesta que hace Boaventura Souza Santos desde el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, en Portugal. Sin embargo, la hibridación de saberes no debe llevar al abandono con el que el autor maneja –en el tercer capítulo– la noción de constitucionalismo transformador, ya que se equipara el pacto político que llevó a la insurrección jurídica en Cherán con las asambleas constituyentes en Bolivia y Ecuador, cuando en el primer caso están ausentes elementos diferenciales de carácter crucial –como la soberanía e independencia nacionales–, lo que limita el alcance de la analogía entre comunidad indígena y Estado-nación.

Por otro lado, sin menoscabo de las conquistas jurídicas de la comunidad de Cherán en la lucha por su autonomía, la contribución de las mujeres cheranenses en el arranque del movimiento al enfrentar a los talamontes y al crimen organizado en defensa de sus bosques, así como la organización de las fogatas, no ha tenido suficiente correlato en la toma de decisiones comunitarias.

En esta tesitura es recomendable visitar el municipio autónomo de Cherán, no sólo para conocer de viva voz los testimonios de sus combativas mujeres, sino también para apreciar las expresiones políticas y estéticas de las y los jóvenes cheranenses a través de sus pinturas murales. Además, observar los claros avances alcanzados en la localidad tanto en materia de aprovechamiento sustentable de recursos naturales, comercio, infraestructura urbana y seguridad, como en el ámbito de los servicios de salud, educativos y de acceso a la cultura. Aquí es donde se observa cómo el ejercicio de los derechos comunitarios se traduce en indicadores de bienestar para la comunidad.



CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) realiza la publicación de obras especializadas en la materia, ya sea de manera impresa o electrónica, sin perseguir fines de lucro, por lo que convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada, a presentar artículos inéditos para su publicación en *métodhos*. Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. "Temas generales"

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos; por ejemplo, género, políticas públicas, discriminación, grupos en situación de vulnerabilidad, migración, medio ambiente, educación, indicadores o cualquier otro tema.

TERCERA. "Criterios de selección"

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

CUARTA. "Requisitos de presentación de artículos"

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

QUINTA. "Presentación de artículos"

Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhcm.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

SEXTA. "Plazo de presentación"

Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes antes del cierre de cada edición, y cuyas dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

SÉPTIMA. "Selección de artículos"

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

OCTAVA. "Propiedad intelectual"

El envío del artículo por parte de las y los autores, para su dictaminación, implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la CDHCM, por un plazo de cinco años, para la publicación y la difusión de la obra.

*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web <http://revistametodhos.cdhd.org.mx> y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, exts. 2202 y 2213, o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhcm.org.mx