Universidad Autónoma
del Estado de México

EL ODS 16

Paz, justicia e instituciones sólidas

A mitad del camino



Joaquín **Ordóñez**
(coordinador)

EL ODS 16
Paz, justicia e instituciones sólidas
A mitad del camino



Doctora en Ciencias Sociales
Martha Patricia Zarza Delgado
Rectora

Doctora en Ciencias Computacionales
Arianna Becerril García
Secretaria de Ciencia

Doctor en Derecho
Hiram Raúl Piña Libien
Encargado del Despacho de la Dirección
de la Facultad de Derecho

Maestra en Análisis y Visualización de Datos Masivos
Alma Rosa Segundo Escobar
Directora de Bienes Públicos del Conocimiento

EL ODS 16
Paz, justicia e instituciones sólidas
A mitad del camino

Joaquín **Ordóñez**
(coordinador)

"2026, Conmemoración del ingreso de la científica y académica
Elena Cárdenas Guerrero al Instituto Científico y Literario"

Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, 2026

El ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas. A mitad del camino / Joaquín Ordóñez (coordinador)
1ª ed.
Toluca, Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México, 2026.
176 p.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-968-9718-89-5 (PDF)

1. Paz – Aspectos Sociales -- México
2. Desarrollo de la Comunidad -- México
3. Responsabilidad Institucional -- México

I. Universidad Autónoma del Estado de México, ed.

HV 550 .M6 O47 2025

El ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas.
A mitad del camino
Joaquín Ordóñez (coordinador)

Libro sometido a sistema antiplagio y publicado con la previa revisión y aprobación de pares doble ciego externos que forman parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I. Expediente de obra 10/08/2025, Dirección de Bienes Públicos del Conocimiento (anterior Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados), adscrita a la Secretaría de Ciencia (anterior Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados) de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Primera edición: 18 de septiembre de 2026

D.R. © 2026, Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario núm. 100 Ote., col. Centro
C.P. 50000, Toluca, Estado de México
https://www.uaemex.mx

ISBN 978-968-9718-89-5 (PDF)
DOI: https://doi.org/10.36677/ods16.paz.justicia.instituciones

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Autónoma del Estado de México.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Esta obra, en su versión digital, está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución-NoComercial-CompartirIgual (CC BY-NC-SA). Puede ser utilizada para libros abiertos, ya que permite a los usuarios copiar, redistribuir, remezclar, adaptar y crear obras derivadas del material en cualquier medio o formato, con fines no comerciales, siempre que se otorgue el crédito correspondiente a la autoría original. Asimismo, toda obra derivada deberá distribuirse bajo la misma licencia. Disponible para su descarga en acceso abierto en www.ri.uaemex.mx y librosabiertos.uaemex.mx

Hecho en México.

Contenido

9 **Introducción**
Joaquín Ordóñez

11 **Capítulo 1. Personas reportadas como desaparecidas y violencia estructural: una revisión desde el ODS 16 y el PDEM 2023-2029**
Adriana Guadarrama y Jorge Alejandro Vásquez Caicedo

11 *Introducción*
13 *1. Personas reportadas como desaparecidas en el Estado de México: contexto y problematización*
23 *2. Personas reportadas como desaparecidas ¿un problema de violencia estructural?*
30 *3. Los ODS y el Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029*
34 *4. Transversalización del ODS 16 con los ejes 1 y transversal 2 del PDEM 2023-2029*
44 *5. ODS 16 & ejes 1 y transversal 2 del PDEM vs. reportadas como desaparecidas & violencia estructural: ¿cuánto se ha avanzado?*
47 *Conclusiones*
50 *Referencias*

55 **Capítulo 2. El Registro Civil en México: llave de acceso al derecho a la identidad jurídica**
Ivonne Maya Espinoza

55 *Introducción*
58 *1. Derecho a la identidad jurídica*
61 *2. Sistema Nacional de Identidad Digital para facilitar la inclusión*
65 *3. El Registro Civil en México*
68 *Conclusiones*
73 *Propuestas*
75 *Referencias*

78 **Capítulo 3. Directrices metodológicas de interpretación constitucional: un diseño de fundamentación de acceso a la justicia constitucional a partir de la Reforma Constitucional de 15 de septiembre de 2024**
Julio César Medina Rodríguez

78 *Introducción*
80 *1. Constituciones abiertas*
81 *2. Interpretación constitucional y espacio público*
83 *3. Interpretación y jurisdicción constitucional*
86 *4. Límites de la interpretación constitucional*
89 *5. Directrices de la interpretación constitucional*
92 *6. Funciones de la interpretación constitucional*
96 *7. Las directrices metodológicas*
105 *Conclusión*
107 *Referencias*

109 **Capítulo 4. El municipio: institución clave para el desarrollo sostenible. Caso ciudad de Córdoba (Argentina)**
Emmanuel Nieto y M. Paula Ibargüengoytía

109 *1. Aplicación del ODS 16 en el régimen municipal de la Provincia de Córdoba*
115 *2. ODS 16, autonomía municipal y derecho a un ambiente sano en la Provincia de Córdoba*
115 *2.1 Marco legal*
116 *2.1.1 Provincia de Córdoba*
118 *2.1.2 Ciudad de Córdoba*
121 *2.1.3 Competencia municipal en materia ambiental y urbanismo sustentable*
124 *2.2. Desigualdades socioambientales, autonomía municipal y el ODS 16: rol de los gobiernos locales*
126 *3. Acceso a la Justicia*

131 *4. Posibles soluciones: fortalecer la autonomía desde las instituciones*
135 *Conclusión*
137 *Referencias*

141 Capítulo 5. Violencia y explotación infantil en México
María Guadalupe Sánchez Trujillo

141 *Introducción*
142 *1. Violencias contra la infancia*
143 *1.1 Castigo Corporal*
146 *1.2 Violencia sexual contra la infancia*
151 *1.3. Violencia armada contra la infancia*
152 *1.4 Trabajo infantil*
154 *2. Marco legal nacional e internacional para la protección de niñas, niños y adolescentes*
158 *3. Estrategias para erradicar la violencia y explotación infantil*
163 *Conclusiones*
164 *Referencias*

168 Reflexiones finales
Joaquín Ordóñez

171 Notas

175 Acerca del coordinador

Introducción

Joaquín Ordóñez

En el marco de las actividades académicas de difusión de la Red Internacional de Investigación sobre Justicia, Democracia y Paz (RIIJuDeP), se presenta esta obra colectiva que examina el impacto de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU), particularmente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, titulado "Paz, justicia e instituciones sólidas". Los cinco capítulos que componen esta obra son presentados por especialistas y expertos en los temas tratados, todos ellos miembros de la RIIJuDeP, quienes comparten y exponen en cada capítulo sus diversas perspectivas e importantes reflexiones acerca del desarrollo del ODS 16 a poco más de la mitad de su programación.

En el primer capítulo, Adriana Guadarrama y Jorge Alejandro Vásquez Caicedo, examinan la problemática de las personas reportadas como desaparecidas en el Estado de México, en contraste con la violencia estructural, y realizan una revisión del ODS 16 y del Plan de Desarrollo de dicha entidad federativa, correspondiente a 2023-2029.

En el segundo capítulo, elaborado por Ivonne Maya Espinoza, se examina el Registro Civil en México como un componente fundamental para el acceso al derecho a la identidad jurídica. Este acceso, a su vez, facilita el reconocimiento de la personalidad jurídica, un elemento esencial para un Estado democrático y de derecho, tal como se establece en el ODS 16.

El capítulo tres, escrito por Julio César Medina Rodríguez, se centra en las directrices metodológicas de interpretación

constitucional como una vía adecuada, necesaria y fundamental para el acceso a la justicia constitucional. El autor aborda este tema a partir de la reforma constitucional del 15 de septiembre de 2024 en México, destacando su relevancia para el ODS 16, no solo en relación con la justicia, sino también con su consecuencia directa: la paz.

En el capítulo cuatro, Emmanuel Nieto y María Paula Ibargüengoytia, analizan la importancia del municipio como institución estratégica para el desarrollo sostenible. Se presenta un caso concreto en la ciudad de Córdoba, Argentina, y se discute el concepto de autonomía institucional como un elemento clave para el fortalecimiento de los gobiernos locales.

En el capítulo quinto, a cargo de María Guadalupe Sánchez Trujillo, se examina el persistente problema de la violencia y la explotación infantil en México. Se reflexiona sobre las diversas formas de violencia que pueden perpetrarse contra los infantes, contrastándolas con el marco legal nacional e internacional. Asimismo, se propone una serie de estrategias para erradicar este apremiante problema, con el fin de contribuir al cumplimiento del ODS 16.

La presente compilación de capítulos tiene como objetivo primordial propiciar un diálogo profundo y riguroso en torno a dos cuestiones de suma importancia: en primer lugar, la eficacia en la implementación del ODS 16; y en segundo lugar, la identificación y análisis de posibles soluciones que podrían ser implementadas. A través de este enfoque, se pretende difundir el mencionado objetivo y fomentar su discusión desde una amplia gama de perspectivas y por parte de diversos sectores que, si bien no se encuentran directamente involucrados en las metas específicas, sí lo están de manera indirecta y significativa. Es fundamental destacar que la paz y la justicia constituyen responsabilidades compartidas, no únicamente de organismos internacionales o nacionales, sino de toda la sociedad en su conjunto.

Capítulo 1.

Personas reportadas como desaparecidas y violencia estructural: una revisión desde el ODS 16 y el PDEM 2023-2029[1]

Adriana Guadarrama

Jorge Alejandro Vásquez Caicedo

Introducción

México enfrenta un problema grave en materia de desaparición de personas y violaciones a los derechos humanos, su complejidad del fenómeno ha sido estudiada desde aspectos multicausales y multifactoriales, con ello, la propuesta teórica desde la violencia estructural busca identificar la relación que existe entre este fenómeno con diversos actores institucionales dentro de las estructuras, por consiguiente, el presente trabajo tiene por objeto realizar una revisión, evaluación y relación entre los ODS (en especial el ODS 16) en materia de paz justicia e instituciones sólidas (entre sus metas está la reducción significativa de las diferentes formas de violencia, garantizar el acceso a la justicia y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas con el plan de desarrollo del Estado de México); con el fin de

identificar su transversalización en la política estatal y aplicable al fenómeno de desapariciones, acceso a la justicia y seguridad.

El trabajo parte de la interrogante ¿cuánto se ha avanzado para atender el problema de personas reportadas como desaparecidas en la entidad en el marco del ODS 16 y el PDEM 2023-2029?, para lo cual, se plantea la hipótesis de que si no existe evidencia sustantiva y material que denote la preocupación y atención del problema de personas reportadas como desaparecidas en la entidad entonces la transversalización existente entre los ODS a la agenda política estatal a partir de su plan de desarrollo no logra su objetivo; y tal omisión representa una forma de violencia estructural. La metodología empleada para el desarrollo de este trabajo es documental, y se emplean los métodos analítico, sintético, interpretativo y comparativo.

Con la realización del presente trabajo, se demuestra que sí existe una transversalización del ODS 16 incrustado en el PDEM 2023-2029, existen metas y objetivos específicos para atender la problemática de personas desaparecidas en la entidad, es decir, se tiene conciencia de la gravedad del problema y por ende, su inclusión en la agenda pública, no obstante, la entidad ocupa el segundo lugar de casos de personas reportadas como desaparecidas a nivel nacional, y si bien se encuentran mejoras en algunos factores que coadyuvan al cumplimiento de los ejes uno y dos transversal (cero corrupción y construcción de paz y seguridad) no hay evidencia de acciones concretas que contribuyan a la reducción de la problemática en cuestión, aun conociendo el contexto nacional y estatal en el que proliferan diversos factores relacionados con la inseguridad y la delincuencia.

1. Personas reportadas como desaparecidas en el Estado de México: contexto y problematización

Con la reforma de 2011 en materia de derechos humanos,[2] el estado mexicano evidenció la crisis de derechos humanos[3] en el contexto de la mal llamada "guerra contra el narcotráfico" durante el sexenio del ex presidente Felipe Calderón, por otro lado, la necesidad de fortalecer el marco jurídico, puesto que existía un atraso en cuanto a la incorporación de estándares internacionales en materia de derechos humanos al sistema jurídico nacional, si bien, el estado mexicano era parte de diversos tratados internacionales no había efectos vinculantes con la legislación mexicana y las decisiones judiciales, lo que generó preocupación en distintos sectores sociales, organismos de la sociedad civil e internacionales.

En relación con lo anterior, cabe mencionar que ya se tenían antecedentes importantes en materia de recomendaciones y observaciones que organismos internacionales[4] como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de la ONU y el Comité contra la Tortura, entre otros, que señalaron la necesidad de reconocer la jerarquía constitucional con los tratados internacionales y así garantizar una adecuada interpretación y aplicación de los derechos humanos y conforme a sus principios.[5]

El estado mexicano ya contaba con antecedentes relevantes en instancias internacionales por violaciones a los derechos humanos por casos de desaparición forzada como el caso Radilla Pacheco vs. el estado mexicano, en el que la petición fue presentada en 2001 y cuya sentencia fue emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 23 de noviembre de 2009, su contenido condena al "estado mexicano por la violación

a los derechos de reconocimiento de personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial de Rosendo Radilla" (CIDH, 2009) con motivo de la desaparición forzada[6] que se cometió por militares.

En atención al seguimiento de la sentencia, se establecieron los siguientes puntos: a) reparación a la familia (reparación económica por el daño material y moral causado), b) publicación de la sentencia en la página de la PGR, c) publicación de la semblanza de vida de Rosendo Radilla (determinados al momento como cumplidos), d) acto público de reconocimiento de responsabilidad (la familia de Rosendo no asistió, pero se tuvo por cumplido), e) investigación penal (identificación y sanción a los responsables de la desaparición de Rosendo Radilla) (actualmente no se tiene registro de ninguna detención ni sanción por el caso, por lo que este punto no se cumplió), f) búsqueda de Rosendo Radilla (aunque se han realizado búsquedas no hay indicios de Rosendo Radilla) y, g) cambios estructurales (reformas al código de Justicia Militar así como al tipo penal en el artículo 215 del Código Penal Federal en materia de desaparición forzada) (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C).

Cabe decir que, México ya había ratificado tratados internacionales como la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (en 2002) y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en 2008), por lo que se comprometió a adaptar su legislación para cumplir con los estándares internacionales. Esto incluye, entre otras acciones, reconocer la desaparición forzada como un delito autónomo dentro del marco legal nacional, ya que sancionar estos delitos es esencial para poder prevenirlos y erradicarlos (CNDH, 2017).

Estos antecedentes paralelamente al contexto de violencia y violaciones a derechos humanos, establecieron las bases para el reconocimiento de la problemática de desapariciones, violaciones y tortura, en este sentido, fue hasta el 17 de noviembre de 2017 que se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,[7] la cual establece un enfoque integral para la prevención, investigación, sanción y erradicación de los delitos relacionados con la desaparición forzada[8] y la desaparición cometida por particulares,[9] además determina la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que tiene por objetivo coordinar las acciones de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno para localizar a las personas desaparecidas y esclarecer los hechos, la ley hace la distinción de persona desaparecida y persona no localizada, la primera hace referencia a una

> persona cuyo paradero se desconoce y se presuma, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, y la segunda, a la persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito (DOF, 2017).

Esto indica que cuando una persona se encuentra desaparecida y se desconoce su paradero, pero se presume que está relacionado con la comisión de un delito, por ejemplo: la desaparición forzada cometida por autoridades (estatales) o por particulares y, si existen indicios suficientes que evidencien la intervención directa de terceros en su ausencia, se activan protocolos de investigación y búsqueda; ahora bien, en caso de que no haya

pruebas suficientes para considerar que su desaparición está relacionada con un delito o bien, no hay una clara intervención de terceros, de todas formas se reclasifica como desaparición.

Un año más tarde, se creó la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas (DOF, 2018), la cual tiene por objeto establecer el procedimiento federal para la emisión de Declaratoria Especial de Ausencia, así como reconocer, proteger y garantizar la continuidad de personalidad jurídica y derechos de las personas desaparecidas. Con ello, desde el punto de vista de los antecedentes y del marco jurídico a nivel nacional, se reconoce la desaparición de personas como un problema que requiere implementar medidas y acciones, así como garantizar los derechos de las víctimas y sus familiares.

Cabe mencionar que, México enfrenta un problema estructural en materia de desaparición de personas, originado por factores como la corrupción, la impunidad, la violencia, la inseguridad y la complicidad de algunos funcionarios públicos con el crimen organizado, dicha situación se ve agravada por la desigualdad social y la pobreza extrema, que limitan el desarrollo del país. Además, las instituciones encargadas de procurar justicia han tenido pocos avances tanto en la búsqueda y localización de las víctimas como en esclarecer los hechos y castigar a los responsables (CNDH, 2017). Según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO)[10] del 31 de diciembre de 1952 al 08 de junio de 2025 se cuenta con los siguientes datos:

Tabla 1. Personas reportadas como desaparecidas

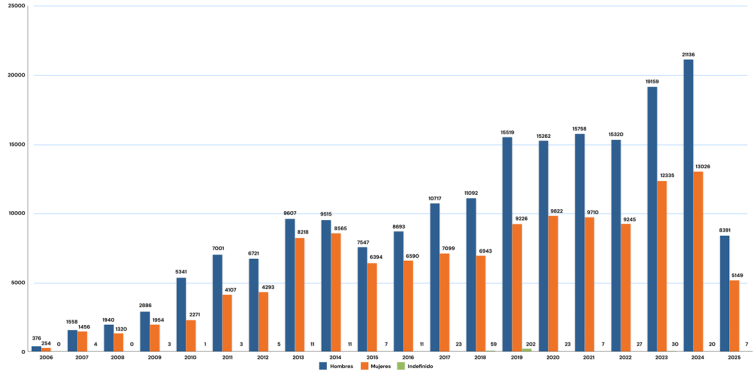
363,901 personas desaparecidas, no localizadas y localizadas			
Personas desaparecidas y no localizadas 128,770 35.39%		Personas localizadas 235,131 64.61%	
Personas desaparecidas 119,260 (92.61%)	Personas no localizadas 9,510 (7.39%)	Personas localizadas sin vida 18,550 (7.89%)	Personas localizadas con vida 216,581 (92.11%)

Fuente: elaboración propia con datos de la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) (SEGOB, 2025).

La desaparición de personas, especialmente cuando es forzada, vulnera los derechos humanos, afectando directamente a la víctima y causando un profundo sufrimiento a sus familiares, quienes viven con la angustia e incertidumbre de no saber qué ocurrió, situación que puede prolongarse indefinidamente y tener consecuencias graves en su salud física, mental y su economía, la desaparición suele implicar la privación ilegal de la libertad y, en algunos casos, de la vida (CNDH, 2017).

Dicha situación se agrava cuando observamos los datos del RNPDNO (SEGOB, 2025), los cuales dan cuenta de un aumento significativo de personas reportadas como desaparecidas desde 2006 a la fecha, lo preocupante es que estas cifras van en aumento como se puede observar en la siguiente gráfica:

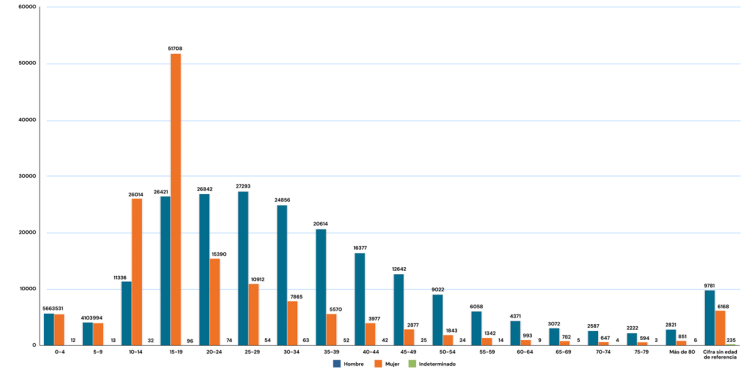
Gráfica 1. Personas reportadas como desaparecidas por año y sexo



Fuente: elaboración propia con datos de la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) (SEGOB, 2025).

Estos datos indican que de las personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por sexo son: de 216,080 hombres (59.38%), 147,059 mujeres (40.41%) y 763 indefinido (0.21%), además, cuando se observa por grupos de edad, las mujeres reportadas como desaparecidas tiene un rango de edad de 15 a 19 años, mientras que en hombres los rangos más altos son de entre 25-29, 20-24 y 30-34.

Gráfica 2. Personas reportadas como desaparecidas por edad y sexo



Fuente: elaboración propia con datos de la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) (SEGOB, 2025).

En el caso del Estado de México, se cuenta con la Ley en Materia de Desaparición forzada de personas y desaparición de personas cometidas por particulares para el Estado Libre y Soberano de México (Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", 2019), misma que tiene por objeto fundamental establecer mecanismos de coordinación entre el Estado y sus municipios para la búsqueda de personas desaparecidas y el esclarecimiento de los hechos, así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, conforme a las competencias respectivas de cada nivel de gobierno.

En este sentido, en la ley se consideró la creación de un Mecanismo Estatal de Coordinación en materia de Investigación y Búsqueda de Personas, así como la regulación de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México, lo anterior, con el propósito de coordinar los esfuerzos institucionales, de diseñar indicadores confiables, objetivos y transparentes que permitan evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones realizadas, tanto en la localización de personas como en la implementación de los programas dirigidos al combate de estos delitos (Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", 2019).

También se reconocen los derechos de las personas desaparecidas, desde el reporte de ausencia hasta dar con su paradero, dentro de los cuales, se incluye la atención, asistencia, protección y reparación integral y garantías de no repetición, otro elemento importante, tiene que ver con el derecho de participación de los familiares en todas las fases del proceso: diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación, así como en la coadyuvancia dentro de la investigación y el proceso penal, finalmente, se establece la creación del Registro Estatal de Personas Desaparecidas, como parte integrante del

Registro Nacional, con el objetivo de fortalecer los sistemas de información y trazabilidad en torno a estos casos (Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", 2019).

Otro instrumento legal, es la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de México (Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", 2020), la cual tiene por objeto reafirmar la vigencia de la personalidad jurídica de las personas en situación de desaparición, salvaguardando sus derechos mientras no se determine su paradero o situación legal, esto implica el reconocimiento de su condición como sujeto pleno de derechos, con efectos jurídicos continuos, y se dispone la creación y operación de un procedimiento administrativo específico para la emisión de la Declaración Especial de Ausencia, cuyo objetivo es habilitar jurídicamente a las personas legitimadas para actuar en nombre del desaparecido en materia civil, laboral, familiar y de seguridad social, sin que ello implique una presunción de fallecimiento, garantizando así la protección patrimonial y el acceso a derechos.

A pesar del reconocimiento del problema a nivel normativo en la entidad, esta se encuentra dentro de las tres entidades con mayor número de registros de personas desaparecidas y no localizadas incorporados al RNPDNO: Jalisco (15,340), Estado de México (14,051) y Tamaulipas (13,476). La problemática se intensifica cuando no se tienen estadísticas oficiales, claras, actualizadas y verificables sobre el número real de personas desaparecidas en el país y en las entidades, la base de datos debe ser integral, operativa y que sistematice la información de todas las personas en esta condición, particularmente, el Estado de México no cuenta con cifras oficiales y actualizadas, se dispone de diversos documentos como el "informe estadístico de reportes de Desapariciones en el Estado de México (2011 al tercer trimestre 2019)" (Gobierno

del Estado de México, 2019) elaborado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México (CEAVEM), el referido indica que se registró un total de 29,503 reportes de desaparición durante el periodo mencionado, de los cuales, 22,179 personas fueron localizadas, mientras que 7,321 permanecían sin localizarse. El 2018 fue el año con mayor número de reportes (6,471 casos), los municipios con mayores casos de incidencia son Ecatepec, Nezahualcóyotl, Toluca, Chimalhuacán y Chalco.

Por otro lado, el informe elaborado por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) (RED LUPA, 2024) expone un escenario crítico respecto a la desaparición de personas en la entidad, solo desde una perspectiva estadística señala que hasta mayo de 2024 se han reportado 12,436 personas desaparecidas en la entidad, de las cuales el 58.28% son hombres y el 41.64% mujeres, otro dato preocupante es que el 27.9% de los casos corresponde a personas menores de edad, siendo las adolescentes de entre 15 y 19 años, también se encuentra que los municipios como Atlautla, Naucalpan, Toluca, Ecatepec y Nezahualcóyotl concentran el mayor número de reportes.

Estos datos revelan deficiencias en la capacidad institucional del Estado para atender dicha problemática, aunque existe un marco legal amplio, su operatividad es limitada por la falta de coordinación y acciones concretas entre la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México (COBUPEM), la Fiscalía Especializada, CEAVEM y el Consejo Ciudadano Estatal, aunado a ello, dentro de los principales obstáculos destacan la ausencia de peritajes fundamentales en cuerpos recuperados, la falta de equipamiento básico (como refrigeradores forenses en Toluca) y una notoria desarticulación en los procedimientos de confronta e identificación, atribuida a negligencia técnica y falta de voluntad institucional.

Cabe señalar que, la falta de resultados por parte de las autoridades ha generado en las familias búsqueda y construcción de redes apoyo en organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, y han alzado la voz ante instituciones públicas defensoras de derechos humanos, porque para ellos, la ausencia de verdad sobre el paradero de su ser querido representa una forma de trato cruel e inhumano (CNDH, 2017), al respecto y de acuerdo con Ordóñez (2021), cuando la seguridad pública como una función del estado atiende a generar una

> situación o circunstancia exenta de riesgo, libre de todo peligro y que ofrece confianza a la ciudadanía para su libre y adecuado desarrollo. Al faltar lo anterior es normal y hasta predecible que los integrantes de la población eleven un reclamo a las autoridades estatales, plenamente justificado, ya que uno de los objetivos del Estado (y de sus órganos) es precisamente lograr el libre y adecuado desarrollo de su población (...), por tanto, generan desconfianza, de tal manera que se constituye en un reclamo legítimo sustentado en el deseo de llevar una vida adecuada, en lo que incide el concepto de seguridad humana (p. 716).

El contexto anterior, a nivel nacional y estatal, denota la crisis[11] de desapariciones como un fenómeno multicausal y estructural en el que se ve la falta de voluntad política para erradicar la impunidad y garantizar el acceso a la justicia y a la verdad para las víctimas y sus familiares.

2. Personas reportadas como desaparecidas ¿un problema de violencia estructural?

La violencia estructural, también conocida como violencia indirecta, se caracteriza por no tener un agente individual identificable como perpetrador, esta forma de violencia se expresa a través de una distribución desigual de los recursos materiales y del poder, lo cual genera una asimetría en las oportunidades de vida de las personas, según Galtung (2016), esta configuración desigual se sustenta en la injusticia social y la desigualdad y, aunque estos conceptos no son sinónimos de violencia estructural, son marcos analíticos que permiten su comprensión (La Parra & Tortosa, 2003).

La violencia estructural no se manifiesta necesariamente de manera directa o física, se encuentra inserta en las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales, y opera de manera sistemática e invisible, perpetuando en las condiciones de vida y produciendo desigualdad, discriminación y exclusión hacia determinados sectores de la población, en tanto que, su reproducción ocurre a través de los mecanismos de socialización y normalización social, y se encuentra inmersa en las instituciones, las leyes y la vida cotidiana.

Debido a su naturaleza sistémica y generalizada, la violencia estructural no puede ser atribuida a un solo actor o grupo, a una acción o acciones, sino como una forma persistente de organización social que favorece a ciertos sectores en detrimento de otros, la característica impersonal y arraigada obliga a hacer análisis integrales y profundos de diversos fenómenos con un enfoque multifactorial para comprender su complejidad.

Para Loeza (2017) la violencia estructural es prevenible, pero no se ha precisado cómo erradicarla de forma efectiva, pues

en muchas ocasiones suele reproducirse de manera intencional, beneficiando o perjudicando a ciertos grupos sociales, por lo que su carácter es silencioso y persistente, también ha sido conceptualizada como violencia simbólica, en tanto se integra en la cotidianidad y llega a ser percibida como parte natural del entorno (Galtung, 2016).

Dado que la violencia estructural responde a múltiples factores interrelacionados, es fundamental considerar, como señalan La Parra & Tortosa (2003), las necesidades humanas básicas como ejes analíticos, en términos de lo siguiente:

Tabla 2. Violencia estructural: necesidades y su respectiva negación

Necesidades	VIOLENCIA ESTRUCTURAL	Negación
Supervivencia		Muerte
Bienestar		Sufrimiento
Reconocimiento e identidad		Alienación
Libertad		Represión

Fuente: elaboración propia con base en La Parra & Tortosa (2003).

La omisión de cualquiera de estas necesidades perpetúa el ciclo de violencia y vulnerabilidad estructural, en el fenómeno de personas reportadas como desaparecidas, las instituciones encargadas de atender el problema tienen un papel fundamental en la prevención, búsqueda, investigación y sanción de estos

casos, sin embargo, el aumento constante pone en duda su efectiva actuación e intervención.

Aunque existen diversas instituciones y marcos legales diseñados para responder al problema de las desapariciones de personas, en la práctica diversas causas como por falta de recursos, voluntad política y coordinación siguen siendo factores estructurales que, en conjunto, no logran atender eficazmente el problema, en contraste con las categorías analíticas de la violencia estructural, hay dos necesidades (principalmente) que atender: supervivencia y bienestar, que si se concatenan con las instituciones y funciones se puede observar que desde la formalidad, tienen funciones y obligaciones para satisfacer tales necesidades, no obstante, su negación a través de la omisión e incumplimiento de esas funciones provoca muerte y sufrimiento en las víctimas de desaparición y en sus familiares de las personas desaparecidas, quienes han suplido muchas de las funciones del Estado, presionando para que se hagan búsquedas y se inicien investigaciones, en los efectos causados son: impunidad, estigmatización de las víctimas, dolor e incertidumbre, normalización, desconfianza, etc. (ver tabla 3).

Tabla 3. Violencia estructural: instituciones, omisiones y efectos en las víctimas

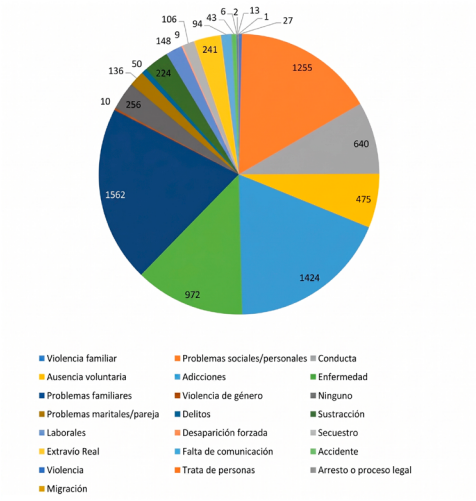
Supervivencia/bienestar		Omisión	Muerte/sufrimiento		
Autoridad/ institución	**Función/ obligación**		**Víctima de desaparición**	**Familiares de las víctimas**	**Efectos**
Fiscalía General de Justicia del Estado de México	• Capacitación sistemática, especializada, permanente y acreditable en materia de desaparición de personas • Recibir denuncias de desaparición, sin demora y elevarla inmediatamente a carpeta de investigación cuando se identifiquen elementos presumiblemente delictivos • Actualizar bases de datos de reportes de personas desaparecidas • Solicitar informes y enviar alertas a dependencias, entidades, municipios para la búsqueda y localización	• Retrasos en la recepción de denuncias[12] • Poca especialización en desapariciones[13] • Desinterés o falta de empatía con las familias[14]	• Personas reportadas como desaparecidas • Personas localizadas sin vida[15]	• Corrupción,[16] inseguridad y violencia	• Impunidad sistemática • Estigmatización de víctimas[17] • Desigualdad social y género • Dolor e incertidumbre permanente para las familias[18] • Normalización de la desaparición como una realidad aceptada • Pérdida de confianza en las instituciones • Aumento del poder del crimen organizado
Comisión de Búsqueda del Estado de México[19]	• Coordinar y ejecutar acciones, mecanismos e instrumentos de búsqueda de personas desaparecidas en la entidad, con familiares, fiscalías y otras autoridades	• Recursos humanos y presupuestales limitados • Falta de coordinación entre niveles de gobierno			

Supervivencia/bienestar		
Autoridad/ institución	**Función/ obligación**	**Omisión**
Comisión de Búsqueda del Estado de México	• Generar mapas, análisis y fichas técnicas de personas desaparecidas • Participar activamente en búsquedas en campo con familiares	• Riesgos para el personal en zonas de alto peligro
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México	• Brindar apoyo legal, psicológico y económico a las víctimas indirectas. Integrar el Registro de Víctimas • Canalizar a las familias con otras instituciones • Elaborar y ejecutar programas de acción • Generar diagnósticos	• Procesos/trámites burocráticos • Falta de personal especializado
Secretaría de Seguridad del Estado de México	• Apoyar en operativos de búsqueda • Resguardar zonas durante búsquedas en campo • Recolectar información sobre redes criminales	• Poca transparencia sobre sus acciones • No siempre están capacitados para búsqueda de personas vivas
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	• Emitir recomendaciones a autoridades que incumplen protocolos • Acompañar a víctimas y observar casos • Documentar violaciones a derechos humanos en el proceso	

Fuente: elaboración propia con datos de Gobierno del Estado de México (s.f.), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" (2008), WOLA (2021), ENVIPE (2023), Transparency International (2025) y Periódico Oficial, Gaceta del Estado de México (2019).

Como se puede observar, la persistencia del problema recae en la falta de eficacia en la búsqueda de personas desaparecidas y en las causas. El Informe estadístico de reportes de Desapariciones en el Estado de México (Gobierno del Estado de México, 2019) señala que, si bien el número de personas va en aumento, es importante identificar las posibles causas; a través de su estudio, señala las siguientes:

Gráfica 3. Posibles causas de desaparición



Fuente: Gobierno del Estado de México (2019, p. 10).

Dicha gráfica no es clara, ante la diversidad de causas existe un problema de generación de violencias que el estado y la sociedad no han logrado aminorar y eso solo hace más complejo el problema, la pregunta que contrasta con esas cifras es que se le atribuye mayor porcentaje a motivos de índole familiar, ausencia voluntaria, laboral, problemas sociales, entre otros, pero si

atañen a dichas causas ¿por qué hay colectivos de búsqueda de personas desaparecidas rastreando y localizando cuerpos y fosas clandestinas?

Cuando una persona desaparece es reconocida por su individualidad y por los múltiples roles que desempeña: como padre, madre, hijos, hermanos, familiares cercanos, amigos, etc., la interrupción de estos vínculos trastoca profundamente la estructura emocional y funcional de las familias, el reconocimiento del cuerpo ausente constituye un acto simbólico y político fundamental para otorgar significado a las múltiples afectaciones que experimentan las personas que viven en la incertidumbre del paradero de un ser querido desaparecido, tal ausencia no solo remite a un hecho violento concreto, también permite visibilizar el profundo impacto que produce en la vida cotidiana de quienes permanecen en la búsqueda, la desaparición y búsqueda interrumpe dinámicas esenciales cotidianas, deja vacíos físicos y simbólicos relacionados con los vínculos afectivos y sociales (Lara-Méndez & Rodríguez-Rodríguez, 2024).

Ante este panorama y, en cumplimiento del artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas —que establece el derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, el avance y resultados de las investigaciones, y el destino final de la persona desaparecida—, así como del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco —donde se reconoce el derecho de los familiares a participar plenamente en las investigaciones y a insistir en ellas hasta encontrar a su ser querido o sus restos—, los familiares de personas desaparecidas y los colectivos que han surgido con el tiempo se han visto forzados a asumir tareas propias del Estado (CNDH, 2017).

3. Los ODS y el Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029

El mundo ha pasado por diversos procesos de conflictos y violencias a nivel de Estados y a nivel global, la inminente relación entre los países, el intercambio social, cultural, económico, ambiental, etc., ha llevado a una preocupación global con motivo de diversas problemáticas que afectan a los distintos países del mundo y a la humanidad en general. Los acontecimientos de la Primera y Segunda Guerra Mundial dejaron estragos importantes en la vida de las personas, pérdidas humanas y materiales, sobre todo marcaron un hito importante en el deseo más anhelado de la humanidad: la construcción de paz.[20]

En el año de 2013 se organizó un evento especial para conocer los logros de los ODM, este evento fue un recordatorio de las agendas pendientes y por atender, así, los Estados Miembros adoptaron un conjunto de objetivos a partir de las bases obtenidas en los ODM y los desafíos futuros, se proyectaron metas destinadas a equilibrar tres elementos del desarrollo sostenible: proporcionar transformación económica, erradicar la pobreza y promover la justicia social, y proteger al medio ambiente (Naciones Unidas, 2025a).

El recorrido que se ha llevado permitió que en septiembre de 2015 se llevara cabo la adopción oficial de los ODS, durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, 193 países adoptaron de forma unánime la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta agenda incluye los 17 ODS y 169 metas específicas, con una visión clara: erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos (Naciones Unidas, 2025b), en tal sentido:

> la exhibición también marca el lanzamiento de la Campaña Objetivos Globales, la cual se centrará en educar a todo el mundo sobre los esfuerzos para luchar contra la pobreza, la desigualdad y el cambio climático (...). Los ODS proveen una oportunidad única para acabar con la pobreza, reducir la inequidad, construir sociedades pacíficas y abordar el cambio climático. Fija metas a cumplir en un plazo de 15 años, de 2015 a 2030 (Naciones Unidas, 2015).

Esta iniciativa tiene el propósito de enfrentar los principales desafíos que afectan a la humanidad y al planeta, buscan construir un futuro más justo, equitativo y sostenible para todos, además abordan temas fundamentales como la erradicación de la pobreza, la lucha contra el hambre, el acceso a la salud y la educación, la igualdad de género, la protección del medio ambiente, el trabajo digno, la energía sostenible, etc., cada ODS contiene metas concretas que orientan las acciones de gobiernos, organizaciones, empresas y ciudadanos, a partir de un enfoque integral que coadyuve al desarrollo económico, el bienestar social y la sostenibilidad ambiental (ver tabla 4).

Tabla 4. Objetivos y metas de los Desarrollo Sostenible (ODS)[21]

Núm.	Objetivo	Meta
1	Fin de la pobreza	Erradicar la pobreza en todas sus formas
2	Hambre cero	Acabar con el hambre, lograr seguridad alimentaria
3	Salud y bienestar	Garantizar una vida sana
4	Educación de calidad	Educación inclusiva, equitativa y de calidad
5	Igualdad de género	Igualdad entre los géneros y empoderamiento de las mujeres

Núm.	Objetivo	Meta
6	Agua limpia y saneamiento	Acceso al agua potable y saneamiento
7	Energía asequible y no contaminante	Acceso a energía sostenible para todos
8	Trabajo decente y crecimiento económico	Empleo digno y crecimiento económico sostenido
9	Industria, innovación e infraestructura	Fomentar la infraestructura y la innovación
10	Reducción de las desigualdades	Disminuir la desigualdad entre y dentro de los países
11	Ciudades y comunidades sostenibles	Hacer las ciudades más inclusivas y resilientes
12	Producción y consumo responsables	Uso eficiente de los recursos naturales
13	Acción por el clima	Combatir el cambio climático
15	Vida de ecosistemas terrestres	Proteger los bosques, la biodiversidad y los suelos
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	Promover sociedades pacíficas y justas
17	Alianzas para lograr los objetivos	Fortalecer alianzas globales para el desarrollo

Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (s.f.a).

Cada uno de los principios clave de los ODS es que “nadie quede atrás”,[22] lo que implica una especial atención en los grupos más vulnerables y garantizar que tengan la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, cabe decir que, la implementación de estos objetivos requiere un esfuerzo conjunto y coordinado a nivel mundial. Solo a través de alianzas sólidas y un compromiso compartido será posible alcanzar un desarrollo que beneficie tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

Respecto al Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029 (Gobierno del Estado de México, 2023), llamado también *"El Mandato del Pueblo para el Cambio"*, establece la planeación gubernamental durante la administración de la gobernadora Delfina Gómez Álvarez, el cual se articula en cuatro ejes estratégicos de transformación: (1) cero corrupción y gobierno del pueblo y para el pueblo, orientado a la construcción de un Estado transparente y austero; (2) bienestar ambiental y acceso universal al agua, que promueve políticas para la sostenibilidad ecológica y el derecho al agua; (3) empleo digno y desarrollo económico incluyente, con énfasis en la economía social y solidaria; y (4) bienestar social, que busca garantizar el ejercicio pleno de derechos sociales como salud, educación, alimentación y vivienda digna.

A estos se suman tres ejes transversales: igualdad sustantiva de género, construcción de la paz y seguridad[23] con justicia y alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, los cuales tienen un enfoque integral, orientado a la erradicación de desigualdades estructurales, la prevención de la violencia y la responsabilidad global. En este documento se reconoce la complejidad estructural de los desafíos que enfrenta el Estado de México y propone un modelo de gobernanza territorial, centrado en la participación social, la justicia distributiva y el fortalecimiento institucional, de lo anterior, es importante destacar que, respecto al fenómeno de desaparición de personas los factores: instituciones, autoridades, facultades y obligaciones están insertos en el ODS 16 y en los ejes 1 "cero corrupción y gobierno del pueblo y para el pueblo" y transversal 2 "construcción de la paz y seguridad", en el siguiente apartado se explica esta transversalización.

4. Transversalización del ODS 16 con los ejes 1 y transversal 2 del PDEM 2023-2029

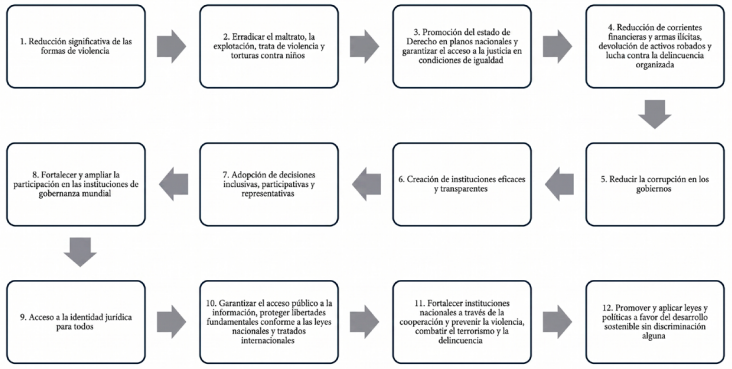
Como se ha visto, los ODS cumplen una función muy importante en las aspiraciones de las personas del mundo, particularmente, el objetivo de este trabajo es centrarse en el ODS 16, que tiene como fin "promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles" (Naciones Unidas, s.f. b). Por lo antes señalado, la relación estado-pueblo o gobernantes-gobernados es un binomio imprescindible en la construcción de sociedades pacíficas,[24] ya que deben existir las condiciones necesarias que permitan la realización de actividades cotidianas con la libertad y seguridad de que los derechos de las personas serán no solo reconocidos sino garantizados, la pacificación se logra a partir de la percepción y la experiencia material de las personas a vivir sin ningún tipo de amenaza, libres de miedo a ser objeto de cualquier tipo de violencia.

Actualmente vivimos en un país considerado como uno de los países con más violaciones a derechos humanos,[25] precisamente por la persistencia de conflictos y violencia en diversas regiones del mundo, como el estado mexicano, el ODS 16 adquiere relevancia ante la necesidad del fortalecimiento del Estado de derecho, la promoción de derechos humanos y la reducción de las diferentes formas de violencias, por lo que se debe considerar que la inseguridad y las violencias tienen consecuencias que impactan en la calidad de vida de las personas.

El ODS 16 busca establecer el marco más amplio de derechos humanos a través de la promoción de respeto y defensa de derechos individuales, considerando que, la paz es un elemento fundamental que coadyuva al desarrollo social y económico, su

ausencia genera condiciones para que se propague la violencia, genera barreras en el progreso y desarrollo de la humanidad, así como lamentables consecuencias como las pérdidas humanas y materiales; en tal sentido, la no garantía de seguridad genera un ambiente amenazante e inestable que da pauta a la comisión de diversos delitos como homicidios, robos, trata de personas, delincuencia organizada, etc., lo anterior, de la mano con la falta de acceso a la justicia deja altos índices de impunidad pues los casos no resueltos denotan incompetencia de las autoridades, corrupción y falta de interés de las instituciones. Ante este panorama y en el marco del ODS 16 la pregunta es ¿qué se debe hacer? Para ello, el ODS 16 plantea una serie de metas que consisten en lo siguiente:

Esquema 1. Metas del ODS 16[26]



Fuente: elaboración propia con Naciones Unidas (s.f.b)

A partir de una revisión de las metas del ODS 16 y su relación con el Plan de Desarrollo del Estado de México (en adelante, PDEM 2023-2029), se pudo observar que, considerando que el actual gobierno del estado tiene no solo conocimiento sino consciencia de que la entidad enfrenta graves problemas de inseguridad,

corrupción, falta de empleo, pobreza, desigualdad, etcétera, ha establecido como ejes de cambio y transversales de su PDEM los siguientes:

Tabla 5. Transversalización de los ejes del PDEM 2023-2029 con los ODS

EJE	ODS
Eje 1. Cero corrupción y gobierno del pueblo y para el pueblo. "Estado de Derecho y austeridad"	16. Paz, justicia e instituciones sólidas 17. Alianzas para lograr los objetivos
Eje Transversal 2. Construcción de la paz y seguridad	16. Paz, justicia e instituciones sólidas 17. Alianzas para lograr los objetivos
Eje Transversal 3. Cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible	1. Fin de la pobreza 2. Hambre cero 3. Salud y bienestar 4. Educación de calidad 5. Igualdad de género 6. Agua limpia y saneamiento 7. Energía asequible y no contaminante 8. Trabajo decente y crecimiento económico 9. Industria, innovación e infraestructura 10. Reducción de las desigualdades 11. Ciudades y comunidades sostenibles 12. Producción y consumo responsables 13. Acción por el clima 14. Vida submarina 15. Vida de ecosistemas terrestres 16. Paz, justicia e instituciones sólidas 17. Alianzas para lograr los objetivos

Fuente: elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029 (Gobierno del Estado de México, 2023).

Se puede observar que el eje 1 (cero corrupción y gobierno del pueblo y para el pueblo) y ejes transversales 2 y 3 (construcción de paz y seguridad y cumplimiento a los ODS) tienen relación con el ODS 16, ello da cuenta que en la elaboración del PDEM (2023-2029) sí se consideraron los ODS, en virtud de que la corrupción causa diversos problemas sociales, como la pobreza,

obstaculiza el desarrollo, promueve la injusticia, entre otros, además, impacta en el nivel de confianza en las instituciones y los servidores públicos, ante prácticas como abuso de poder, desvío de recursos públicos, tráfico de influencias, poca o nula rendición de cuentas y transparencia, al respecto. Solo para contextualizar, tómense en cuenta los siguientes datos proporcionados por el INEGI (2021):

- El 57.3% de la población mexiquense de 18 años y más percibió a la corrupción como el segundo problema más importante que aqueja al estado, sólo por debajo de la inseguridad y la delincuencia.
- En ese año se registraron 32,906 casos de corrupción por cada 100 mil habitantes.
- Aproximadamente el costo económico promedio anual de la corrupción a nivel nacional es de 3,044 pesos por persona.
- El Estado de México es una de las entidades con mayor incidencia de la corrupción.
- El Estado de México es la cuarta entidad con la mayor tasa de incidencia de actos de corrupción por cada cien mil habitantes (32.9% de la población de 18 años y más tuvo contacto con algún acto de corrupción) (INEGI, 2021, p. 54).

La corrupción rompe el vínculo de confianza entre la ciudadanía y las instituciones, esto impide la construcción de legitimidad gubernamental, pues bien, los servicios importantes que recibe la ciudadanía son inadecuados e insuficientes, con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2021) los mexiquenses consideran:

- 3 de cada 10 mal desempeño del gobierno como uno de los grandes problemas (28.5%).
- 2 de cada 10 (16.4%) mala aplicación de la ley.
- 1 de cada 10 (11.3%) falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- 1 de cada 20 (4.1%) falta de rendición de cuentas.
- El Estado de México ocupa la posición 21 en el país en cuanto a la satisfacción general al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios por entidad federativa 2019-2021, con 82.8%.

Como se ha mencionado, las instituciones y autoridades tienen un papel muy importante en la construcción de Paz,[27] de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (INEGI, 2023) algunos referentes contextuales apuntan que en la entidad:

- Los municipios con mayores casos de delitos registrados en 2022 son: Ecatepec, Toluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Tultitlán, Chalco, Tecámac.
- Tasa de 31,182 víctimas por cada 100 mil habitantes.
- El costo total provocado por la inseguridad y el delito en hogares representó un monto de 39,963.7 millones de pesos.
- El 86.4% de la población de 18 años y más del Estado de México se sintió más insegura en el transporte público, seguido de los cajeros automáticos (85.7%), la calle (74.9%), el banco (74%), la carretera (64.3%) y parques o centros recreativos (64.1%).
- El delito más común: robo en el transporte público, con un 37.2%, seguido del fraude y la extorsión con un 16.1% y 15.6%, respectivamente.

Por lo que respecta a la confianza que se tiene en las instituciones encargadas de la seguridad, de acuerdo con la ENVIPE (INEGI, 2023): la Marina como la de mayor aceptación, con el 88.4%, seguida del Ejército con 86.9%, la Guardia Nacional con 79.5%, la Policía Estatal con 50.5%, la Policía Preventiva Municipal con 48.1% y, por último, la Policía de Tránsito con 39.3%.

Con este contexto y para garantizar la efectividad de esta transversalización, el PDEM establece instrumentos de planeación estatal y mecanismos de coordinación interinstitucional, participación ciudadana y, promueve la cooperación e integración para el logro de los ODS de la Agenda 2030, para garantizar que los indicadores operativos y estratégicos estén alineados con las metas del ODS 16, el PDEM 2023-2029 establece sus objetivos específicos, a partir de una transversalización, los cuales pueden apreciarse en la tabla 6.

Tabla 6. Transversalización metas ODS 16 con objetivos PDEM 2023-2029

ODS 16 (metas)	Plan de Desarrollo 2023-2029	Objetivos
Promoción del estado de Derecho en planos nacionales y garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad	Eje 1. Cero corrupción y gobierno del pueblo y para el pueblo. "Estado de Derecho y austeridad"	1.1 Establecer un gobierno del pueblo y para el pueblo, cercano y confiable 1.2 Eliminar la corrupción en todas sus formas y modalidades 1.3 Promover un gobierno honesto, transparente, responsable y austero, que rinda cuentas claras, a partir de la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos 1.4 Contar con una sociedad regida por el Estado de Derecho, además de promover la cultura de legalidad en todas las áreas de la vida pública y privada, a fin de garantizar el bienestar y la paz social 1.5 Impulsar la coordinación institucional con los municipios y las entidades federativas para potenciar su desarrollo y gobernabilidad
Reducción de corrientes financieras y armas ilícitas, devolución de activos robados y lucha contra la delincuencia organizada		
Reducir la corrupción en los gobiernos		

ODS 16 (metas)	Plan de Desarrollo 2023-2029	Objetivos
Reducción significativa de las formas de violencia	Eje transversal 2. Construcción de la paz y seguridad	T 2.1 Identificar los factores generadores de la violencia y reparar el tejido social de forma transversal y coordinada
Erradicar el maltrato, la explotación, trata de violencia y torturas contra niños		T 2.2 Promover una cultura de paz, respeto y convivencia pacífica, que incremente la capacidad gubernamental y social para proteger los derechos fundamentales de las personas
Creación de instituciones eficaces y transparentes		T 2.3 Fortalecer las capacidades de los elementos de seguridad del Estado de México
Garantizar el acceso público a la información, proteger libertades fundamentales conforme a las leyes nacionales y tratados internacionales		T 2.4 Fortalecer las acciones de inteligencia e investigación de las instituciones de seguridad pública estatales, a través del uso de tecnologías
		T 2.5 Fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad estatales, así como la coordinación interinstitucional
Fortalecer instituciones nacionales a través de la cooperación y prevenir la violencia, combatir el terrorismo y la delincuencia		T 2.6 Garantizar el derecho humano de los mexiquenses de acceder a la justicia, a través de elevar la eficacia y eficiencia de los sistemas encargados de su procuración e impartición

Fuente: elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029 (Gobierno del Estado de México, 2023) y de Naciones Unidas (s.f.b).

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029(PDEM) incorporó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la transversalización de los ODS en el PDEM implica su incorporación sistemática en materia de combate a la corrupción y seguridad, por un lado, el Eje 1 “Cero corrupción y gobierno del pueblo y para el pueblo” tiene como metas un gobierno confiable, eliminar la corrupción, contar con un estado de Derecho y cultura

de la legalidad, esto en concordancia con las metas del ODS 16 que apuntan a la promoción del estado de Derecho, reducción de corrientes financieras de armas ilícitas y, de corrupción, por otro lado, el Eje 2 transversal "Construcción de la paz y seguridad" tiene como metas identificar factores generadores de violencia, promover la paz, fortalecer elementos de seguridad (así como acciones de inteligencia e investigación) y acceso a la justicia, en concordancia con las metas del ODS 16 de reducir significativamente la violencia, erradicar el maltrato contra menores, crear instituciones eficaces y transparentes, proteger libertades fundamentales, fortalecer instituciones y prevenir la violencia; en este sentido, el Estado de México se compromete a consolidar una gobernanza orientada al desarrollo sostenible, integrando las metas de la Agenda 2030 en su planeación estatal. Este proceso de transversalización, desde el punto de vista formal, fortalece la legitimidad democrática del PDEM, amplía su perspectiva de acción y contribuye a construir una entidad más justa, resiliente y equitativa.

Ahora bien, ¿cuál es la transversalización de estos con el problema de las desapariciones? el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas" plantea la necesidad de promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantizar el acceso a la justicia y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas, por su lado, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029 tiene por objetivo la construcción de la paz y seguridad con justicia, reconociendo como prioridad la reducción de la violencia estructural, la impunidad y la corrupción, así como la atención a víctimas de delitos y violaciones graves de derechos humanos. En la tabla 7 se observa la transversalización de las metas del ODS 16, el Eje transversal 1 del PDEM y las acciones encaminadas a realizar en el marco de la problemática de personas reportadas como desaparecidas.

Tabla 7. Transversalización: ODS 16, Eje transversal 2 del PDEM y Personas Reportadas como Desaparecidas

ODS 16 (metas)				
Reducción significativa de las formas de violencia	Erradicar el maltrato, la explotación, trata de violencia y torturas contra niños	Creación de instituciones eficaces y transparentes	Garantizar el acceso público a la información, proteger libertades fundamentales conforme a las leyes nacionales y tratados internacionales	Fortalecer instituciones nacionales a través de la cooperación y prevenir la violencia, combatir el terrorismo y la delincuencia

Plan de Desarrollo 2023-2029 Eje Transversal 2. Construcción de la paz y seguridad		
T 2.1 Identificar los factores generadores de la violencia y reparar el tejido social de forma transversal y coordinada		
T 2.1.1 Promover una cultura de paz, respeto y convivencia pacífica, así como crear condiciones para prevenir y abordar la violencia en todas sus formas.	T 2.1.2 Resolver problemas de la comunidad por medio de la justicia cívica, así como coadyuvar en el acceso a la justicia de las víctimas del delito y violencia de género.	T 2.1.3 Fortalecer las capacidades de la Comisión de Búsqueda de Personas y de la Coordinación Ejecutiva del Mecanismo de Protección Integral de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos.
T 2.1.1.1 Impulsar acciones de prevención social que atiendan a las comunidades con mayor índice de violencia y delincuencia, particularmente las de condiciones de vulnerabilidad. T 2.1.1.5 Establecer mecanismos de coordinación entre diferentes instituciones, organismos públicos de los tres órdenes de gobierno, así como privados, para abordar de manera integral y focalizada la seguridad pública.	T 2.1.2.2 Garantizar la protección de las víctimas de violencia y violencia de género, con servicios de apoyo y protocolos adecuados. T 2.1.2.3 Promover medidas de seguridad y acompañamiento a víctimas del delito de violencia de género; brindándoles atención médica, psicológica, jurídica o de trabajo social, en el ámbito de las atribuciones correspondientes.	T 2.1.3.1 Impulsar y fortalecer las acciones de la Comisión de Búsqueda de Personas, de la Protección Integral de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos. T 2.1.3.2 Brindar a víctimas y familiares medidas de protección y certeza jurídica, mediante reformas jurídicas pertinentes y coordinación entre los Poderes del Estado de México y los tres órdenes de gobierno.

Plan de Desarrollo 2023-2029 Eje Transversal 2. Construcción de la paz y seguridad		
T 2.1.1.7 Crear un mapa de riesgos y consolidar la base de datos que permita la creación de políticas de seguridad integrales y focalizadas. T 2.1.1.8 Construir un entorno social favorable para la seguridad, que permita disminuir los factores generadores de delincuencia y violencia. T 2.1.1.9 Impulsar campañas de prevención del delito y de difusión de programas y acciones en materia de seguridad, con el fin de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de seguridad.		T 2.1.3.3 Impulsar en coordinación con órdenes de gobierno e instituciones involucradas, acciones coordinadas para la búsqueda de personas desaparecidas, apoyando a sus familiares en materia de seguridad, atención jurídica y psicológica. T 2.1.3.4 Crear un sistema de información de personas desaparecidas, de actualización permanente y difusión en sectores prioritarios.

Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (s.f.b) & Gobierno del Estado de México (2023).

En este contexto, la problemática de las personas reportadas como desaparecidas en el Estado de México representa una expresión crítica de las fallas estructurales e institucionales en materia de seguridad, procuración de justicia y respeto a los derechos humanos, ya que la desaparición de personas constituye un fenómeno con consecuencias para las víctimas directas e indirectas, también pone en evidencia la debilidad institucional en la prevención, investigación, sanción y reparación de este delito, para lo cual, es necesario detenerse a reflexionar si se han tenido avances en su cumplimiento.

5. ODS 16 & ejes 1 y transversal 2 del PDEM vs. reportadas como desaparecidas & violencia estructural: ¿cuánto se ha avanzado?

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 busca promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, enfocándose en la reducción de la violencia, el fortalecimiento de las instituciones y la garantía de acceso a la justicia para todos. A pesar de los esfuerzos para combatir la corrupción y mejorar la gestión pública, persisten problemas como la impunidad, la desconfianza en las autoridades y la violencia estructural, aunado a ello, el país enfrenta una crisis de desapariciones, y aunque se cuentan con políticas y marcos legales alineados con el ODS 16 y el PDEM, los avances en la reducción de la violencia estructural y las desapariciones son limitados, sobre todo por la falta de coordinación entre autoridades que permitan lograr una paz, justicia e instituciones sólidas en México. En la siguiente (tabla 8) se observa (de acuerdo con datos del Índice de Paz, la ENVIPE y la Comisión de Búsqueda del Estado de México) cuánto se ha avanzado en factores relacionados con las metas ODS 16 y los ejes referidos del PDEM 2023-2029.

Tabla 8. Comparativo de avance: Eje transversal 2 del PDEM en materia de personas reportadas como desaparecidas

ODS 16 (metas)				
Fuente	**Plan de Desarrollo 2023-2029 Eje Transversal 2. Construcción de la paz y seguridad**			
Índice de paz	**Factor**		**2023**	**2025**
	Cultura de paz		2.948	3.359
	Casos registrados de personas extraviadas o desaparecidas		5314	36,429 (acumulativo)
	Impacto económico per cápita de la violencia (millones de pesos)		650	627
	Paz positiva		3.039	3.196
ENVIPE	**Factor**		**2021**	**2023**
	Prevalencia delictiva		38 253	32,971
	Incidencia delictiva		45 501	51,881
	Percepción de inseguridad		91.3	87.3
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)	**Factor**		**2019**	**2023**
	SB: policía (disposición de ayuda)		36.7%	40.7%
	Satisfacción general		66.3%	83.7%
	Problema más importante	Inseguridad y delincuencia	82.9%	80.8%
		Corrupción	57.3%	56.8%
		Mal desempeño del gobierno	26.9%	25.2%
		Mala aplicación de la ley	15.9%	20.8%
		Falta de coordinación en los diferentes niveles de gobierno	8.2%	10.5%
		Falta de rendición de cuentas	4.2%	6.5%

Factor			2021	2023
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto	Confianza en las instituciones	Organismos públicos autónomos/ descentralizados	62.6%	66.3%
		Comisiones de Derechos Humanos	52.4%	58.3%
		Gobiernos estatales	32.2%	44.2%
		Jueces(esas) y Magistrados(as)	30.5%	32.6%
		Ministerio Público o Fiscalías estatales niveles de gobierno	25.7%	28.8%
		Policías	25.8%	28.8%
Comisión Estatal de Búsqueda del Estado de México	Mapa de riesgos y consolidar la base de datos		No hay información disponible al respecto	
	Crear un sistema de información de personas desaparecidas, de actualización permanente y difusión en sectores prioritarios		Se tienen registros desde enero del 2020 a enero de 2025 Los boletines de búsqueda se clasifican en: personas desaparecidas y localizadas	

Fuente: elaboración propia con datos del PDEM (Gobierno del Estado de México, 2023), Índice de Paz (2024), Índice de Paz (2025), INEGI (2022), INEGI (2023).

De lo anterior, se observa que el porcentaje de personas reportadas como desaparecidas sigue en aumento, aunado a ello, no se cuentan con datos y cifras claras que evidencien si las autoridades e instituciones están realizando su trabajo (en concordancia con la transversalización ODS 16 & PDEM 2023-2029), con base en los datos previamente señalados, la percepción de la mala aplicación de la ley va en aumento, así como la falta de coordinación entre niveles de gobierno y la rendición de cuentas, además, en lugar de mejorar, empeoran los aspectos como la incidencia delictiva y la preocupación de problemas sobre inseguridad y delincuencia, si bien, ha aumentado la confianza

en las instituciones de manera moderada, en la práctica los casos de desapariciones pese a que no existen cifras oficiales, denotan la persistencia y falta de atención al problema.

Lo expuesto da cuenta, por un lado, de la existencia del problema, ya que las cifras no demuestran una reducción, al contrario, los registros van en aumento, aunque si esto tiene diversas explicaciones, la proliferación de la violencia estructural sigue presente y persistente, en segundo lugar, se cuenta con leyes desde 2007 para atender el problema de las desapariciones forzadas y la declaración de ausencia, no obstante, no hay reducción pese al marco legal, en tercer lugar, existe una transversalización del ODS 16 con el PDEM 2023-2029, específicamente en tanto la entidad reconoce en su plan estatal la existencia del problema, por lo que, tal fenómeno sí está en la agenda pública, no obstante, los datos referidos confirman la hipótesis de que no evidencia material que demuestre una adecuada atención al problema en cuestión.

Conclusiones

El fenómeno de las desapariciones en el estado mexicano no es un problema reciente, dado que de acuerdo con el registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas, se cuentan con datos desde 1952 a la fecha, haciendo evidente un incremento a partir de 2006, ello no quiere decir que previamente la problemática no se presentaba con la misma intensidad sino que no existían registros como ahora, además, a partir de estos datos se puede observar un incremento considerable en los años 2013 y 2014, en los años 2020 y 2021, y en 2023 y 2024 las cifras anuales han superado a todas las anteriores, en apego con la clasificación por grupos etarios, en las mujeres la

edad más común, es entre los 15 y los 19 años, mientras que para los hombres el rango de edad más común es entre los 25 y los 29 años, le siguen con una diferencia mínima los rangos de 26 a 24, y de 30 a 34 años, lo anterior denota la existencia de un problema nacional y particular del Estado de México, el cual ocupa la posición segunda a nivel nacional.

Con fundamento en la revisión realizada en este trabajo, existe una justificación teórica a partir de las categorías analíticas de la violencia estructural en relación con el problema de personas reportadas como desaparecidas en México y en el Estado de México, la omisión y la falta de acciones concretas y efectivas para hacer frente a esta problemática limita a la satisfacción de las necesidades de supervivencia y bienestar cuya negación provoca muerte y sufrimiento de víctimas directas e indirectas.

Existe un marco legal e institucional robusto que establece cuáles son las instituciones y las facultades encargadas de atender la problemática en cuestión, sobre todo, sus funciones encaminadas a garantizar la seguridad y acceso a la justicia. Sin embargo, se puede observar que la omisión o el incumplimiento parcial o total afecta directamente el proceso de localización de las personas reportadas como desaparecidas, y los efectos producidos recaen socialmente en los familiares de las personas desaparecidas, y esto contribuye a la impunidad y a la pérdida de confianza en las instituciones. Aunque sí existe una transversalización entre los ODS 16 y el Plan de Desarrollo del Estado de México para 2023-2029, especialmente en materia de personas reportadas como desaparecidas, al contrastar las metas, objetivos específicos y las acciones concretas se pudo observar que sí se tiene conciencia de la existencia y forma de atención al problema, al menos desde el punto de vista formal en los documentos referidos.

En cuanto al comparativo de avance respecto al eje transversal 2 del Plan de Desarrollo del Estado de México para 2023-2029, se puede observar una mejora en aspectos como la calificación en paz, una leve disminución del impacto económico per cápita de la violencia, y una mejora en la calificación de paz positiva, se observa una disminución en la prevalencia delictiva y en la percepción de inseguridad, por lo que respecta a los servicios básicos, el servicio policial mejoró su calificación, así como la satisfacción general de los servicios públicos, respecto a la preocupación de la ciudadanía disminuyó en materia de inseguridad y delincuencia, corrupción y mal desempeño del gobierno, mientras que en cuanto a la confianza de las instituciones aquellas relacionadas con la seguridad y el acceso a la justicia cómo organismos públicos autónomos, comisiones de derechos humanos, gobiernos estatales, jueces y magistrados, ministerios públicos o fiscalías estatales y policías aumentaron levemente su calificación.

Respecto a los casos registrados de personas extraviadas o desaparecidas en 2025, se reportaron 36,429 incidentes. Estos registros son acumulativos, lo que refleja la prevalencia de la problemática. La incidencia delictiva mostró un ligero incremento y, entre los temas que generaron mayor preocupación ciudadana, destacan la mala aplicación de la ley, la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la ausencia de rendición de cuentas. En cuanto a las metas de crear un mapa de registros y consolidar una base de datos actualizada de personas desaparecidas, actualmente no se dispone de información completa. Si bien la Comisión Estatal de Búsqueda del Estado de México cuenta con registros desde enero de 2020 hasta 2025, éstos se limitan a boletines de búsqueda y a una clasificación básica entre personas desaparecidas y personas localizadas.

Finalmente, con lo anterior se valida la hipótesis ya que no existe evidencia sustantiva y material que denote la preocupación y atención del problema de personas reportadas como desaparecidas en la entidad, por lo que se puede decir que sí existe una transversalidad entre los ODS y la agenda política estatal, no obstante, los avances estructurales y significativos a cinco años de llegar al 2030, al menos hasta el momento no son significativos.

La reflexión del presente trabajo abona desde una perspectiva de violencia estructural y agenda pública estatal e internacional (ODS), a la revisión del problema desde su incorporación en las agendas y su forma de intervención práctica, con ello, se detectan las necesidades estructurales, institucionales y gubernamentales en materia de atención práctica al problema.

Referencias

Amnistía Internacional (2025). México: Información extraída de nuestro informe "La situación de los derechos humanos en el mundo", abril 2025. https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/mexico/

Civicus Lens (2025). Desapariciones forzadas: México enfrenta una devastadora crisis de derechos humanos. https://lens.civicus.org/desapariciones-forzadas-mexico-enfrenta-una-devastadora-crisis-de-derechos-humanos/

CMDPDH (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos) (2022). Caso Rosendo Radilla Pacheco. https://cmdpdh.org/rosendo-radilla-pacheco/

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2017). Informe sobre la desaparición forzada en México 2022. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://hist.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406_Resumen.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f.). Sentencias. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm

DOF (Diario Oficial de la Federación) (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 14 de abril de 2025).

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2017). Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (última reforma 1 de abril de 2024).

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2018). Ley Federal de Declaración especial de Ausencia para personas desaparecidas (última reforma 1 de abril de 2024).

Galtung, Johan (2016). "La violencia: cultural, estructural y directa", *Cuadernos de estrategia,* Instituto Español de Estudio Estratégicos, 183. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797

Gobierno del Estado de México (2019). Informe estadístico de reportes de desapariciones en el Estado de México. https://ceavem.edomex.gob.mx/sites/ceavem.edomex.gob.mx/files/files/PAV_PDF/2.pdf

Gobierno del Estado de México (2023). Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029. Comité de planeación para el Desarrollo del Estado de México, Secretaría de Finanzas. https://coplademedomex.gob.mx/plan-desarrollo-edomex-2023-2029

Gobierno del Estado de México (s.f.). Secretaría de Seguridad. Funciones. https://sseguridad.edomex.gob.mx/funciones

Impunidad Cero (2024). Percepciones de impunidad 2024. https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/204/contenido/1718122427Z88.pdf

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#informacion_general

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/15_estado_de_mexico.pdf

Institute for Economics & Peace (2023). Índice de Paz. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/05/ESP-MPI-2023-web-1.pdf

Institute for Economics & Peace (2025). Índice de Paz. https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/6822e0ed6e1e3b76e9fe0348/1747116310504/MPI-ESP-2025-web.pdf

La Parra, D. & Tortosa, J. M. (2003). "Violencia estructural: una ilustración del concepto", *Documentación social*, 131. https://www.ugr.es/~fentrena/Violen.pdf

Lara-Méndez, A., & Rodríguez-Rodríguez, G. J. (2024). "Cuerpo ausente, el impacto de la desaparición forzada en México", *Espiral (Guadalajara), 31*(90), 89-120. https://doi.org/10.32870/eees.v31i90.7306

Loeza Reyes, L. (2017). "Violencia estructural, marcos de interpretación y derechos humanos en México", *Argumentos, 30*(83), 249-274.

Naciones Unidas (2015, 23 de septiembre). Presentan Objetivos de Desarrollo Sostenible con una proyección de luces sobre el edificio de la ONU. https://news.un.org/es/story/2015/09/1339971?_gl=1*sq-1cpj*_ga*OTIzNzI1MzM4LjE3NDg4NzkyOTk.*_ga_TK9BQL5X7Z*czE3NDg5MDA5NzAkbzUkZzEkdDE3NDg5MDI3NDgkajYwJGwwJGgw

Naciones Unidas (2025a). Evento especial del Presidente de la Asamblea General para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 25 de septiembre de 2013, Nueva York. https://www.un.org/es/conferences/environment/newyork2013

Naciones Unidas (2025b). Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 25 a 27 de septiembre de 2015, Nueva York. https://www.un.org/es/conferences/environment/newyork2015

Naciones Unidas (s.f.a). Objetivos de Desarrollo Sostenible. www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Naciones Unidas (s.f. b). Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/

Ordóñez, J. (2019). "Participación ciudadana y acción gubernamental: una curva de indiferencia para la seguridad pública en México", *Espiral Estudios sobre Estado y sociedad, 26*(76), 97-132. https://doi.org/10.32870/eees.v26i76.6791

Ordóñez, J. (2021). "La seguridad pública mexicana y su alternativa en la vertiente no estatal del juicio democrático lato sensu", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, LIV*(161), 705-731. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/16489/17159

Organización de Estados Americanos (1994). Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html

Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" (2008, 14 de agosto). Ley de la Comisión de Derechos humanos del Estado de México. https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig245.pdf

Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" (2015, 17 de agosto). Ley de Víctimas del Estado de México. https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig245.pdf

Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" (2019, 23 de diciembre). Ley en Materia de Desaparición forzada de personas y desaparición de personas cometidas por particulares para el Estado Libre y Soberano de México. https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig260.pdf

Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" (2020, 26 de noviembre). Ley para la declaración especial de ausencia por desaparición de personas del Estado de México. https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig245.pdf

Rawls, J. (1978). *Teoría de la justicia*. México: FCE.

RED LUPA (2024). Estado de México. https://imdhd.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-estatales/region-centro/personas-desaparecidas-estado-de-mexico/

Rousseau, J. (2004) [1972]. *El contrato social*. Trad. M. Vigil. Alianza Editorial.

SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2025). *Versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.* https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral

Transparency International (2025). Índice de percepción de la corrupción 2024: la corrupción tiene un papel devastador en la crisis climática. https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-playing-devastating-role-climate-crisis

WOLA (Washington Office on Latin America) (2021). Investigación de los delitos de desaparición. https://mexicodisappearances.wola.org/es/week/investigating-disappearances/

Capítulo 2.
El Registro Civil en México: llave de acceso al derecho a la identidad jurídica

Ivonne Maya Espinoza

Introducción

El capítulo está inscrito dentro de la Meta:16.9 Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos. Correspondiente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente al Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

La investigación tiene como propósitos: a) Reconocer la importancia del derecho a la identidad jurídica, b) Identificar la problemática existente en México en cuanto al estado que guarda el registro de nacimientos, tomando datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO) y del Registro Civil, los cuales serán analizados a través del Derecho Constitucional y Civil. Una vez identificada la problemática y los alcances legales, se estará en aptitud de: c) Proponer alternativas de solución a través del Registro Civil, apoyado por el INEGI y otras instancias gubernamentales, con la

finalidad de garantizar el acceso universal, en México al derecho a la identidad jurídica a través del registro oportuno y extemporáneo de nacimientos (en los casos que así lo ameriten).

El punto de partida de la investigación es la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible que aprobó, en 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con la finalidad de que los países miembros unieran esfuerzos para trazar un nuevo camino que permita mejorar la calidad de vida de todas las personas, sin discriminación de ninguna clase.

La Agenda establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tienen como propósito: erradicar la pobreza, fomentar el crecimiento económico y dar respuesta a las necesidades sociales de la población, tales como: acceso a la educación, la salud, la protección social y las perspectivas de empleo; además de combatir el cambio climático y proteger el medio ambiente, como un derecho del individuo a vivir en un ambiente sano. El presente trabajo pone énfasis en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, denominado: Paz, justicia e instituciones sólidas; el cual pretende promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

El objetivo 16 tiene 12 metas específicas, siendo estas las siguientes (ver tabla 1):

Tabla 1. Metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16

Número	Meta
16.1	Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo
16.2	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños
16.3	Promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos
16.4	Reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada

Número	Meta
16.5	Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas
16.6	Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
16.7	Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
16.8	Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial
16.9	Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos
16.10	Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales
16.a	Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
16. b	Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible

Fuente: datos de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) (s.f.).

El plan para alcanzar los objetivos era a 15 años, actualmente ha pasado una década y se han logrado avances; por tal motivo, se realizan investigaciones como la del presente capítulo que permiten evaluar qué se ha hecho y qué falta por hacer para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030.

En este caso, la presente investigación se centra en el objetivo 16.9, que tiene como meta proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos; esto se analizará en el caso particular de la República Mexicana y para ello se recurrirá a datos del Registro Civil, que es la institución encargada de registrar los nacimientos en el país. El Registro Civil en México, da acceso a las personas a ejercer su derecho a tener una identidad jurídica reconocida.

1. Derecho a la identidad jurídica

En consonancia con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, los derechos humanos se definen como:

> el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes (CNDH, 2025a).

Estos derechos, de acuerdo con la teoría de los derechos humanos, se dividen en tres generaciones, establecidas a partir de su aparición y reconocimiento: la primera se integra por los derechos civiles y políticos; la segunda contiene los derechos económicos, sociales y culturales; finalmente, en la tercera, se agruparon los derechos que corresponden a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes (CNDH, 2025b). El derecho a la identidad jurídica se integra dentro de los derechos de tercera generación, propios del Estado de cultura. Se le reconoce como el conjunto de atributos y características que individualizan a una persona en una sociedad (Álvarez, 2016, p. 113).

El derecho a la identidad fue reconocido en diversos instrumentos internacionales; sin embargo, en nuestro país fue hasta el 17 de junio de 2014, que se adicionó al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el párrafo décimo, que señala:

> toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá

> gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento (CDHCU, 2025b).

Este párrafo establece, con claridad, que toda persona tiene derecho a que el Estado lo reconozca, le dé identidad y se registre, sin demora, al momento de nacer. Además, la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento será gratuita. Cabe aclarar que el acta original (registro de nacimiento) se queda en el archivo del Registro Civil correspondiente para expedir futuras copias; las cuales estarán sujetas a los costos autorizados por la autoridad correspondiente.

Con base en la Secretaría de Gobernación, el derecho a tener un nombre propio (desde el momento del nacimiento), al reconocimiento de la personalidad jurídica, a contar con una nacionalidad y, por ende, a la identidad de la persona es un derecho primigenio,

> que se convierte de manera automática en la llave de acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, a la educación, a la protección y a la inclusión en la vida económica, cultural y política del país para cualquier persona (SEGOB, 2020).

El RENAPO (2020) señala que el derecho a la identidad es fundamental, pero el gobierno mexicano no ha logrado garantizarlo plenamente, teniendo que apoyarse de otras instituciones para cumplir con dicha función:

> a pesar de lo fundamental de este derecho, el gobierno mexicano no lo ha garantizado plenamente, lo que ha ocasionado incluso que, en los últimos años, instituciones creadas para fines distintos al de acreditar la identidad, hayan asumido esta función, que por ley corresponde a la Secretaría de Gobernación.

El derecho a la identidad tiene las siguientes características: es universal, imperecedero (sin caducidad), es único, irrenunciable, intransferible e indivisible (ver Tabla 2).

Tabla 2. Características del derecho a la identidad

Característica	Explicación
Universal (a)	Los derechos humanos, como el derecho a la identidad, son universales en el sentido de que han sido aceptados por casi todos los estados como obligaciones vinculantes en el derecho internacional
Imperecedero (Perenne) (b)	Del latín *perennis*. Adjetivo: continuo, incesante, que no tiene intermisión. Sinónimos o afines de «perenne»: eterno, perpetuo, imperecedero, perdurable, permanente, constante
Único (b)	Del latín *unĭcus*. Adjetivo: solo y sin otro de su especie
Irrenunciable (b)	Adjetivo: dicho de una cosa a la que no se puede o no se debe renunciar
Intransferible (b)	Adjetivo: no transferible. Sinónimo: inalienable, intransmisible, personal, exclusivo
Indivisible (b)	Del latín *indivisibilis*. Adjetivo: que no se puede dividir. Sinónimo: inseparable, indisoluble, individuo. Adjetivo: derecho. Dicho de una cosa que no admite división, ya por ser esta impracticable, ya porque impida o varíe sustancialmente su aptitud para el destino que tenía, ya porque desmerezca mucho con la división

Fuente: (a) conceptos retomados del Diccionario Jurídico (Montoya, 2025), (b) conceptos retomados del Diccionario de la Lengua Española (RAE, 2024).

De acuerdo con lo anterior, las últimas administraciones del gobierno federal (2018-2024 y 2024-2030) tienen como política pública reivindicar la dignidad de las personas y el pleno respeto a sus derechos humanos, dentro de dicho marco, se ha impulsado un proyecto nacional para garantizar la identidad a fin de que este derecho sea aplicado universalmente y contribuya al acceso a todos los demás derechos (RENAPO, 2020). Es aquí donde el Registro Civil, entre otras instituciones, tiene especial relevancia para la puesta en marcha del proyecto.

2. Sistema Nacional de Identidad Digital para facilitar la inclusión

Para garantizar el derecho universal a la identidad jurídica en México, el gobierno federal trabaja en un proyecto que tiene como finalidad establecer un Sistema Nacional de Identidad Digital para Facilitar la Inclusión, que establezca una única identidad para cada una de las mexicanas y los mexicanos, así como los residentes extranjeros, que facilite el acceso a los servicios y beneficios de las políticas públicas que brinda el gobierno. Dando sobre todo atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. Para concretar el proyecto se encuentran en desarrollo los siguientes marcos de planificación (ver tabla 3):

Tabla 3. Marcos de planificación

Marco de planificación	Objetivo
Marco de Planificación para Pueblos Indígenas y otros Grupos en situación de Vulnerabilidad (MPPIYGSV)	Establecer los requisitos del estándar, definir los arreglos organizativos y los criterios de diseño que se aplicarán a las actividades del proyecto que afectan a pueblos indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad
Plan de Participación de las Partes Interesadas (PPPI)	Establecer un enfoque sistemático para la participación de las partes interesadas y afectadas en el proyecto, poniendo especial atención en: mujeres, niñas, niños y adolescentes; las personas integrantes de los pueblos indígenas, población afromexicana, adultos mayores, personas con discapacidad, así como personas que forman parte de la comunidad LGBTTTIQ
Procedimientos de Gestión de Mano de Obra (PGMO)	Establece los procedimientos para la capacitación de funcionarios, en el uso y mantenimiento de tecnologías de última generación, así como los protocolos de atención al público en general. Incluyendo protocolos de atención y conducta específica para la atención de grupos vulnerables
Plan de Compromiso Ambiental y Social (PCAS)	Establece las medidas y acciones, materiales, para que el proyecto se implemente de acuerdo con los Estándares Ambientales y Sociales (EAS) del Banco Mundial.

Fuente: datos retomados de RENAPO (2020).

En complemento a los marcos de planificación orientados a la atención de pueblos indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad, el proyecto del Sistema Nacional de Identidad Digital para Facilitar la Inclusión contempla el desarrollo de instrumentos aplicables a la población en general. Estos marcos de planificación tienen como finalidad fortalecer la gestión institucional, garantizar la protección de datos personales, fomentar la transparencia en la implementación y asegurar que el sistema opere bajo criterios de eficiencia, seguridad y equidad. Los principales marcos de planificación para grupos no vulnerables se presentan a continuación (ver tabla 4).

Tabla 4. Marcos de planificación aplicables a grupos no vulnerables

Marco de planificación	Objetivo
Marco General de Implementación (MGI)	Establecer los lineamientos técnicos, operativos y administrativos que garanticen la aplicación uniforme del Sistema Nacional de Identidad Digital, asegurando la interoperabilidad entre las dependencias públicas, así como la protección de los datos personales de todas las personas usuarias del sistema
Plan de Comunicación Institucional (PCI)	Definir estrategias de difusión, información y sensibilización dirigidas a la población en general, que promuevan el conocimiento sobre el uso, beneficios, derechos y responsabilidades derivados de la identidad digital
Plan de Mejora de la Gestión Pública (PMGP)	Establece los mecanismos de capacitación, certificación y actualización dirigidos al personal gubernamental, con el fin de optimizar la atención ciudadana y los procesos administrativos vinculados al sistema de identidad digital
Protocolo de Seguridad y Protección de Datos (PSPD)	Establecer medidas técnicas, organizativas y jurídicas que aseguren la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información digital de las personas usuarias, en cumplimiento de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
Plan de Monitoreo y Evaluación de Resultados (PMER)	Diseñar indicadores, metodologías y mecanismos de seguimiento que permitan evaluar el impacto del Sistema Nacional de Identidad Digital en la eficiencia institucional, la simplificación de trámites y la mejora continua de los servicios públicos

Fuente: elaboración propia con base en RENAPO (2020); INAI (2021); Banco Mundial (2018); ONU (2019); OCDE (2020).

Con fundamento en el RENAPO (2020), actualmente el derecho a la identidad, en México, se integra de dos aspectos fundamentales para su ejercicio: la identidad jurídica y la identidad biométrica; ambas están ligadas a la Clave Única de Registro de Población (CURP), con ello se garantiza la individualidad de la identidad de las personas.

En la República Mexicana, la labor de garantizar la identidad la detenta el gobierno federal en conjunto con las 32 entidades federativas, quienes a través de sus Registros Civiles acreditan la identidad jurídica de las personas (no así la biométrica). El gobierno federal trabaja de forma colaborativa con los estados respetando su soberanía. A los esfuerzos de ambos niveles de gobierno, se suman los gobiernos municipales, ya que el reto es que todas y todos los mexicanos, extranjeros, migrantes y refugiados que habitan en México tengan el reconocimiento jurídico de su identidad como personas.

Actualmente, el RENAPO (2020) señala que al menos un millón y medio de personas de todas las edades no cuentan con un registro de nacimiento, el 22.7% de este total corresponde a un grupo vulnerable: la población indígena. Además, 6 de cada 10, de esas personas que no cuentan con su registro de nacimiento (niñas, niños y adolescentes que no tienen identidad jurídica). Algunas instituciones como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y las Procuradurías de Justicia de algunos estados cuentan con información biométrica de muchas personas. Esta información se encuentra contenida en huellas dactilares, en el rostro y en el iris de cada persona.

En el caso de los grupos no vulnerables, la garantía del derecho a la identidad se encuentra ampliamente consolidada gracias a la cobertura universal del Registro Nacional de Población (RENAPO) y al fortalecimiento de los mecanismos de verificación

biométrica. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2021), más del 95% de las personas mayores de edad cuentan con una Clave Única de Registro de Población (CURP) vinculada a documentos oficiales como la credencial para votar o el pasaporte, lo que permite una trazabilidad jurídica y administrativa efectiva. Este grupo de la población dispone de mayores recursos tecnológicos y acceso a servicios digitales, lo que facilita su incorporación al Sistema Nacional de Identidad Digital, impulsando la eficiencia en los trámites gubernamentales y el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales (INEGI, 2022).

Asimismo, los sectores no vulnerables del país concentran buena parte de la infraestructura digital necesaria para la implementación de sistemas de identidad electrónica segura. Instituciones como el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) han desarrollado plataformas interoperables que permiten validar la identidad de las personas usuarias mediante datos biométricos y certificados digitales (OCDE, 2020). Esto contribuye a la reducción de la duplicidad de registros y a la consolidación de una administración pública más transparente y eficiente. En este contexto, el desafío principal radica en garantizar la protección de los datos personales, la confidencialidad de la información biométrica y la equidad digital, evitando que la brecha tecnológica incremente las desigualdades sociales (INAI, 2021).

En las bases de datos de dichas instituciones existe una valiosa oportunidad para que el gobierno federal integre una única base que permita fortalecer la identidad jurídica de las personas para acreditar fehacientemente la identidad personal de cada individuo al relacionar la identidad jurídica (obtenida del Registro Civil) y la identidad biométrica (con la información recabada por otras instituciones). En caso de no contar con la información completa,

los gobiernos de los tres niveles podrían colaborar conjuntamente para recabar la información biométrica faltante; eso una vez que se haya realizado el registro de nacimiento de las personas que no cuentan con él.

Actualmente el gobierno federal no tiene una base de datos que integre la identidad jurídica y biométrica de las personas, esto no permite dar un servicio de calidad en cuanto a la identidad e identificación de las personas, situación que lleva a delitos como: el robo de identidad, la inseguridad y el fraude; los cuales están presentes en las sociedades modernas donde el robo de información personal y su uso inadecuado es frecuente.

Garantizar el derecho a la identidad jurídica es una obligación del gobierno, sin embargo, debemos participar todas y todos: la sociedad civil, las entidades financieras y, sobre todo, la población; la colaboración activa es lo que permitirá que todas las personas cuenten con una identidad jurídica.

El gobierno federal, en coordinación con los gobiernos estatales, se encuentran haciendo proyectos de mecanismos de identidad y de identificación, que se estarán desarrollando en los próximos años para atender una necesidad prioritaria de los sectores público, privado y social. Con la finalidad de cumplir con el deber de proteger, promover y garantizar el derecho a la identidad en el país. Es aquí donde toma particular relevancia la actividad realizada por el Registro Civil para registrar los nacimientos y expedir el acta de nacimiento como un documento oficial que da inicio al reconocimiento de la identidad jurídica de las personas.

3. El Registro Civil en México

El registro de nacimiento de las personas en México, antes de la existencia del Registro Civil, correspondía a la Iglesia a través

de las partidas parroquiales, que eran parte de los usos y costumbres que provenían de la península Ibérica derivados de la Conquista (Galeana, 1999: 7). En 1857 Ignacio Comonfort intentó poner en marcha la Ley del Registro Civil para todo el país, sin embargo, la Iglesia seguía teniendo un predominio en dicha materia y, previo al registro de nacimientos por parte del Registro Civil, se realizaba el sacramento religioso del bautizo, por lo que no llegó a tener la implementación adecuada. Fue hasta el 28 de julio de 1859 cuando el presidente Benito Juárez García promulgó en el Estado de Veracruz la Ley Orgánica del Registro Civil, la cual da origen al actual Registro Civil en México.

El ordenamiento entró en vigor en 1861, cuando los liberales retornaron triunfantes a la capital del país, lo que marcó el fin de la Guerra de Reforma y la reinstauración del gobierno liberal en México (Savage, 2015, p. 10). Durante la época de la Reforma se expidió la ley antes mencionada, además de diversos decretos, acuerdos y circulares que tenían el propósito de impulsar la inscripción de la población en los primeros padrones seculares de identidad, iniciando por la Ciudad de México y continuando con el resto de la República. En ese momento, los actores vinculados al registro fueron autoridades gubernamentales, jueces, escribanos, mozos y médicos, quienes actuaron, en distintas ocasiones, en apoyo al presidente Juárez (Savage, 2015, p. 10).

De acuerdo con lo anterior, no resulta insólito que el actual gobierno federal convoque a todos los sectores de la población para implementar un proyecto que garantice el acceso universal de las personas al derecho a la identidad a través de su registro de nacimiento. Durante el gobierno del Presidente Juárez las acciones políticas fueron radicales: se eliminó la intervención del clero en los principales actos civiles, como el registro de nacimientos. Para llevar a cabo esto se promulgaron tres leyes: la Ley del Registro Civil

(1857), la del Matrimonio Civil (promulgada el 23 de julio de 1859) y la de Cementerios (expedida el 31 de julio de 1859) (Savage, 2015, p. 11). Lo que generó la molestia de la Iglesia y de algunos de sus adeptos, por lo que los gobiernos posteriores trataron de flexibilizar la normatividad para que el proyecto pudiera continuar a su cargo, sin obligar a los curas a compartir la información contenida en los registros parroquiales. Mientras transcurría la Intervención francesa (1862-1867) se suspendió la reciente implementación de las actividades del Registro Civil, dando lugar a su clausura el 31 de mayo de 1863, reanudándose las actividades el 6 de julio de 1867, como consecuencia del término de la Intervención el 21 de junio de 1867.

Concluida la Intervención francesa, se aprobó el 7 de diciembre de 1970, el primer Código Civil del Distrito Federal y territorio de Baja California, el cual entró en vigor el 1 de marzo de 1871. Dicho código fue el modelo para la creación de los códigos civiles de otros estados de la República Mexicana y sustituyó a las leyes creadas por Juárez (Savage, 2015, p. 12). Así fueron los azarosos inicios del Registro Civil en México, este cuenta con una historia de 165 años, los cuales fueron interrumpidos, en su totalidad, durante la Intervención francesa de 1862 a 1867, así como, parcialmente en algunos lugares del país, durante la Revolución mexicana (1910-1920). La interrupción del Registro Civil obstaculizó el registro de nacimientos, lo que dificultó la identificación de las personas. En 1928 se publicó el Código Civil Federal, cuya última reforma se realizó el 17 de enero de 2024; dicho código rige en toda la República en asuntos del orden federal. En el artículo 35, del mencionado código, se señala que:

> en el Distrito Federal, estará a cargo de los Jueces del Registro Civil autorizar los actos del estado civil y extender las actas

> relativas a nacimiento... de los mexicanos y extranjeros residentes en los perímetros de las Delegaciones del Distrito Federal (CDHCU, 2025a).

En cuanto a las actas de nacimiento, el Capítulo II, del mencionado código, en su artículo 54 señala que: "las declaraciones de nacimiento se harán presentando al niño ante el Juez del Registro Civil en su oficina o en el lugar donde aquél hubiere nacido" (CDHCU, 2025a). A su vez, cada uno de los estados del país tiene su propio Código Civil, los cuales regulan y garantizan los derechos y obligaciones civiles de las personas en cada entidad. Es así como el Registro Civil en México cumple con la importante labor de dar certeza jurídica al reconocimiento de la identidad de las personas, a través del registro universal y oportuno de nacimiento; así como realizar el registro extemporáneo de nacimiento, cuando así sea requerido.

La expedición del acta de nacimiento gratuita contribuye a garantizar el acceso universal, en México, al derecho a la identidad jurídica. El Registro Civil en México constituye la llave de acceso no solo al derecho a la identidad jurídica sino a toda la gama de derechos humanos que aplican para quienes tienen una identidad registrada y reconocida por el Estado, sin dicho reconocimiento las personas se encuentran invisibilizadas para el Estado y no pueden acceder a sus derechos, lo que aumenta su vulnerabilidad, de ahí la importancia de la labor que realiza el Registro Civil.

Conclusiones

El derecho a la identidad jurídica es un derecho fundamental y prioritario debido a que es la puerta de acceso a toda la gama

de derechos humanos existentes, sin una identidad jurídica reconocida por el Estado no existe el reconocimiento legal de la persona y, por lo tanto, no tiene acceso a otros derechos que derivan del reconocimiento de su existencia jurídica.

En concordancia con lo planteado, es importante que todas las personas tengan acceso al reconocimiento de su identidad jurídica a través del registro oportuno y extemporáneo de nacimiento, mediante la expedición del acta de nacimiento; esto contribuirá a garantizar el acceso universal, en México, al derecho a la identidad jurídica.

Hasta antes de la creación del Registro Civil en México, en 1859, la Iglesia realizaba el registro de nacimientos a partir de las partidas parroquiales. Posteriormente, durante el periodo de Reforma, con la expedición de leyes, la facultad para realizar el registro de nacimientos la detentó el Registro Civil, institución que continúa con dicha labor.

Sin embargo, ante el crecimiento acelerado de la población, las dificultades para el acceso de grupos vulnerables al Registro Civil, así como la falta de oficinas cercanas a toda la ciudadanía, entre otros factores, ha sido difícil que todas las personas cuenten con su registro de nacimiento. De acuerdo con el Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO, 2020). Lo referido ha generado que en el país exista un rezago en el registro de nacimientos, de al menos un millón y medio de personas.

La falta de registro de nacimiento en México afecta a personas de todas las edades, desde recién nacidos hasta adultos mayores. Entre los grupos más vulnerables se encuentran la población indígena, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, población afromexicana, quienes viven en pobreza extrema, adultos mayores y miembros de la comunidad LGBTTTIQ. Dentro de estos sectores, la población indígena es la más

impactada: representa el 22.7% del total de personas sin registro. Otro grupo afectado son niñas, niños y adolescentes, quienes constituyen seis de cada diez casos de ausencia de acta de nacimiento. Lo anterior no significa que la población no vulnerable esté exenta de tener dificultades para su registro.

Con los datos anteriores, es posible identificar la problemática existente en el país en cuanto a la falta de registro de nacimientos; por lo que es importante realizar propuestas para acabar con el rezago en materia de registro de nacimientos, o por lo menos, abatirlo. El gobierno federal ha iniciado un proyecto denominado: Sistema Nacional de Identidad Digital para Facilitar la Inclusión, en el cual colaboran las 32 entidades federativas, los municipios, el Registro Nacional de Población e Identidad, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Registro Civil y otras instituciones y organizaciones de los sectores público, privado y social.

Para poner en marcha el Sistema Nacional de Identidad Digital y facilitar la inclusión, se han realizado cuatro marcos de planificación: 1) Marco de Planificación para Pueblos Indígenas y otros Grupos en situación de Vulnerabilidad (MPPIYGSV), 2) Plan de Participación de las Partes Interesadas (PPPI), 3) Procedimientos de Gestión de Mano de Obra (PGMO) y 4) Plan de Compromiso Ambiental y Social (PCAS). Estos tienen como objetivo establecer los requisitos para estandarizar y definir los arreglos organizativos, así como los criterios de diseño que se aplicarán a las actividades del proyecto que afectan principalmente a pueblos indígenas y a otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Además de establecer un enfoque sistemático para la participación de todas las partes interesadas y/o afectadas en el proyecto (teniendo especial atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes; las personas integrantes de los pueblos indígenas,

población afromexicana, adultos mayores, personas con discapacidad, así como personas que forman parte de la comunidad LGBTTTIQ), también se busca instaurar procedimientos para la capacitación de funcionarios en el uso y mantenimiento de tecnologías de última generación, así como códigos de conducta que garanticen una atención adecuada al público en general, incluyendo protocolos que den especial atención a grupos vulnerables (sin dejar de atender a la población no vulnerable), a la par, es importante organizar las medidas y acciones (materiales) para que el proyecto se implemente bajo los Estándares Ambientales y Sociales (EAS) del Banco Mundial.

De la revisión del proyecto de Sistema Nacional de Identidad Digital para Facilitar la Inclusión y de los marcos de planificación propuestos, que aún están en revisión, destaca: a) el interés del gobierno federal por combatir el rezago en materia de registro de nacimientos en el país, b) la colaboración con todos los sectores: público, privado y social, para poner en marcha el proyecto, c) el tenerlo como una política prioritaria del gobierno, sin embargo, existen instituciones que cuentan con información personal y biométrica que podrían aportar mucho al proyecto y que no están siendo convocadas, como son: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), y las Procuradurías de Justicia de algunos estados.

Estas instituciones cuentan con información personal y biométrica de muchas personas, misma que se encuentra contenida en documentos, bases de datos y archivos digitales que registran datos, huellas dactilares, rostro e iris. Si bien, están salvaguardados por el derecho a la protección de datos personales, en este caso su uso responsable, por parte del gobierno federal, serviría para un bien mayor que es el derecho a garantizar el acceso a la identidad jurídica y a proteger a las personas de posibles delitos como: el robo de identidad, la inseguridad y el fraude.

Por consiguiente, se propone que el gobierno federal convoque al Instituto Nacional Electoral (INE), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), las Procuradurías de Justicia de los estados, instituciones financieras, sociedades civiles, Organismos No Gubernamentales (ONG´S), instituciones educativas, instituciones de salud como: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y otras; para que colaboren en la creación de una única base de datos que sea resguardada por el gobierno federal que garantice el acceso a la identidad jurídica y biométrica de las personas, así como a su protección de datos.

Si bien, el proyecto tiene como acción clave el registro de nacimientos que hace el Registro Civil, así como el análisis de la información de los registros de nacimiento que realiza el Registro Nacional de Población e Identidad; es importante destacar que el trabajo y las acciones tendientes para llegar a la meta de dar acceso universal al registro de nacimientos (o al menos disminuir el rezago en dicha materia), iniciarán con la obtención de los datos censales, de procesos de empadronamiento o de actividades propias de las organizaciones, que aporten instituciones como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), las Procuradurías de Justicia de los estados, instituciones financieras, sociedades civiles, Organismos No Gubernamentales (ONG´S), instituciones educativas, instituciones de salud, por ejemplo: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y otras.

Posteriormente, se reunirán los datos en una única base resguardada por el gobierno federal; con la información recabada se tomarán las decisiones y acciones a realizar por parte del Registro Civil para que los municipios colaboren en atender el rezago en materia de registros de nacimiento. Así, las oficinas municipales del Registro Civil realizarán los registros de nacimiento extemporáneos correspondientes de forma gratuita. Actualmente, en

varios municipios, el registro extemporáneo tiene un costo que hace que las personas de escasos recursos no realicen el trámite.

Lo expuesto, con la finalidad de garantizar el acceso universal al derecho a la identidad jurídica a través del registro oportuno y extemporáneo de nacimientos, que será la llave de acceso a todos los demás derechos humanos para garantizar el desarrollo de los grupos vulnerables, sin dejar de atender a las personas que no corresponden a este grupo.

El reto es de gran magnitud, sin embargo, se cuenta con la disposición de los tres niveles de gobierno para llevarlo a cabo, así como con la participación de todos los sectores de la población.

Propuestas

Para terminar con el rezago en México (o por lo menos disminuirlo) en el registro de nacimiento de al menos un millón y medio de personas (RENAPO, 2020) de todas las edades, es indispensable la participación de todos los sectores de la población: público, privado y social. Para ello, es indispensable que los datos de identidad jurídica con los que cuenta el Registro Civil, se integren con los datos biométricos que tienen instituciones como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y las Procuradurías de Justicia de algunos estados; con la finalidad de contar con una única base de datos.

Esta base de datos se integrará con la información de las instituciones antes señaladas, las cuales pertenecen a los gobiernos federales y estatales; y se vincularán con las bases de datos de instituciones financieras, sociedades civiles, organismos no gubernamentales (ONG´S), instituciones educativas, el Instituto Mexicano

del Seguro Social (IMSS) y otras instituciones de salud. De esta forma se contará con información suficiente para garantizar la identidad jurídica y biométrica de las personas.

Deben realizarse campañas permanentes de registro, en todos los estados, a nivel municipal para que los grupos vulnerables tengan acceso a su registro de nacimiento. Además de seguir atendiendo a toda la población aun cuando no formen parte de este grupo.

Algunos estados realizan tales campañas, pero estas se llevan a cabo una vez al año y en las cabeceras de distrito o de municipio, dificultando el traslado de las personas que viven en comunidades apartadas de los centros de atención; por tal motivo la realización de caravanas y de visitas a los domicilios utilizando recursos: humanos, financieros y materiales de instituciones como el INEGI, el INE, los Organismos Públicos Locales (OPL), la Secretaría del Bienestar, etcétera, ayudaría a recabar la información necesaria.

Esto se realizaría aprovechando actividades propias de dichas instituciones como: censos, empadronamientos, credencialización, procesos electorales, entre otras, así como las actividades que realiza la Secretaría del Bienestar para el otorgamiento de los diferentes apoyos con los que cuenta la población.

Así, los funcionarios detectarían qué personas no están registradas y darían aviso al Registro Civil. Otra opción es que el Registro Civil más cercano al domicilio de la persona sin acta de nacimiento podría ir directamente a su hogar para invitarlo a realizar el trámite. Durante la visita, el funcionario iniciaría el proceso y, posteriormente, regresaría para entregar el documento correspondiente.

Con lo anterior, el estado mexicano abatiría el rezago de registros de nacimiento, a través de la expedición del acta de nacimiento, contribuyendo a garantizar el acceso universal, en

México, al derecho a la identidad jurídica a través del registro oportuno y extemporáneo de nacimientos. Lo cual representa la llave de acceso al derecho a la identidad jurídica y biométrica, que les dará a las personas la oportunidad de acceder a toda la gama de derechos con que se cuenta una vez que se reconoce su personalidad jurídica.

Referencias

Álvarez, R. M. (2016). "Derecho a la identidad", *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes,* Pérez, M. M., Macías, M. C., González, N. y Rodríguez, S. (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4242/8.pdf

Banco Mundial (2018). *Estándares Ambientales y Sociales (EAS)*, Washington, D.C.

CDHCU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión) (1928). *Código Civil Federal.* https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCF.pdf

CDHCU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión) (2025a). Código Civil Federal. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCF.pdf

CDHCU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión) (2025b). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2025a). *¿Qué son los derechos humanos?* https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2025b). *¿Cuáles son los derechos humanos?* https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos

Galeana, P. (1999). *140 Aniversario del Registro Civil.* Catálogo Documental, México, Archivo General de la Nación/Registro Nacional de Población e Identificación Nacional/Secretaría de Gobernación, 7.

(INEGI) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) *2022.* https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2022/

INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) (2021). Guía para el tratamiento de datos personales en proyectos digitales gubernamentales. México.

Montoya, O. (2025). *Diccionario Jurídico.* https://diccionariojuridico.org/

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (s.f.). Metas del objetivo 16. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2019). Digital Identity: Towards Inclusion or Exclusion? Nueva York.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020). *Digital Government Index 2020: Policy and Governance for a Digital Future.* París.

RAE (Real Academia Española) (2024). *Diccionario de la Lengua Española.* https://www.rae.es/

RENAPO (Registro Nacional de Población e Identidad) (2020). Derecho a la identidad, la puerta de acceso a tus derechos. https://www.gob.mx/segob%7Crenapo/acciones-y-programas/derecho-a-la-identidad-la-puerta-de-acceso-a-tus-derechos#:~:text=El%20derecho%20al%20nombre%20propio,inclusi%C3%B3n%20en%20la%20vida%20econ%C3%B3mica

Savage, M. (2025). "Legalidad y práctica del Registro Civil a mediados del siglo XIX: incidencias entre autoridades e individuos", *Signos Históricos, XVII*(34), 8-41. https://www.scielo.org.mx/pdf/sh/v17n34/1665-4420-sh-17-34-00008.pdf

SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2021). *Registro Nacional de Población e Identidad. Informe Anual de Avances.*

SEGOB (Secretaría de Gobernación) / RENAPO (Registro Nacional de Población e Identidad) (2020). *Bases del Sistema Nacional de Identidad Digital para Facilitar la Inclusión*. México.

Capítulo 3.
Directrices metodológicas de interpretación constitucional: un diseño de fundamentación de acceso a la justicia constitucional a partir de la Reforma Constitucional de 15 de septiembre de 2024

Julio César Medina Rodríguez

Introducción

La conceptualización de las Constituciones como modelos normativos abiertos a las sociedades pluralistas, como lo ha explicado Karl Loewenstein (2018), ha permitido el resguardo de una diversidad de intereses e ideas que garantizan al conjunto de grupos sociales la libertad de coexistir en un circuito amplio de valores. Esta orientación jurídica que inserta a la tolerancia en el contexto básico de la convivencia ha venido a replantear la operatividad de las Leyes Fundamentales que ahora se observan expuestas al espacio público de una comunidad de intérpretes

que interaccionan con las instancias jurisdiccionales de control de constitucionalidad.

Y no es para menos, pues el carácter indeterminado de las normas fundamentales y la pluralidad de sus contenidos materiales han dado sustento a una serie de doctrinas e instituciones que han culminado por sintetizar en su interpretación, un modo específico de entenderlas y de aplicarlas. Al respecto, la interpretación constitucional se ha convertido en una pieza fundamental del desarrollo de los Estados Constitucionales de Derecho, sin la cual sería imposible comprender la lógica de su funcionamiento y, en particular, porque esta mantiene una relación de influencia con la percepción que en torno a la Constitución nos hemos formado y ello condiciona las directrices y las limitaciones normativas a las que se encuentra sujeta.

No obstante, derivado de la apertura a la que se han sometido los contenidos constitucionales, se han hecho latentes las voces que consideran que, en el ámbito jurisdiccional, la interpretación puede culminar en el desbordamiento de la discrecionalidad en detrimento del principio democrático y de un mínimo de racionalidad y previsibilidad de las decisiones judiciales, si acaso no se aterrizan debidamente sus alcances y funciones. Precisamente, como resultado de la reforma constitucional de 15 de septiembre de 2024 habrá que especificar algunas directrices a las que tendría que sujetarse la jurisdicción constitucional, las cuales habrán de concretarse en conservar el régimen constitucional (Hesse) y en mantener la prudencia de no convertir la labor judicial en acción política (Gascón). A fin de lograrlo, la exposición que se realizará en las líneas siguientes da cuenta, en principio, del problema esbozado en la línea de la Teoría de la Constitución; posteriormente, se aterrizará en la dogmática constitucional de nuestro país.

1. Constituciones abiertas

El horizonte pluralista y cultural que se percibe en la configuración de las Constituciones vigentes es una respuesta a las estructuras monolíticas del poder de los regímenes totalitarios que en su momento llegaron a percibir la composición de las sociedades como un núcleo cerrado y hegemónico, sin respeto por los posicionamientos alternativos, contramayoritarios o de la minoría.

El proceso de integración normativa que devino a partir de este entendimiento animó la incorporación de un conjunto de valores a la Constitución, que se abrieron paso bajo un clima de tolerancia y de reconocimiento a la pluralidad de proyectos de vida que emergían en cada sociedad. Por eso, autores como Peter Häberle (2003), siguiendo la filosofía del espíritu abierto de cuño popperiano sostiene que "la Constitución permite la apertura hacia el futuro, pues institucionaliza las experiencias del pasado y abre espacio para el desarrollo del espíritu humano y de su historia, y es por lo que en favor de la dignidad de la persona obliga al grado máximo de tolerancia pues esta es parte integrante del consenso constitucional básico" (p. 4).

En esta medida, pervive el enfoque formal de la Constitución en tanto mantiene su posición jerárquica superior por razón de su carácter normativo básico y fundamental del sistema jurídico, pero al mismo tiempo, se encuentra dotada de ciertos contenidos materiales que la convierten en un orden abierto. Ante esta apertura de contenidos, la interpretación constitucional garantiza un mecanismo de interacción entre sus diversos operadores que ahora participan en la concretización de sus alcances jurídicos y que al reconocerles un carácter indeterminado se les llega a percibir con cierto grado de elasticidad normativa.

No resulta extraño que esta referencia se haya transportado al sentido mismo de la percepción del derecho, al que se ha entendido de manera dúctil (Zagrebelsky, 2016) y, por tanto, abierto a una comunidad de intérpretes (Häberle, 2003) en el que opera la teoría del discurso (Habermas, 2010) o una concepción principialista basada en la razón práctica (Alexy, 2013). La hechura de estos posicionamientos evidentemente remarca no sólo una manera peculiar de pensar la Constitución, sino además y a consecuencia de lo anterior de interpretarla.

2. Interpretación constitucional y espacio público

A partir de esta apertura a la que se encuentra expuesta la Constitución, se van ir construyendo las directrices de su interpretación en donde estarán involucrados todos sus operadores. Desde los funcionarios o servidores públicos que con su trabajo ponen en marcha la acción estatal hasta los particulares que tienen que acudir a las instancias administrativas y jurisdiccionales a hacer valer sus derechos.

De este modo, el punto de arranque será simple: "quien vive la norma es quien la interpreta" (Häberle, 2003). Y por función de esta simplicidad se hará patente que la Constitución se encuentra expuesta a un «espacio público» donde la comunidad se ocupa, justamente, de dotarla de significado. Sus involucrados marcarán diversas pautas interpretativas, orientando con sus puntos de vista sus contenidos, y proponiendo las rutas por las que la jurisdicción constitucional en última instancia tendrá que optar o decidir.

Sin embargo, este ejercicio democrático y participativo requiere ser aclarado para contextualizarlo no en la perspectiva de la soberanía del pueblo, entendida de manera jacobina, sino a

partir de su traducción en el reconocimiento mutuo de los derechos fundamentales que todos los involucrados en la comprensión de la Constitución deben admitir. Como dice Peter Häberle (2003): "la democracia ciudadana se encuentra próxima a un pensamiento que concibe a la democracia a partir de los derechos fundamentales, no de concepciones en las que el pueblo, simplemente ha ocupado el lugar del monarca" (p. 202). Por eso, se estima que a través del desarrollo interpretativo de la norma constitucional se puede materializar la democracia ciudadana, es decir, "la sociedad es libre y abierta en la medida en que se abra el círculo de los intérpretes de la Constitución en sentido amplio" (Häberle, 2003, p. 202).

Evidentemente que la asunción de los derechos como directrices del Estado Constitucional es tributaria de los modelos de democracia constitucional, en los que, atento a su configuración teórica, aún pervive el principio de mayoría en la toma de las decisiones políticas y sociales, pero se fija en ellos como límite infranqueable, el respeto de los derechos fundamentales, que en este sentido se entienden como coto vedado o esfera de lo indecidible y particularmente como estatuto protector de las minorías.

De este modo, el carácter democrático de la Constitución y la apertura dialógica de su interpretación ha configurado una serie de instituciones significativamente importantes que han sido recogidas y estudiadas sobre todo por la disciplina del Derecho Procesal Constitucional y que han venido a aterrizar en un modelo específico de impartición de justicia. Es relevante tener presente este desarrollo, porque desde la panorámica del espacio público antes expuesto, puede ya advertirse y retomarse la diferencia entre interpretación y aplicación de la Constitución. Pues en el espacio público pueden confluir un conjunto de interpretaciones, pero la aplicación de la Ley Fundamental en caso de controversia

es necesariamente jurisdiccional. Así, se sabe que puede haber interpretación constitucional sin aplicación.

La interpretación no sólo es vista como una actividad de asignación de significados a los textos jurídicos (disposiciones) que se construye desde ciertos parámetros metodológicos, también es entendida como el resultado obtenido a partir de aquella. En tal sentido, el juez determina el significado de la disposición de entre las opciones que dispone y procede operativamente a aplicarla a la resolución del caso que le fue planteado. De aquí la importancia que la jurisdicción constitucional como instancia decisoria y definitiva desempeña en la interpretación de la Ley Fundamental.

3. Interpretación y jurisdicción constitucional

En tal situación, las direcciones de interpretación constitucional se muestran en condiciones abiertas, sobre parámetros ponderativos sujetos a la racionalidad de los argumentos insertos en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, produciendo un efecto inmediato en su eficacia y cuya síntesis se ha traducido en la aplicación directa de la Constitución y en la fijación de las condiciones de valoración y juzgamiento de las normas inferiores.

Este carácter prioritario de los ordenamientos constitucionales ha cobrado una fuerza significativa para el cumplimiento de los derechos fundamentales y para el control de los vicios de inconstitucionalidad por invasión o extralimitación en el despliegue de competencias por los órganos del Estado. Tal sujeción de dichas potestades a la Constitución ha devenido en una importante evolución de sistemas mixtos y diversificados de control de constitucionalidad. Tan sólo hoy, es nota común advertir

la presencia de Tribunales Constitucionales que comparten, con ciertas salvedades, el desempeño de la jurisdicción constitucional con los órganos con competencia jurisdiccional ordinaria. Dado que mediante la incorporación paulatina de un conjunto heterogéneo de garantías secundarias (Ferrajoli, 2010), se han instituido diversos procesos de tutela de la Ley Fundamental. El mismo Derecho Procesal Constitucional ha sustentado las bases para la división de sus contenidos en orgánico y de libertad, así como de control normativo a nivel local y supranacional (Ferrer, 2014).

Esta ampliación de los parámetros de control de constitucionalidad ha producido un cierto atisbo de discrecionalidad. Desde los designados bloques de constitucionalidad que ilustran la apertura de las fuentes normativas de los derechos y cuya operatividad tiene en la interpretación y argumentación constitucional el punto de referencia de su desarrollo jurisprudencial, comenzando por el principio pro persona que designa los derroteros del proceso de evaluación de contenidos de los derechos para preferir y seleccionar entre los significados y las normas que mejor los protejan, por lo que, esta dirección interpretativa se desvincula de las tesis ortodoxas del escalonamiento normativo para flexibilizarlo y reconocer diversas posibilidades de interacción entre los componentes del sistema jurídico, facultando a los juzgadores a preferir en el ejercicio de la acción jurisdiccional las regulaciones normativas que reporten mayor beneficio con independencia de su ubicación formal.

Esto ha sentado las bases de algunas líneas jurisprudenciales que al amparo de la citada racionalidad constitucional han consagrado ciertos elementos complementarios para la interpretación de los derechos. Pues toma relevancia la optimización de recursos para determinar el estándar mínimo de satisfacción,

así como los principios de no regresividad y universalidad que aspiran a fundamentar y alcanzar su igual protección para todas las sociedades actuales.

Precisamente, la idea central del constitucionalismo de los derechos que se afirma en el reconocimiento de la dignidad del ser humano se vuelca a favor de una actividad incesante de los Estados para poner en marcha el despliegue de sus competencias en beneficio de la garantía indivisible e interdependiente de los derechos y lo transforma en el ejercicio de controles de convencionalidad. Tan sólo en el sistema interamericano, su desarrollo jurisprudencial ha contribuido a sentar las bases de un amplio diseño de este tipo de interpretación, tal y como lo ilustra Néstor Sagües (2017) en la siguiente síntesis:

> el control de convencionalidad que deben realizar en el sistema del pacto de San José de Costa Rica los jueces nacionales, parte de una serie de votos singulares, del Juez de la Corte Interamericana Sergio García Ramírez, v. gr., en los casos *Myrna Mack Chang* (25 de noviembre de 2003, considerando 27) y *Tibi* (7 de septiembre de 2004, considerandos 3 y 4). Pero es formulado por el cuerpo en pleno, y de modo explícito, recién en *Almonacid Arellano,* el 26 de septiembre de 2006, considerandos 124 y 125. Sus rasgos esenciales son completados básicamente por dos sentencias más, *Trabajadores cesados del Congreso* (24 de noviembre de 2006, considerando 128), y *Radilla Pacheco,* del 23 de noviembre de 2009, considerandos 338 a 340. *Almonacid Arellano* sienta las líneas fundamentales del control de convencionalidad que deben realizar los jueces nacionales, definiendo su papel *represivo* (inaplicación de las normas locales opuestas a la Convención americana sobre derechos del hombre y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana). *Trabajadores cesados del Congreso* define

> que ese control debe realizarse aun de oficio, sin pedido de parte. *Radilla Pacheco* añade el papel *constructivo y armonizante* del control; vale decir, la interpretación y aplicación del derecho local según las referidas Convención y jurisprudencia.

Añadiríamos un cuarto aporte, escenificado en el caso *Gelman,* en 2011; el control de convencionalidad se extiende aun a leyes aprobadas por el pueblo de un estado mediante consultas o referéndums; y (afirmando doctrina de sentencias anteriores), debe practicarse por todos los órganos del Estado, vinculados con la administración de justicia, dentro del marco de sus competencias (párrafos 193, 196, 236, 238) (pp. 341 y 342).

4. Límites de la interpretación constitucional

A partir de las observaciones anotadas se hace patente la ubicación competencial de la jurisdicción constitucional cuya función ya no sólo es controladora de la acción estatal en relación con las violaciones a la Ley Fundamental, pues tal es su transformación que sus límites se tornan delicadamente cercanos a los linderos de la política. Tan sólo en el contexto que priva en la actualidad, el uso y la consolidación de ciertas técnicas interpretativas y de argumentación constitucional hacen proclive la configuración de Tribunales Constitucionales que actúan al modo de un legislador negativo y positivo.

En tal caso, las tipologías de las sentencias constitucionales dan cuenta de las variaciones y posibilidades que pueden actualizarse debido al ejercicio de la interpretación conforme y de la ponderación (Gascón, 2017). Se reconocen, entre ellas, las conocidas como sentencias aditivas y sustitutivas, que se ocupan,

en el primer caso, de introducir contenidos que el legislador omitió en sus disposiciones a fin de ajustarlas a la Constitución, en tanto, en las segundas, de anular los aspectos de las disposiciones que se estiman inconstitucionales y reemplazarlos por otros considerados apegados a la Ley Fundamental.

Existen otras configuraciones jurisdiccionales adicionales a estas, como las sentencias exhortativas, que llaman al legislador a modificar en cierto tiempo la disposición declarada inconstitucional; las apelativas, que reconocen la validez constitucional de una disposición pero que, advierten que con el desplazamiento del tiempo podrán declararse inconstitucionales; y las de aviso, que tienen lugar, cuando el Tribunal anuncia la modificación de su criterio en torno a determinada línea jurisprudencial, con lo que informa el cambio de las directrices interpretativas que tomará en consideración en casos futuros.

Este desarrollo jurisdiccional es significativo con motivo de las amplias facultades interpretativas que le asisten sobre todo a los Tribunales Constitucionales, pero además por la indeterminación jurídica que revisten los ordenamientos constitucionales en la actualidad. Básicamente, se legitima a los jueces constitucionales para formular interpretaciones de las leyes conforme a la Constitución de amplio alcance. En la acción armonizadora que esta técnica conlleva, se afirman las atribuciones anotadas permitiendo seleccionar entre diversas opciones interpretativas aquellas que se estiman compatibles con la Ley Fundamental y se asignan las facultades de integración o manipulación que hemos escrito.

Lo mismo puede afirmarse del juicio de ponderación tan puesto en práctica por la justicia constitucional de nuestros días que admite la posibilidad de resolver la colisión de derechos, abriendo la puerta a que los juzgadores puedan separarse del contenido de la ley, a través de la principialización de los conflictos

jurisdiccionales. Por eso, la profesora Marina Gascón Abellán (2017) considera:

> en las constituciones de nuestro tiempo —precisamente por el gran número de preceptos materiales que contienen y la intensa apertura e indeterminación en la formulación de los mismos— es relativamente fácil vincular una regla a un principio o derecho constitucional: casi siempre habrá alguno. Por tanto, (casi) cualquier caso puede potencialmente presentarse como un conflicto de principios: basta con poner de relieve el principio o bien constitucional que hay detrás de la regla aplicable y confrontarlo con otro principio constitucional que juega en sentido contrario. Pero obsérvese que, en cuanto conflicto de principios, el caso ha de ser resuelto mediante la ponderación de los principios en juego, y si el resultado de esa ponderación es una resolución que da prevalencia al principio constitucional esgrimido frente al principio que justifica la regla legal, se habrá *excepcionado* esa regla en el caso concreto; por así decirlo, habremos ascendido desde la regla hasta el principio que la fundamenta para después, mediante un juicio de ponderación, inaplicarla. Por eso, la *principialización* de los casos puede ser un medio para excluir la aplicación de la ley en el caso concreto (pp. 53 y 54).

En buena medida y por estas razones, los propios tratadistas han enmarcado los contornos que eventualmente pueden suscribirse como límites de la interpretación constitucional que se ubican en diversos ámbitos. Por un lado, Marina Gascón (2017) considera que "una justicia constitucional que se adentra en el terreno de la política alimenta la objeción antidemocracia a la que permanentemente se enfrenta la justicia constitucional" (pp. 54 y 55), lo que por sí mismo ya es un argumento de peso para la determinación de los contornos que deben imperar en

relación con la interpretación de la Constitución. No obstante, y a fin de percibir a cabalidad estas limitantes, es necesario reconstruir el proceso de interpretación constitucional desde sus directrices jurídicas como lo ha expuesto el jurista alemán Konrad Hesse (1992, 2011) esto servirá para identificar finalmente sus funciones respectivas.

5. Directrices de la interpretación constitucional

Siguiendo los planteamientos de Konrad Hesse (2011), se puede aterrizar como punto de partida que "la jurisdicción constitucional habrá de servir exclusivamente a la preservación de la Constitución" (p. 71). Esta función simplificada del ejercicio de la potestad judicial condensa en el propio texto de la Constitución sus barreras infranqueables, si bien, son reconocibles las limitantes que esta afirmación contrae debido al carácter indeterminado de su contenido, puede reconstruirse el desarrollo de la actividad interpretativa de los jueces a partir de ciertas directrices generales.

De este modo, Hesse piensa (2011) que se puede asumir por principio de cuentas, que la interpretación constitucional solamente debe desplegarse cuando se presente algún problema en donde la Constitución no brinde una respuesta concluyente. Considera que ante la duda normativa es posible reconstruir el procedimiento interpretativo desde sus reglas tradicionales, sea que se asuma la posición del intérprete como reveladora de una voluntad preexistente o subjetiva, o bien, de una voluntad objetiva por razón del contenido plasmado en la norma.

Evidentemente que este proceso de reconstrucción a partir de la canónica tradicional que se condensa en el esclarecimiento

de la norma a partir de los criterios gramatical, histórico, sistemático y teleológico elaborados por Friedrich Von Savigny solamente tendrán un alcance reducido, pues en atención a la multiplicidad de variaciones interpretativas que pueden asumir los órganos jurisdiccionales, es una posibilidad latente que éstos se suelan alejar de las reglas estipuladas para dicho fin en la propia Ley Fundamental, especialmente "en los supuestos en los que la Constitución no contiene un criterio inequívoco, lo que equivale a decir en todos los supuestos de interpretación constitucional, en los que propiamente ni la Constitución ni el constituyente han tomado una decisión, habiéndose limitado a proporcionar una serie más o menos numerosa, pero incompleta, de puntos de apoyo de aquella" (Hesse, 1992, p. 37).

Por tal motivo, dicho autor, llama la atención para examinar el desarrollo de la acción interpretativa y sus resultados desde su práctica real y no en la línea de verificación de un procedimiento: "por lo mismo, tanto más necesario resultará ser consciente de la propia conducta, no postulando un procedimiento de formación de juicio que no sea posible respetar, sino atendiendo a las condiciones *reales*, a las posibilidades y límites de la interpretación constitucional" (Hesse, 1992, p. 40).

No resulta nada sorprendente entonces, que hoy en día, la distinción entre disposición y norma tenga una reconocida aceptación en el pensamiento de los constitucionalistas, como anota Riccardo Guastini (2014) "muchas disposiciones —tal vez todas las disposiciones— tienen un contenido de significado complejo: expresan no ya una sola una norma, sino una multiplicidad de normas conjuntas" (p. 79). Ahora bien, y en razón del carácter abierto de las disposiciones constitucionales, se pueden aterrizar diversas posibilidades de solución a través de un ejercicio tópico-racional vinculado a su texto y a la controversia jurídica suscitada. De acuerdo con lo anterior, el considerado *programa*

normativo que asocia a la solución vinculando al problema con la interpretación normativa adoptada, permite la concretización de la resolución con el uso y empleo de cualquier variación de métodos interpretativos. Desde los tradicionales u otros que sean necesarios para la dilucidación del asunto sometido a jurisdicción.

Pero esto no implica un ejercicio abierto de innovación, todo lo contrario, de ello derivan algunos principios que Hesse (1992) ilustra al modo de directrices de la interpretación constitucional, comenzando por el relativo a la *unidad de la Constitución* que conduce al intérprete a desempeñar su actividad a la luz de la interdependencia de los componentes de la Ley Fundamental procurando evitar contradicciones entre sí. En segundo lugar, tiene relevancia el examen de la *concordancia práctica* de los bienes jurídico-constitucionales que exige que en caso de colisión deberán ser optimizados de manera prudente a fin de permitir que conserven su entidad.

> Allí donde se produzcan colisiones no se debe, a través de una "precipitada ponderación de bienes" o incluso abstracta "ponderación de valores", realizar el uno a costa del otro. Por el contrario, el principio de unidad de la Constitución exige una labor de "optimización": se hace preciso establecer los límites de *ambos* bienes a fin de que ambos alcancen una efectividad óptima. La fijación de límites debe responder en cada caso concreto al principio de proporcionalidad; debe ir más de lo que venga exigido por la realización de la concordancia entre ambos bienes jurídicos (Hesse, 1992, pp. 45 y 46).

Otro principio es el de la *corrección funcional* que sujeta al intérprete al contorno de sus funciones asignadas por la Constitución sin que pueda, en la vía de la interpretación modificarlas o excederlas. Del mismo modo, existe el criterio de *eficacia*

integradora, que orienta la observación de la Constitución como un ordenamiento que trata de conservar la unidad política y por ello postula la preferencia de aquellas interpretaciones que mantengan dicha unidad.

Un último criterio, es el relativo a la *fuerza normativa* de la Constitución, cuyo contenido prevé la selección de aquellos puntos de vista que doten de mayor eficacia a la Ley Fundamental. Con estos lineamientos considera el autor que pueden configurarse ciertas directrices que habrán de instituirse como presupuestos de la función racionalizadora, estabilizadora y limitadora del poder que le corresponde a la Constitución, pues si bien, esta función admite la posibilidad de un cambio constitucional por medio de la interpretación, excluye el quebrantamiento constitucional como desviación del texto en un caso concreto, además de la descontrolada reforma de la Constitución. De tal suerte, que en la consideración de Konrad Hesse (1992) "allí donde el intérprete se impone a la Constitución deja de interpretarla para cambiarla o quebrantarla" (p. 49).

Así, el pensamiento tópico precisa ciertos límites que se circunscriben a la textualidad de la Constitución, es decir, no puede nunca imponerse la interpretación en quebranto de lo que la norma fundamental ordena. En palabras del autor alemán: "las posibilidades de comprensión del texto delimitan el campo de sus posibilidades tópicas" (Hesse, 1992, p. 49).

6. Funciones de la interpretación constitucional

Las limitaciones jurídicas anteriores deben entenderse a la luz de las funciones que la jurisdicción constitucional debe desempañar. No sólo se trata de resolver los problemas que se susciten

con motivo de la aplicación de la Constitución, sino de lograr que esta conserve su vigencia. Y precisamente en esto radica la tarea estabilizadora y de preservación del texto constitucional a través de su interpretación.

En esta línea de pensamiento, el mismo Konrad Hesse (2011) en su estudio sobre "La función jurisdiccional y el Tribunal Constitucional", reconoce que la justicia constitucional desempeña labores de equilibrio, dirección y ponderación en el ámbito político, así como de conservación e integración de la Ley Fundamental.

No son para menos las observaciones que inspiran el trabajo de dicho autor, ya que ante la referencia del Estado Constitucional, la propensión al activismo judicial y el ejercicio definitivo de la interpretación de la Ley Fundamental, se hace necesario tener cautela frente a un poder que, en última instancia, puede derivar sin control y, en particular, por motivo del diseño de jurisdicción constitucional que existe en la actualidad, que reconoce un valor sin precedentes de las decisiones judiciales. Ya escribía en algún momento Michel Troper (2008) en su revisión de los modelos normativos de Constitución, que se podía anticipar que, si todo hombre o toda autoridad que tiene poder tiende a abusar de él, en cualquier caso, se tendrían que establecer garantías externas para precaverse contra dichos abusos, pero como no se puede imaginar un guardián del guardián, se juzga preferible renunciar a esta institución.

Por eso, conviene recordar que la jurisdicción constitucional desempeña una importante y primordial labor de equilibrio en el ejercicio de la acción estatal, en la vía del respeto mutuo con los otros órganos del Estado, y con un ejercicio prudente y razonable de sus potestades en el marco del respeto de los derechos fundamentales de los diversos sectores que integran a la sociedad.

En ese sentido, se puede sostener que:

> la jurisdicción constitucional contribuye, a través de su trabajo, al mantenimiento de la coexistencia de fuerzas políticas diferentes de aproximadamente la misma importancia, que el orden constitucional de la LF presupone y que al mismo tiempo es condición básica de su propia eficacia (Hesse, 2011, p. 71).

Con base en lo anterior, una de las notas características de este tipo de jurisdicción se encauza con notorios efectos políticos, ya que su objeto es brindar las respuestas que se requieran a las cuestiones constitucionales que se presenten con motivo de la amplitud o apertura normativa. Entonces la interpretación constitucional, si bien reconoce un cierto matiz creativo, esta no se desvincula ni es ajena a la función de concretización de las normas fundamentales, ya que: "sus decisiones no son decisiones políticas enmascaradas que estén en contradicción con la esencia de la verdadera jurisprudencia y deban por ello conducir a la politización de la justicia" (Hesse, 2011, p. 73).

De este modo, se percibe el carácter limitativo del ejercicio controlador que la justicia constitucional desempeña con la posibilidad de oponerse y de anular las decisiones legislativas y de gobierno, pero su alcance es estrictamente constitucional, es decir, se restringe en las instancias de control devenidas a su favor en la vía del conocimiento de los procesos jurisdiccionales sujetos a su competencia. Por tal motivo, su participación en la dirección estatal se torna reducida, y en tal virtud, el respeto de las funciones constitucionales de los otros órganos será determinante para preservar el equilibrio y el respeto mismo de la Constitución. En palabras de Hesse (2011):

> cuanto más dispuesto esté el TCF a respetar el rol del legislador y del Gobierno, y tanto más guarde prudencia en su control, tanto más podrá evitarse el caso conflictivo en el que se niegue el acatamiento a sus decisiones, y con tanta mayor seguridad se garantiza que no tenga lugar un desplazamiento a favor de la jurisdicción constitucional en la ordenación constitucional de las funciones estatales y de la cooperación de los órganos estatales. Puesto que la actividad del TCF tiene que servir exclusivamente para la preservación de la Constitución, es justamente también esta garantía componente esencial de su tarea (p. 74).

Pero este es uno de los puntos álgidos donde el autor llama la atención, pues "esta tarea no se puede solucionar con ayuda del principio de la autorrestricción judicial. Porque la exigencia de una *judicial self-restraint* descuida la vinculación del TCF a la Constitución, que no deja a la discreción de los jueces si se quiere restringir o no. La actividad de control del TCF se tiene que regir, más bien, según sus tareas jurídico-constitucionalmente normadas; estas también pueden exigir alguna vez totalmente lo contrario a la prudencia, en concreto, una intervención decidida" (Hesse, 2011, p. 76). De tal modo, se requieren diferentes puntos de vista y parámetros de control nivelados funcionalmente según los correspondientes grupos de problemas y de casos.

Ello será determinante para el reconocimiento y la reputación de los Tribunales Constitucionales, mismo que irán adquiriendo con la fuerza de la convicción de sus argumentos. Konrad Hesse (2011) lo refiere:

> contra las partes en un o proceso civil o contra los participantes en un proceso administrativo, la sentencia judicial puede ser ejecutada, en caso necesario, con la fuerza; contra la negativa del

> Gobierno o del Parlamento a acatar una decisión del TCF, no se dispone de tal medio, a pesar del artículo 35 LTCF: aquí se muestra que el Derecho constitucional se debe garantizar así mismo (Hesse, 2011, p. 74).

7. Las directrices metodológicas

Tal es la situación del carácter indeterminado de los contenidos constitucionales que en caso de no fijar algunas directrices, aproxima a los Tribunales Constitucionales al tipo de interpretaciones *ipse dixit,* es decir, a la potestad de decidir según criterios discrecionales e ideológicos los métodos a utilizar en cada caso que habrá de resolver. Esta problemática ha alcanzado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos fallos se han visto cuestionados en el uso de sus métodos de valoración al momento de dotar de significado la Constitución, lo que derivó en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2024.

Bajo la lógica de la reforma, se estableció la necesidad de fortalecer la independencia e imparcialidad, así como la rendición de cuentas en el manejo presupuestal a través de un proceso de renovación del Poder Judicial de la Federación mediante un sistema de elección popular. Sin embargo, esta solución no termina por aterrizar los inconvenientes adicionales que hemos abordado, ya que no atiende al carácter sustantivo que envuelve el problema de la interpretación constitucional y, al no fijar lineamientos o directrices sobre el tópico, deja latente la posibilidad de mantener abierta la manera de abordar la relación entre método y Constitución, con independencia de que los juzgadores sean de carrera judicial o de carrera profesional.

En tal tesitura, en la Constitución apenas se menciona en el cuarto párrafo del artículo 14, que "en los juicios del orden civil (en sentido amplio) las sentencias se dictarán conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y falta de ésta se fundarán en los principios generales del derecho", sin que se concretice alguna dirección metodológica en el ámbito específico de la justicia constitucional. Sería conveniente establecer en una disposición por separado el contenido de las directrices en las que se habrá de sujetar la interpretación de la Ley Fundamental, lo que resulta pertinente porque se trataría de normativizar el método a seguir para dotarla de sentido. En esta medida, sería adecuado reconocer como puntos torales, los elementos esbozados antes desde la perspectiva de Konrad Hesse, esto es, considerar que la interpretación constitucional no puede tener carácter constituyente, además que debe estar orientada a preservar su unidad sistemática bajo la guía de modelos de aplicación. Si esto es así, el alcance de las disposiciones constitucionales debería estar inscrito en su propio texto en un párrafo adicional al comentado:

> *Artículo 14.*
> En los juicios del orden constitucional, la interpretación será conforme al texto de la Ley Fundamental y los tratados internacionales, conservando su unidad sistemática bajo modelos específicos de aplicación. La interpretación constitucional no tendrá carácter constituyente.

Evidentemente, y como lo ha sostenido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán: "al juez no le está permitido dar a una ley —cuyo tenor y sentido resultan evidentes— un significado diferente mediante una interpretación conforme a la Constitución" (Schwabe, 2009, p. 37). Ello ilustra el carácter

vinculante de los textos jurídicos y procura que mediante la interpretación se determinen significados abiertamente discrecionales o contradictorios con su texto, como sucedió, por citar un ejemplo significativo, con el debate en torno a las posibilidades de ejercer control de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales aun y cuando la improcedencia de los medios de control es notoria y evidente.

De hecho, la interpretación judicial en torno a la procedencia del amparo en materia de reformas constitucionales se encontraba perfectamente definida en los criterios jurisprudenciales e incluso en las propias publicaciones del Poder Judicial de la Federación como sucede en el caso de la "Ley de Amparo comentada por Juzgadoras y Juzgadores del Poder Judicial de la Federación" publicada en el año 2023 y en la que se lee lo siguiente:

> Entrando al análisis específico de los supuestos de improcedencia a que expresamente se refiere el artículo 61 de la Ley de Amparo no es procedente en el caso de que se señale como acto reclamado adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La justificación de la causal de improcedencia de mérito descansa en la razón elemental de que las normas jurídicas que fundan el orden jurídico del Estado y que fungen como parámetro de control de la validez de los actos subsecuentes, no pueden ser en esa misma medida examinadas a través de uno de los medios que tienden a proteger y procurar el respeto de esas mismas normas, como es el juicio de amparo, ya que ello implicaría una serie de incongruencias como el desconocer a primera vista el carácter de norma suprema de lo reclamado o desnaturalizar la función del juicio de amparo como garante de la supremacía constitucional, sin mencionar que impactaría en el principio de división de poderes, pues la actuación de los entes encargados de

> la realización de las reformas constitucionales, se constreñiría a su revisión por el Poder Judicial de la Federación, sin que exista en principio un supuesto normativo que así lo ordene (Alquicira, 2023, p. 196).

En congruencia con lo anterior, se encuentran la voz judicial expuesta en el tema que determina expresamente la improcedencia del control de constitucionalidad en la vía del juicio de amparo en contra de reformas y adiciones a la Constitución lo que actualiza un supuesto que da lugar de manera notoria y evidente al desechamiento de plano de la demanda desde el auto inicial por considerar que la función encomendada al Órgano Revisor de la Constitución es de carácter soberana y excepcional y con ello adquiere la categoría de inimpugnable, sin que se encuentre sujeta a control de constitucionalidad alguno, ni siquiera al de tipo difuso porque la Ley Fundamental al instituir la fuente básica de todo el ordenamiento no puede anularse a sí misma, ni desarticularse en su unidad e interdependencia de sus componentes que tienen el mismo rango jerárquico (supremo). En tal sentido, y para aterrizar debidamente las ideas mencionadas, conviene detenernos y citar los siguientes criterios de jurisprudencia que esbozan de modo detallado el criterio del Poder Judicial de la Federación sobre el tópico, porque además ilustra con los propios razonamientos judiciales el alcance de las limitaciones procesales y sustantivas que atrae consigo dicha causal de improcedencia:

> IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA LA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA ALGUNA ADICIÓN O REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS —RESPECTO A SU CONTENIDO MATERIAL—, LO QUE DA LUGAR A DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE AMPARO DESDE EL AUTO INICIAL. Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante respecto a si cuando se impugna en amparo indirecto el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, se actualiza o no de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo. Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que cuando en un juicio de amparo se reclama alguna adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —respecto a su contenido material—, se actualiza de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, lo que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial. Justificación: En términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional que conoce de un juicio debe examinar la demanda y desecharla de plano en el auto inicial si existe una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendiendo por "manifiesto" lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara, y por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de un hecho por ser seguro y evidente. Ahora, cuando en un juicio de amparo indirecto se reclama alguna adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —respecto a su contenido material—, se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial, en términos del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, pues conforme al artículo 135 constitucional, el Constituyente depositó

en el Congreso de la Unión —y en las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México—, con el carácter de órgano límite, la potestad (función) soberana de adicionar o reformar la Constitución General siendo, precisamente, esa capacidad normativa excepcional, en donde encuentra asidero la inimpugnabilidad del texto de la Constitución, partiendo de la idea para ello de que dicha norma fue emitida por un Poder Reformador cuyos actos no se encuentran sujetos a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Constitución General o en alguna otra ley secundaria. Aunado a que basta la sola presentación de la demanda para advertir de su lectura que se impugnan normas de este rango y que, al tratarse de aspectos insuperables del juicio, en nada se esclarecerán o modificarán de seguirse el proceso de amparo en todas sus etapas, por lo que la simple impugnación de algún precepto de la Constitución General, constituye un hecho de notoria y manifiesta improcedencia que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2024180, Instancia: Segunda Sala, Undécima Época, Materias(s): Común, Tesis: 2a./J. 2/2022 (11a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Febrero de 2022, Tomo II, página 1654, Tipo: Jurisprudencia).

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Los indicados preceptos no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la

> República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional. Además, porque ni en la Carta Magna ni en la ley citada se establece que, a través del juicio de amparo, aquélla pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin que en el concepto "normas de carácter general" puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la Ley Suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general, lo cierto es que no es posible, desde el punto de vista formal, considerar que viola derechos humanos, pues ello implicaría que la Norma Fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2005466, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: 2a./J. 3/2014 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo II, página 938, Tipo: Jurisprudencia).

El criterio transcrito, opera en condiciones semejantes tratándose de otros mecanismos o instrumentos de regularidad de la constitucionalidad como sucede con la acción de inconstitucionalidad, cuya procedencia se encuentra circunscrita al ámbito del control de normas secundarias sin que en ningún

caso proceda contra aquellas que gozan de carácter constitucional, porque precisamente, este mecanismo se emplea para verificar la adecuación de la norma inferior al contenido de las normas superiores, y no es factible que la Suprema Corte ejerza una labor de revisión sobre funciones constituyentes. De hecho, el Poder Judicial de la Federación ha reiterado que la evolución constitucional de la fracción II del artículo 105 no ha llegado al punto de considerar o admitir la procedencia de este instrumento de control de constitucionalidad sobre el procedimiento de reformas a la Ley Fundamental y mucho menos sobre su contenido, tal y como se muestra a continuación:

> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS. De la evolución histórica de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que la intención del Constituyente Permanente fue establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en principio, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas posteriormente realizadas, se encontraran legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin que al establecer dicho mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haya contemplado la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo

> 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 167591, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P. IV/2009, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1104, Tipo: Aislada).

Resultado de ello, el Poder Judicial de la Federación y, en particular, la Corte mostró obscuridad en la consecución de sus criterios judiciales al ser los propios juzgadores promotores de demandas de amparo contra la reforma judicial a sabiendas del contenido de la jurisprudencia. De aquí, que la conservación sistemática de la Constitución, implica aplicarla en su conjunto, siguiendo las líneas jurisprudenciales y los precedentes que se hayan dictado con anterioridad al caso a resolver, lo analizado permite ubicar los fines que persigue la disposición constitucional e inhibir las posibilidades de desbordamiento con la interpretación. Para este efecto, sería necesario que se determinen los modelos de aplicación a utilizar, los que "pueden identificarse resumidamente como concepciones normativamente consolidadas de los conceptos fundamentales y los principios de la Constitución, situadas en el trasfondo, que se vinculan a convicciones de justicia e idoneidad intuitivas o más meditadas, y que, dependiendo de su contenido, generan específicos efectos orientadores en la aplicación del Derecho" (Volkmann, 2019, p. 113).

Aquí habrá que tener en consideración, la anotación que realiza Uwe Volkmann (2019), en el sentido que la "formulación de los correspondientes modelos no se limita, sin embargo, a categorías capitales como libertad, democracia o estado social, en cuanto esqueleto fundamental que determina la identidad de la

Constitución, sino que puede atestiguarse también en los niveles inferiores y subordinados de la Constitución, estén o no en conexión intima con los anteriores" (p. 114).

Con lo anterior, queda revelada la principal limitación que debe operar en el ámbito de la aplicación de la Constitución y es precisamente que no pueden desempeñarse a través de ella, funciones constituyentes. Si la distinción entre Poder Constituyente y Poderes Constituidos preserva cierta relevancia teórica, se debe a que la separación conceptual entre ambas categorías se materializa en el ámbito orgánico y en el funcional. No es lo mismo la potestad para reformar o adicionar la Constitución de aquella que está llamada a cumplirla y defenderla. Por eso, no se puede diluir esta separación por medio de estratagemas interpretativas o metodológicas que terminan por hacer desaparecer el significado de los textos constitucionales hasta el punto de que se haga parecer que en realidad disponen contenidos desvinculados de su redacción normativa: "la aplicación de la Constitución comienza con el texto, lo toma como referencia, y a él vuelve finalmente toda aplicación. Pero el texto opera, en este sentido, solo como «lugar donde se cruzan las interpretaciones concurrentes», en el que se disputa el conflicto sobre su significado" (Volkmann, 2019, pp. 187 y 188).

Conclusión

La actividad interpretativa que desempeña la jurisdicción constitucional queda entonces resuelta en los límites competenciales y jurídicos que el propio texto de la Constitución le impone como directrices metodológicas para su aplicación, condensando así su función de resguardo y preservación a partir del

respeto de la distribución competencial adscrita a los demás órganos del Estado, sin que pueda convertirse o transmutarse la jurisdicción en política.

Sin embargo, siempre serán latentes las desviaciones y los excesos que eventualmente puedan suscitarse y los tratadistas han llamado la atención al respecto. Por ejemplo, mientras que Luigi Ferrajoli (2014) ha escrito algunas reservas sobre el alcance de la interpretación constitucional a partir del modelo principialista, ya que considera: "afirmar que los jueces crean derecho equivale a confundir interpretación e innovación, aplicación y producción, jurisdicción y legislación, determinación del significado de las leyes y voluntad legislativa, derecho viviente y derecho vigente" (p. 131). Del mismo modo, Bernd Rüthers (2018) ha suscrito la precaución de utilizar la interpretación constitucional con fines netamente políticos, ya que ésta "no debe nunca emplearse para "enderezar" disposiciones que, por sí mismas, son lesivas de la Constitución, pues en tales casos, las normas jurídicas en cuestión son simplemente inconstitucionales y, por ende, nulas" (p. 369). Finalmente puede considerarse que, si habrá de entenderse a la Constitución como texto abierto a la interpretación de una sociedad plural, entonces tendrá que reconocerse lo enseñado por Peter Häberle (2011) en el sentido de que "la jurisdicción constitucional no es un "guardián de la Constitución" *per se,* y no desde luego algo así como un único guardián. En una democracia pluralista, *todos* los ciudadanos son "guardianes" de la Constitución: desde el ciudadano normal hasta el Presidente del Estado" (p. 146).

En este sentido, el espacio público tendrá que desempeñar una labor primordial en la acción de vigilancia en torno al respeto de la Constitución, porque "la opinión pública científica tiene una responsabilidad especial de seguir críticamente al tribunal constitucional" (Häberle, 2011, p. 146). En tal caso, el trabajo académico

exige una labor de seguimiento de la jurisprudencia constitucional y asumir (cuando sea necesario) una posición crítica que haga proclive la posibilidad de denunciar sus excesos. Quizás ese sea el principal trabajo de los juristas en el contexto de las Constituciones abiertas y de las sociedades pluralistas.

Referencias

Alexy, R. (2013). *El concepto y la validez del derecho,* Barcelona: Gedisa.

Alquicira, G. (2023), "Artículo 61. Improcedencia del juicio de amparo", Muñoz, F. y Larumbe L. (coords). *Ley de Amparo comentada por juzgadoras y juzgadores del Poder Judicial de la Federación,* México: Tirant lo Blanch.

Ferrajoli, L. (2010). *Democracia y garantismo,* Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2014). *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político,* Madrid: Trotta.

Ferrer Mac-Gregor, E. (2014). *Panorámica de derecho procesal constitucional y convencional,* Madrid: UNAM-Marcial Pons.

Gascón. M. (2017). "Interpretación de la Constitución: ¿Gobierno de los jueces?", Ortega, R. (coord.), *Problemas constitucionales contemporáneos,* México: Fontamara.

Guastini, R. (2014). *Interpretar y argumentar,* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Häberle, P. (2003). *El Estado constitucional,* México: UNAM.

Häberle, P. (2011). "La jurisdicción constitucional en la fase actual de desarrollo del Estado constitucional", Hesse, K. y Häberle, P., *Estudios sobre la jurisdicción constitucional. (Con especial referencia al tribunal constitucional alemán),* México: Porrúa/IMDPC.

Habermas, J. (2010). *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso,* Madrid: Trotta.

Hesse, K. (1992). *Escritos de derecho constitucional,* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Hesse, K. (2011). "La función jurisprudencial y el Tribunal Constitucional en la Ley Fundamental de Bonn", Hesse, K. y Häberle, P., *Estudios sobre la jurisdicción constitucional. (Con especial referencia al tribunal constitucional alemán),* México: Porrúa/IMDPC.

Loewenstein, K. (2018). *Teoría de la Constitución,* Barcelona: Ariel.

Rüthers, B. (2018). *Teoría general del derecho,* Bogotá: Temis.

Schwabe, J. (2009). *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. México: Konrad Adenauer Stiftung.

Sagües, N. (2017). *La interpretación judicial de la constitución. De la constitución nacional a la constitución convencionalizada,* México: Porrúa.

Troper, M. (2008). *Ensayos de teoría constitucional,* México: Fontamara.

Volkmann, U. (2019). *Elementos de teoría de la Constitución alemana,* Madrid: Marcial Pons.

Zagrebelsky, G. (2016). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia,* Madrid: Trotta.

Capítulo 4.
El municipio: institución clave para el desarrollo sostenible. Caso ciudad de Córdoba (Argentina)

Emmanuel Nieto
M. Paula Ibargüengoytía

No habrá desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible. La gobernanza inclusiva y participativa, en todos los niveles de gobierno, es esencial para garantizar la implementación de la Agenda 2030 y para fortalecer la resiliencia de nuestras sociedades (Naciones Unidas, Informe "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", 2019).

1. Aplicación del ODS 16 en el régimen municipal de la Provincia de Córdoba

Partiendo del estudio de la ciudad de Córdoba, Argentina —territorio cercano y significativo para quienes elaboran este capítulo—, se busca reflexionar sobre la autonomía municipal como pilar del federalismo argentino y su vinculación con el derecho a un ambiente sano. Esta elección responde a una decisión metodológica enmarcada en el espíritu de la Red Internacional de Investigación sobre Justicia, que promueve el intercambio de

experiencias locales para abordar desafíos comunes desde una perspectiva comparada.

La elección de la ciudad de Córdoba, Argentina, como caso de análisis dentro de una obra centrada mayoritariamente en México responde a una decisión metodológica orientada a enriquecer el enfoque regional mediante una perspectiva latinoamericana comparada. En el marco de la Red Internacional de Investigación sobre Justicia, esta inclusión permite visibilizar cómo ciertas problemáticas compartidas —como los conflictos socioambientales, la desigualdad territorial y el fortalecimiento de instituciones locales— se expresan en otros contextos del sur global.

Sin pretender extrapolar modelos, el estudio busca aportar una mirada situada que dialogue con desafíos que también atraviesan a las ciudades mexicanas, en el marco de su propio federalismo y sus tensiones en torno a la autonomía municipal. En este sentido, el derecho comparado ofrece, desde diversos enfoques, una herramienta valiosa para repensar prácticas institucionales, reconociendo que los problemas globales requieren soluciones construidas desde lo local, en clave de intercambio y pluralidad.

Esta investigación se inscribe en una mirada integral del desarrollo sostenible, donde los municipios gestionan servicios y también son espacios fundamentales para la garantía de derechos, la resolución de conflictos y la construcción de una ciudadanía activa y comprometida. En esta línea, el derecho comparado actúa como una herramienta valiosa para repensar prácticas institucionales desde nuevas perspectivas, reconociendo que los problemas globales requieren miradas locales, diversas e interconectadas.

En tal sentido, se entiende que la ciudad[28] es una verdadera herramienta educativa, que al ponerla como objeto de estudio puede regalarnos muchas enseñanzas y, al mismo tiempo,

interpelarnos a repensar el rol que estamos cumpliendo día a día como ciudadanos.

La investigación asumió como punto de partida la importancia del Derecho Municipal, su correlato con el desarrollo sostenible y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Todo ello se vincula, sin lugar a duda, al significado que el municipio tiene en la vida de la comunidad local, dentro de cuyos contornos se realiza nuestra existencia y se originan múltiples relaciones intersubjetivas. De tales relaciones y de las necesidades que generan, derivan los órganos y servicios que se encargan de abordar una gran variedad de problemáticas inmediatas que conforman la textura de la vida cotidiana, tales como: alimentación, salud, higiene, vivienda, transporte, seguridad pública, asistencia social, educación, cultura, moralidad y recreación, cuya respuesta institucional compete prioritariamente al municipio en el marco del sistema jurídico constitucional argentino (Cassagne, 1999).

A su vez, se entiende al municipio como una herramienta clave para la transformación social, institucional y ambiental en línea con los objetivos planteados por el ODS 16 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Abordarlo desde esta perspectiva implica reconocer que posee la potestad de actuar y una responsabilidad activa en la construcción de comunidades más justas, pacíficas y participativas. Esta visión interpela tanto a las autoridades como a los ciudadanos, comprometiendo a todos los actores sociales en un proceso de corresponsabilidad democrática. En efecto, cuando los municipios logran asumir este rol con eficacia, contribuyen directamente a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y a fortalecer los vínculos comunitarios.

En relación con lo anterior, la interdependencia entre las problemáticas ambientales, las demandas sociales y la fortaleza institucional constituye un eje analítico central para comprender los

desafíos del desarrollo sostenible en el ámbito local. Estas dimensiones se condicionan recíprocamente: la degradación ambiental impacta directamente en las condiciones de vida de la población —especialmente de los sectores más vulnerables—, mientras que las demandas por un ambiente sano requieren de instituciones sólidas y democráticas para su tramitación efectiva (Acosta, 2017). Tal dinámica es claramente observable en la provincia de Córdoba, donde los conflictos socioambientales evidencian las limitaciones de los municipios para ejercer de manera efectiva su autonomía, tanto en la toma de decisiones estratégicas sobre el territorio como en la protección de los derechos colectivos (Gras, 2013).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular a través del Objetivo 16, destaca la necesidad de fortalecer las instituciones para lograr sociedades pacíficas, justas e inclusivas (Naciones Unidas, 2015). Este objetivo no puede analizarse de manera desvinculada de otros, como el ODS 13 (Acción por el Clima) y el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres), ni de los principios de la gobernanza local. La consolidación de municipios autónomos, dotados de competencias reales, recursos adecuados y mecanismos efectivos de participación ciudadana, resulta indispensable para una gobernanza democrática que permita abordar integralmente los desafíos ambientales, sociales e institucionales que atraviesan las comunidades locales. De este modo, se torna posible avanzar hacia el cumplimiento efectivo del derecho a un ambiente sano y hacia la realización de un desarrollo verdaderamente sostenible.

Tanto así que la Constitución Nacional Argentina estableció una forma de Estado que reconoce la existencia de distintos niveles de gobierno. A cada uno de ellos se les adjudicaron funciones, competencias y recursos específicos, delineando el denominado modelo federal. Con la Reforma Constitucional de 1994, se consagró expresamente la autonomía municipal en los órdenes político,

institucional, administrativo, económico y financiero. El artículo 123 de la Constitución Nacional complementa lo dispuesto por el artículo 5, dotando de contenido al concepto de autonomía y diferenciándolo del de mera autarquía. En consecuencia, el municipio autónomo es independiente de cualquier otro poder en el ejercicio de sus funciones esenciales, fortaleciendo así el principio federal.

Paralelamente, el reconocimiento constitucional del derecho humano a un ambiente sano y equilibrado (artículo 41 de la Constitución Nacional) y, en consecuencia, al desarrollo urbano sostenible, constituye una manifestación expresa de que el elemento ambiental integra la definición del modelo de ciudad que aspiramos construir. En este marco, una ciudad será sostenible en la medida en que logre la plena realización de los derechos de sus habitantes, asegurando el acceso a la vivienda digna, al agua potable y al saneamiento, a la seguridad alimentaria, a la salud, a la educación, a la infraestructura resiliente, a la movilidad adecuada y al derecho a un ambiente sano, todo ello en el contexto de un desarrollo humano armonioso y respetuoso de la naturaleza.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 refuerza esta visión al promover el fortalecimiento de las instituciones locales como vehículos indispensables para garantizar el acceso efectivo a derechos y asegurar el control democrático de los asuntos públicos. La transparencia, la participación ciudadana, el acceso a la información y la justicia ambiental se presentan como ejes fundamentales para que los municipios puedan cumplir eficazmente sus funciones en la construcción de comunidades justas, equitativas y resilientes. En efecto, la promoción del desarrollo sostenible en las ciudades es crucial, considerando que una gran mayoría de los centros urbanos son altamente vulnerables al cambio climático y a los desastres naturales debido a su elevada concentración de población y su localización geográfica, lo cual

hace imprescindible reforzar la resiliencia urbana para evitar pérdidas humanas, sociales y económicas. Además, los preocupantes niveles de consumo energético y de contaminación en las zonas urbanas subrayan la necesidad de repensar el modelo de desarrollo local.

En este contexto, el municipio se erige como institución clave para planificar ciudades más respetuosas con el medio ambiente y para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la ciudad. Sin embargo, se observa que, en favor del desarrollo económico, las autonomías municipales suelen ser avasalladas, especialmente frente a intereses de niveles superiores de gobierno o de sectores económicos concentrados. Estudiar las deficiencias del sistema de distribución competencial resulta imprescindible para generar propuestas superadoras que rediseñen y adecuen la realidad, asegurando una distribución de responsabilidades que respete las funciones intrínsecas del gobierno municipal en el marco del desarrollo sostenible, en el cual los derechos humanos se consolidan como pilares fundamentales para la construcción de una sociedad más justa.

Las vicisitudes que plantea esta dinámica generan múltiples conflictos, muchos de los cuales son sometidos a la jurisdicción de los jueces. De allí la importancia de analizar los fallos preponderantes dictados por los Altos Tribunales provinciales —en particular, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba—, que sientan precedentes significativos para comprender las dimensiones y complejidades del fenómeno jurídico del municipio. Poder estudiar en profundidad los efectos de dichas sentencias resulta novedoso y necesario, ya que permite, mediante la reflexión académica, generar conciencia sobre la necesidad del afianzamiento de las autonomías municipales como base del sistema de valores federales y democráticos, en plena sintonía con los objetivos trazados por la Agenda 2030 y, especialmente, con las metas establecidas en el ODS 16.

La ciudad de Córdoba, también conocida como "la docta" es la capital de la Provincia de Córdoba y representa una de las poblaciones más antiguas del extremo sur del continente americano. Fundada por el sevillano Jerónimo Luis de Cabrera el 6 de julio del año 1573, Córdoba fue concebida inicialmente como un pueblo de españoles, que sirvió como refugio de las comunidades nativas para poder desplazarse y comerciar libremente.

Además de ser la capital provincial, la ciudad de Córdoba fue declarada capital provisional de la República Argentina en dos ocasiones: la primera en 1806 (como capital del Virreinato del Río de la Plata) durante las invasiones inglesas; y la segunda, en 1955, durante la Revolución Libertadora.

Como característica básica de esta individualidad, debe interpretarse su ubicación geográfica primigenia, que la coloca como una rótula articulante entre el norte y el sur, entre el este y el oeste. Es el ejido urbano más extenso del país, con 24 kilómetros cuadrados. Asimismo, es uno de los más grandes de Latinoamérica y tres veces más grande que el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y cuatro veces más que Rosario.

2. ODS 16, autonomía municipal y derecho a un ambiente sano en la Provincia de Córdoba

2.1 Marco legal

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por las Naciones Unidas en 2015, propuso una hoja de ruta hacia sociedades más justas, sostenibles y resilientes. Entre sus 17 Objetivos, el ODS 16 enfatiza la necesidad de "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el

acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles" (ONU, 2015). En este marco, el rol de los gobiernos locales resulta central, pues son ellos quienes mantienen un contacto directo con las necesidades de la población y son los primeros responsables de garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales.

En Argentina, tras la reforma constitucional de 1994, se reconoció de manera expresa la autonomía municipal (art. 123 C.N.) y se avanzó en el concepto de federalismo ambiental. El artículo 41 de la Constitución Nacional establece un sistema de competencias concurrentes en materia ambiental: mientras que la Nación dicta los presupuestos mínimos de protección, las provincias deben complementarlos sin alterar las jurisdicciones locales, respetando la autonomía de los municipios (Zarza Mensaque & Barrera Buteler, 2010).[29]

2.1.1 Provincia de Córdoba

En la Provincia de Córdoba, esta estructura federal se articula en un contexto de creciente conflictividad socioambiental, donde el fortalecimiento institucional resulta indispensable para un desarrollo urbano sostenible. La Constitución Provincial incorpora principios ambientales en su Título Primero y en el Capítulo Tercero del Título Segundo, reconociendo el derecho a un ambiente sano (art. 66) y garantizando la protección de los intereses difusos (art. 53). Así, Córdoba asume obligaciones concretas de preservación del medio ambiente, conservación de recursos y ordenamiento territorial, en línea con los presupuestos mínimos nacionales.

Respecto al dominio de los recursos naturales, el artículo 124 de la Constitución Nacional otorga a las provincias la titularidad

originaria, condición que, interpretada armónicamente con el artículo 41, refuerza la necesidad de un enfoque integral y cooperativo en la gestión ambiental. La Ley 10.208 de Política Ambiental Provincial amplía esta base, otorgando competencias específicas a los municipios en la gestión ambiental y reconociendo la participación ciudadana como principio rector.

En el ámbito municipal, la Constitución Provincial (art. 180) y la Carta Orgánica Municipal de Córdoba (art. 64 inc. 12) consagran la autonomía local para dictar normas urbanísticas y de protección ambiental, promoviendo así modelos de ciudad respetuosos de las identidades territoriales y culturales. Este reconocimiento tiene implicancias directas en el diseño de políticas públicas adaptadas al contexto local, basadas en los principios de subsidiariedad y participación ciudadana.

Aunque el desarrollo urbano sostenible no está explícitamente regulado en la normativa provincial, su importancia ha sido reconocida jurisprudencialmente. En el fallo Vaggione, Rafael c/ Provincia de Córdoba (Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de 5.ª Nominación, 1994), se afirmó el derecho a la preservación del patrimonio cultural como un derecho implícito de rango constitucional, vinculado al derecho a la ciudad (Sagüés, 1992). Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba ha reconocido que el urbanismo sostenible implica considerar la dimensión ambiental, económica y social del desarrollo urbano, buscando un hábitat que satisfaga las necesidades actuales sin comprometer las de las generaciones futuras.

Estos desarrollos normativos y jurisprudenciales reflejan el entrelazamiento entre el fortalecimiento de las instituciones locales, el respeto a la autonomía municipal, la protección del derecho a un ambiente sano y la promoción de un desarrollo urbano sostenible, en línea con los valores que propugna el ODS 16. En

este sentido, analizar el sistema jurídico provincial y la recepción judicial de estos principios permite dimensionar la relevancia de los municipios como actores estratégicos en la construcción de ciudades más justas, resilientes y sostenibles.

2.1.2 Ciudad de Córdoba

En esta materia, como se mencionó anteriormente, resulta indispensable el juego armónico de las competencias de los diferentes niveles de gobierno para afrontar de manera eficaz las problemáticas ambientales y urbanas que afectan a la ciudad. La necesidad de coordinación interjurisdiccional se vincula directamente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que promueve la construcción de instituciones eficaces, responsables e inclusivas, así como la garantía del acceso a la justicia y de la participación ciudadana en todos los niveles (Naciones Unidas, 2015).

El ODS 16, al centrar su atención en el fortalecimiento institucional y en la promoción de sociedades pacíficas y justas, guarda una estrecha relación con la consolidación de la justicia ambiental. Esta se entiende como la distribución equitativa de los beneficios y cargas ambientales, el acceso efectivo a la información, la participación significativa en la toma de decisiones y el acceso a mecanismos de reclamo y reparación (Rawlston & Rega, 2017). De allí que, en contextos locales, como el de la ciudad de Córdoba, la capacidad de los municipios para dictar regulaciones urbanísticas y ambientales, y para garantizar su cumplimiento, no sea solo una cuestión técnica, sino también un imperativo de justicia social y ambiental.

La gobernanza local aparece, entonces, como un elemento clave en este proceso. Según Bulkeley y Betsill (2005), la gobernanza

ambiental urbana conlleva un entramado de relaciones entre diferentes niveles de gobierno, actores sociales y económicos, que configuran la capacidad de las ciudades para gestionar los desafíos ambientales contemporáneos. En este marco, el reconocimiento expreso en la Carta Orgánica Municipal de derechos como el acceso a un ambiente sano y el deber de preservarlo, junto con las atribuciones del Concejo Deliberante para dictar normas en materia ambiental y de urbanismo, constituyen ejemplos concretos de institucionalización de los principios del ODS 16 a nivel local.

De lo plasmado, es posible apreciar cómo la normativa local del municipio, reconoce muchos de los derechos y principios que hacen al derecho a la ciudad y al desarrollo sostenible. Resulta de suma importancia el reconocimiento expreso de los mismos en su Carta Orgánica, ya que sirven como cimientos para la elaboración de normativas y políticas públicas que tiendan a la protección de los derechos de los vecinos a vivir la ciudad y a tener un urbanismo sostenible.

En igual sentido, se manifestó el Tribunal Superior de Córdoba en el fallo "Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín".[30] El tribunal manifestó, en cuanto a la reserva natural urbana que se creó en la ciudad de Córdoba, que las autoridades municipales, con dicha creación, han asumido el mandato constitucional de proveer a la utilización racional de los recursos naturales, "a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales" (art. 41, CN), y se han comprometido a brindar a ese espacio una protección diferenciada por ser el reservorio de ecosistemas nativos representativos de la zona (art. 1, Ord. n.° 11702/2009). En tal sentido, expresa que ello se corresponde con el deber de respetar el derecho de las futuras generaciones a disfrutar y estar protegidos por un ambiente natural (art. 2, inc. l, Ord. n.° 11702/2009),

evitando contraer en el presente una 'deuda ambiental' que deba ser soportada o sufrida por el porvenir.

En esta actuación, el tribunal se destaca demostrando la importancia del rol que ocupan las instituciones y siendo necesario que asuman esta postura frente a conflictos que pongan en juego los principios precedentemente enunciados, ponderando los derechos de quienes habitamos las ciudades en el presente y los de las generaciones futuras. No obstante, para que estos derechos y facultades no se conviertan en meras declaraciones formales, resulta fundamental garantizar una efectiva participación pública en los procesos de planificación y gestión urbana, en consonancia con los estándares internacionales de democracia ambiental (Acuerdo de Escazú, 2018). Asimismo, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de control ciudadano, acceso a la información ambiental y acceso a la justicia, que permitan materializar la protección de los derechos ambientales y urbanos en un marco de transparencia y responsabilidad pública (Berros, 2015).

En definitiva, el cumplimiento del ODS 16 a nivel local demanda marcos normativos adecuados y prácticas institucionales coherentes, capaces de hacer efectivos los derechos ciudadanos, de promover una gestión democrática y sustentable de las ciudades y de asegurar la equidad intergeneracional en el uso de los recursos naturales.

La normativa local de la ciudad de Córdoba, a través de su Carta Orgánica y su desarrollo jurisprudencial, evidencia un compromiso explícito con los principios del derecho a un ambiente sano, la planificación urbana sostenible y el fortalecimiento de la participación ciudadana. Este entramado jurídico-institucional se alinea con los valores y metas propuestos por el ODS 16, en tanto busca consolidar instituciones locales eficaces, responsables y transparentes, así como garantizar el acceso a derechos fundamentales en el ámbito urbano y ambiental.

Sin embargo, la efectiva concreción de estos objetivos no depende únicamente de la existencia de normas, sino de su implementación real a través de políticas públicas integrales, procesos participativos genuinos y mecanismos accesibles de acceso a la información y a la justicia ambiental. La autonomía municipal, entendida no sólo como un reconocimiento formal sino como una capacidad material para gestionar los asuntos locales, es un requisito indispensable para superar las brechas existentes entre el marco normativo y la realidad vivida por la ciudadanía.

2.1.3 Competencia municipal en materia ambiental y urbanismo sustentable

Tal como se mencionó anteriormente, el art. 41 de la Constitución Nacional, le asigna a la Nación la competencia de "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales". Esto es así, en principio, porque dentro de las facultades concurrentes, el gobierno federal está facultado para ello, y porque también, la temática ambiental tiende a lo interjurisdiccional. Pero, tal como la norma lo indica, existe la imposibilidad de alteración de las jurisdicciones locales; por lo que las provincias y los municipios podrán continuar con el ejercicio de sus atribuciones.

En tal orden de ideas, en lo que respecta a la competencia que detentan los municipios en materia ambiental, la Constitución Provincial de Córdoba y la Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba reconocen amplias competencias a los municipios en cuestiones atinentes a las materias de urbanismo y ambiente. Si bien, la competencia en materia de ecología y desarrollo sustentable es concurrente entre los distintos órdenes gubernamentales, rige en

esta materia "el principio de 'lealtad federal' o 'buena fe federal', conforme al cual, en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse que los estados abusen en el ejercicio de competencias, tanto si son propias, como si son compartidas o concurrentes" (Fallos: 340:1695 "Provincia de La Pampa, c/ Provincia de Mendoza"). El Tribunal Superior de Justicia, en consonancia a lo reglado, se expresó en la causa "MICHALOPULOS" manifestando que

> en la Provincia, los municipios están facultados a dictar normas de policía sobre urbanismo y planeamiento, tendientes a la mejor distribución de las ciudades y pueblos, de manera de satisfacer el interés general que a ellos incumbe proteger". A su vez señala el máximo Tribunal "conforme lo establecido en el artículo 186 de la Constitución Provincial, el ordenamiento territorial es facultad indelegable y concurrente de cada Municipalidad determinando el uso del suelo para las distintas actividades que se llevan a cabo dentro de su ámbito competencial.

En el fallo previamente citado, "Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín c/ Municipalidad de Córdoba-Amparo", el Tribunal Superior de la Justicia de Córdoba se expresa con respecto a la distribución de competencias:

> la Constitución nacional (CN), con la reforma de 1994, ha asumido la urticante problemática ambiental con toda la preocupación y urgencia que conlleva, de manera que ninguna discusión pueda plantearse sin ese telón de fondo, como si hubiera niveles de gobierno (federal, provincial, municipal o comunal), segmentos de competencias o esferas de decisiones que pudieran desarrollarse sin esta perspectiva o al margen de ella.

Se remarca que, en esta materia, es indispensable el juego armónico de las competencias de los diferentes niveles de Estados para lograr afrontar de la manera más eficiente y eficaz las problemáticas que se presentan en la ciudad. Este principio de cooperación y respeto de las competencias locales se vincula directamente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que promueve la construcción de instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles de gobierno (Naciones Unidas, 2015). Garantizar la autonomía y fortalecer la capacidad de gestión de los municipios es una exigencia constitucional y un compromiso internacional asumido por el Estado argentino en el marco de los ODS, en particular en lo que respecta al acceso equitativo a la justicia ambiental, a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a la consolidación de una gobernanza local transparente y sostenible.

Sin embargo, alcanzar los objetivos propuestos por el ODS 16 en el ámbito municipal enfrenta obstáculos relevantes. En primer lugar, la brecha existente entre las competencias formales reconocidas a los municipios y su capacidad real de acción dificulta la implementación efectiva de políticas públicas ambientales. La debilidad institucional, la insuficiencia de recursos técnicos y financieros, y la falta de mecanismos adecuados de participación ciudadana limitan el ejercicio pleno de la autonomía municipal en materia ambiental y urbanística. Asimismo, la fragmentación de competencias entre los distintos niveles de gobierno puede derivar en superposición o vacíos de regulación, afectando la eficiencia en la gestión de los bienes públicos ambientales. En consecuencia, fortalecer la institucionalidad local, promover la formación continua de funcionarios y fomentar espacios efectivos de participación ciudadana son medidas necesarias para avanzar hacia una gobernanza urbana que sea coherente con los principios

del derecho a un ambiente sano y el desarrollo sostenible que impulsa la Agenda 2030.

2.2. Desigualdades socioambientales, autonomía municipal y el ODS 16: rol de los gobiernos locales

En la última década, las catástrofes naturales más relevantes se han manifestado en todo el planeta, sin distinción de continentes o países, configurando una suerte de "democratización geográfica" del cambio climático. Sin embargo, los efectos de estos desastres no han sido iguales para todos, sino que han evidenciado profundas desigualdades determinadas por la capacidad de respuesta de los Estados y, especialmente, por la posición socioeconómica de los afectados (PNUD, 2022).

Un ejemplo de ello se ha podido observar en este último tiempo en Argentina, con el incremento de fenómenos: lluvias intensas e inundaciones. Lo anterior evidencia que las ciudades, lejos de ser escenarios neutros, reflejan y amplifican desigualdades. Las zonas más vulnerables, como los barrios populares, sufren de manera desproporcionada los impactos de estos eventos climáticos, enfrentando mayores riesgos, pérdidas materiales y dificultades para la recuperación, perpetuando así, ciclos de pobreza y exclusión (CEPAL, 2020).[31]

Esta realidad demuestra la interdependencia entre las problemáticas ambientales, las demandas sociales y la solidez institucional. En la provincia de Córdoba, diversos conflictos socioambientales han expuesto cómo prácticas urbanas inadecuadas vulneran el derecho a un ambiente sano, revelando la necesidad urgente de una gestión ambiental más efectiva desde el nivel local (Gordillo & Iza, 2019). La degradación ambiental impacta directamente en las condiciones de vida de los sectores

más desfavorecidos, mientras que las demandas sociales por justicia ambiental requieren de instituciones sólidas, transparentes y participativas, en línea con los principios del ODS 16.

En este sentido, el Papa Francisco (2015) advierte que "la política y la economía tienden a culparse mutuamente cuando se trata de la pobreza y de la degradación del ambiente", llamando a reconocer errores y a buscar soluciones orientadas al bien común (n. 198). Además, destaca que las decisiones locales pueden tener consecuencias globales, subrayando el papel estratégico de los gobiernos locales frente a la crisis ambiental (Francisco, 2015, n. 179).

Los consensos globales sobre desarrollo sostenible plantean un paradigma que reconoce la centralidad de las ciudades como escenarios donde convergen los problemas de desigualdad e insostenibilidad, pero también como espacios privilegiados para la acción transformadora (ONU-Hábitat, 2022). La profundización de la democracia exige fortalecer la democracia local, entendiendo a los municipios como escuelas de ciudadanía y como primeras líneas en la defensa de derechos.

La Carta de Aalborg (1994) ya advertía que no existen soluciones universales para la sostenibilidad: cada ciudad debe encontrar sus propias vías, atendiendo a su contexto particular. Esta idea es reforzada por De Sousa Santos (2011), quien sostiene que el pensamiento hegemónico nos ha acostumbrado a recetas generalizadas, cuando en realidad los problemas globales requieren respuestas locales, integradas y contextualizadas.

No obstante, es necesario reconocer que muchas problemáticas urbanas superan los límites municipales, demandando políticas federales articuladas. En este marco surge el concepto de lo "glocal", que invita a pensar globalmente, pero actuar localmente (Hernández, 2003a).

Desde una perspectiva institucional, el fortalecimiento de la autonomía municipal contribuye directamente a los objetivos del ODS 16, al promover transparencia, participación ciudadana y acceso a la justicia (Prats, 2007). La descentralización efectiva permite distribuir el poder político de manera más equitativa, mejora la eficiencia estatal y genera confianza pública (Rodríguez-Arana, 2006). Así, los gobiernos locales dejan de ser meros ejecutores para transformarse en actores políticos con capacidad propositiva y transformadora, especialmente en contextos de conflicto socioambiental y construcción de paz social.

El municipio, como escala constitucionalmente adecuada, debe asumir la regulación y control de los problemas ambientales locales, y en casos interjurisdiccionales, promover la cooperación entre municipios. Avanzar en el reconocimiento de la autonomía municipal no solo es un imperativo democrático, sino una condición para construir instituciones resilientes capaces de enfrentar los desafíos del desarrollo sostenible.

Finalmente, siguiendo la visión integral propuesta por Francisco (2015), no existen dos crisis separadas —una social y otra ambiental— sino una única y compleja crisis socioambiental (n. 139). La respuesta a esta crisis exige soluciones integrales que combinen la lucha contra la pobreza, la dignidad de los excluidos y el cuidado de la naturaleza, lo que reafirma la necesidad de instituciones locales fuertes, inclusivas y comprometidas con el bien común.

3. Acceso a la Justicia

Si bien el marco normativo y legislativo vigente aparenta ser amplio y suficiente, en la práctica la cuestión parece

complejizarse aún más y comienzan a hacerse presente algunos interrogantes en cuanto a cómo deben aplicarse estos principios que regulan la aplicación de las competencias concurrentes en materia ambiental y el régimen constitucional. Ello, tal como lo menciona Esain, no solo por las problemáticas que surgen entre la Nación y las provincias por la complementariedad legislativa, sino también por las reglas jurídicas complementarias de los ámbitos locales (Esain, 2008).

La Provincia de Córdoba no escapa a estas tensiones interjurisdiccionales. Así lo reflejan numerosas presentaciones judiciales ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que ponen de manifiesto conflictos en los que los municipios se ven directamente involucrados.

Para la elaboración del presente capítulo, se recopilaron y analizaron 35 fallos dictados entre 2010 y marzo de 2025, todos vinculados a la temática ambiental o urbanística, y en los cuales algún municipio de la provincia fue parte. El recorte responde a una premisa fundamental: el acceso igualitario a la justicia es esencial para proteger derechos fundamentales, resolver disputas y garantizar que las poblaciones más vulnerables no sean marginadas ni desprotegidas, tal como lo establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS 16) de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015).

Del análisis realizado, surge un dato particularmente significativo: en solo uno de los casos el municipio figura como actor que inicia la acción judicial. En todos los restantes, las controversias son promovidas por personas físicas, organizaciones de la sociedad civil o empresas privadas. En el primer grupo, predominan las fundaciones, agrupaciones vecinales y ONG's que litigan en defensa del ambiente o del derecho a la ciudad o en defensa de los consumidores, frente a problemáticas recurrentes como la gestión de residuos, el emplazamiento de antenas o los impactos

de desarrollos inmobiliarios. En el segundo grupo, se concentran las demandas de empresas comerciales que cuestionan ordenanzas municipales —por ejemplo, la creación de nuevos tributos o restricciones normativas en virtud del poder de policía ambiental y urbanístico de los municipios— solicitando su inconstitucionalidad.

Este panorama ofrece un diagnóstico claro: la demanda social existe, pero no encuentra en el Estado local un canal institucional efectivo, por el contrario, la defensa del interés colectivo se ve en gran medida sostenida por organizaciones no gubernamentales y colectivos ciudadanos. Esta situación no refleja una falta de conflictividad ni de conciencia ambiental por parte de la población, sino una ausencia del Estado municipal como actor proactivo en la resolución de estos conflictos. Tal como señala Prats (2007), el fortalecimiento de la autonomía local debe ir acompañado por la creación de capacidades institucionales y mecanismos reales de participación, control y acceso a la justicia, sin los cuales los municipios pierden su capacidad transformadora.

El análisis de los fallos del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba permite evidenciar estas tensiones. En el caso *"Helacor S.A. c/ Municipalidad de Córdoba"*, el conflicto se originó a partir de la aplicación de tarifas por la disposición final de residuos sólidos urbanos. El Tribunal reconoció que, aun cuando existiera un desacuerdo económico entre el contribuyente y la concesionaria del servicio (CORMECOR S.A.), no podía interrumpirse el acceso a un servicio esencial como el tratamiento de residuos, pues ello afectaría el derecho colectivo a un ambiente sano y comprometería la salubridad pública. Esta causa pone en evidencia cómo las controversias administrativas, en apariencia técnicas o contractuales, adquieren una dimensión ambiental y colectiva cuando afectan servicios públicos vinculados a la higiene urbana. En este marco, el fallo reafirma la necesidad de que las autoridades locales

actúen con responsabilidad y previsibilidad en el ejercicio de sus competencias, garantizando condiciones mínimas de legalidad y coordinación institucional.

Por su parte, en el caso *"Club de Derecho c/ Municipalidad de Malvinas Argentinas",* la cuestión giró en torno a la impugnación de una medida cautelar que había suspendido los efectos de una ordenanza municipal. El Tribunal reconoció que, si bien la norma era producto del ejercicio del poder de policía local, debía analizarse si existía un interés público comprometido que justificara la suspensión preventiva de sus efectos. Aunque el recurso fue declarado improcedente por cuestiones de legitimación activa, el TSJ dejó asentado que el control de legalidad sobre los actos de los municipios es legítimo y necesario cuando estos comprometen derechos colectivos, sobre todo en temas ambientales.

Asimismo, el fallo *"Castellani c/ Municipalidad de Oncativo"* abordó la controversia en torno a la instalación de antenas de telefonía celular en una zona residencial. Los actores promovieron una acción de amparo por considerar vulnerados sus derechos a la salud, la propiedad y el ambiente sano. Pese a que el recurso fue rechazado por no acreditarse el daño concreto, el voto en disidencia del juez Cafferata resulta especialmente relevante, al destacar que ante la existencia de una amenaza ambiental, el principio precautorio debe operar aún en contextos de incertidumbre científica. Este razonamiento se alinea con los principios del derecho ambiental constitucional y con los postulados del ODS 16, que promueve la existencia de instituciones sólidas, transparentes y eficaces para la resolución de conflictos.

Estos antecedentes confirman que los gobiernos locales se encuentran ante el desafío de ejercer plenamente su autonomía, pero también de hacerlo bajo parámetros de legalidad, razonabilidad y coordinación institucional. El fortalecimiento de

la autonomía municipal, en este sentido, es un imperativo constitucional y una condición necesaria para garantizar el acceso a derechos fundamentales como el ambiente sano, el urbanismo justo y la justicia ambiental. En este marco, el ODS 16 se convierte en una hoja de ruta que exige consolidar una gobernanza local democrática, con instituciones accesibles y responsables, capaces de canalizar las demandas sociales sin necesidad de depender exclusivamente del accionar de organizaciones intermedias.

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba demuestra de forma contundente que el derecho a un ambiente sano, la autonomía municipal y la gobernanza local efectiva son dimensiones profundamente interrelacionadas. A pesar de que el marco normativo reconoce competencias amplias a los municipios en materia ambiental y urbanística, la práctica revela tensiones institucionales, omisiones estatales y una presencia judicial marcada por la intervención de organizaciones de la sociedad civil.

Los casos analizados —como Helacor, Club de Derecho, Castellani, Amigos de la Reserva Natural San Martín, entre otros— permiten advertir que los conflictos ambientales y territoriales tienden a judicializarse ante la ausencia de canales institucionales efectivos para la prevención, gestión y resolución de estas controversias. Si bien los municipios disponen de facultades para ejercer el poder de policía ambiental, las decisiones suelen ser impugnadas por actores privados o enfrentan el vacío de implementación por parte del mismo Estado local.

Ante ello, el ODS 16 brinda un marco conceptual que permite interpretar estos desafíos desde una lógica de derechos: la necesidad de instituciones sólidas, responsables, inclusivas y accesibles no es un mero postulado técnico, también es una exigencia concreta para garantizar la paz social, la justicia ambiental y el

desarrollo sostenible desde el nivel local. Por tanto, fortalecer la autonomía municipal no es sólo una cuestión jurídica o administrativa, sino una tarea esencial para construir democracias territoriales capaces de responder a las demandas de la ciudadanía y de cuidar el ambiente que habitamos.

4. Posibles soluciones: fortalecer la autonomía desde las instituciones

Frente a los desafíos evidenciados a lo largo del trabajo, resulta fundamental proponer caminos concretos que permitan avanzar hacia una gestión ambiental y territorial más equitativa, eficaz y democrática. En este marco, uno de los ejes estratégicos debe ser el fortalecimiento institucional de los municipios, especialmente en la provincia de Córdoba, donde las tensiones entre autonomía normativa y limitaciones operativas se hacen cada vez más visibles.

El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal, plasmado en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial de Córdoba, debe traducirse en condiciones reales y materiales de ejercicio. Para eso, es imprescindible respetar sus potestades jurídicas en materia ambiental, urbanística y de gestión del territorio, asimismo, atribuirles presupuesto suficiente, recursos técnicos y herramientas de planificación que les permitan responder a las demandas de la ciudadanía.

Como advertía ya en el siglo XIX Juan Bautista Alberdi, con una claridad aún vigente: "dar funciones a los municipios sin darles recursos, es como dar obligaciones sin medios, es crear órganos sin sangre" (Alberdi, 1852). Asignar responsabilidades sin garantizar los medios para cumplirlas desnaturaliza la autonomía local, debilita la confianza institucional y agrava los conflictos. Por el contrario, construir municipios sólidos, bien financiados y articulados con

otros niveles de gobierno permitirá consolidar una gobernanza ambiental más efectiva, prevenir judicializaciones innecesarias y fortalecer el vínculo entre Estado y ciudadanía.

Superar estos desafíos implica diseñar e implementar políticas públicas que promuevan el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, la creación de espacios deliberativos con participación comunitaria efectiva, y la incorporación transversal del enfoque de derechos humanos y justicia ambiental en toda la gestión pública. Por tal motivo, requiere un compromiso político sostenido y una ciudadanía activa, consciente del valor que tienen las decisiones locales en la construcción de sociedades más justas y sostenibles.

De igual manera, es necesario reafirmar que la autonomía municipal no puede ser vulnerada por otros niveles del Estado. Cualquier política, decisión o normativa que pretenda imponerse desde instancias provinciales o nacionales sin la debida articulación, puede configurar una forma de avasallamiento institucional que contradice el espíritu del federalismo argentino. Por ello, resulta imprescindible utilizar las herramientas que nos brinda el diseño federal consagrado por nuestra Constitución Nacional, para asegurar un equilibrio respetuoso entre las competencias concurrentes y el principio de no intervención en los asuntos locales.

Asimismo, respetar la especificidad de cada territorio es fundamental. En lugar de replicar modelos centralizados, se deben fomentar estrategias diferenciadas que contemplen las características sociales, ambientales y culturales de cada municipio. Esta perspectiva se alinea con la idea de una "gobernanza glocal", en la que las soluciones surgen del diálogo entre los marcos globales (como el ODS 16) y los saberes locales, fortaleciendo así la resiliencia institucional y el tejido democrático desde la base.

En línea con esta visión, resulta ilustrativo lo sostenido por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en múltiples fallos

recientes. En "Michalopulos", el tribunal reafirma que el ordenamiento territorial es facultad indelegable y concurrente de cada municipalidad, mientras que en "Amigos de la Reserva San Martín" señala la responsabilidad municipal en la protección del patrimonio natural y la tutela de derechos ambientales de las futuras generaciones. Esta doctrina jurisprudencial reconoce a los municipios como actores estratégicos del federalismo ambiental, cuyo accionar debe ser respetado y reforzado por las demás esferas estatales.

Reafirmando la idea de que el municipio debe ser un sujeto esencial en esta materia, es imprescindible garantizarle capacidad económica para llevar a cabo las tareas que más se adecuen con su posición respecto de los problemas ambientales. Tal como sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la autonomía municipal no puede ser eficaz si no se garantiza a los municipios el acceso a los recursos que les permitan ejercer las competencias que les son propias, ya sea mediante la imposición de tributos propios o a través de una correcta y equitativa distribución de los recursos coparticipables por parte de las provincias. Asignar funciones sin la correlativa asignación de medios económicos vulnera el principio de razonabilidad y debilita el sistema federal (CSJN, 2013). Sin una adecuada financiación, no hay autonomía posible ni gestión ambiental efectiva.

En este sentido, resulta clave reafirmar la importancia del federalismo de cooperación, en el cual las soluciones no surjan unilateralmente desde uno u otro nivel del Estado, sino que sean el producto de un diálogo institucional sólido y horizontal entre Nación, provincias y municipios. Solo así es posible construir una distribución de competencias efectivamente operativa, no meramente formal, que permita dar respuestas reales y sostenibles a los problemas ambientales desde una lógica de corresponsabilidad, solidaridad y gobernanza democrática.

En cuanto a la búsqueda de soluciones institucionales sostenibles, la cooperación intermunicipal y el fortalecimiento

de las relaciones interjurisdiccionales aparecen como estrategias indispensables para consolidar un federalismo moderno, dinámico y cooperativo. Bajo esta perspectiva, tal como lo sostiene el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en el fallo "Ente Traslasierra", la concertación entre distintos niveles de gobierno no debilita la autonomía municipal, sino que la refuerza al permitir una gestión articulada de problemas comunes, especialmente en materia ambiental. La sentencia subraya que "la concertación interjurisdiccional o cooperativa refuerza y no destruye las posibilidades efectivas de la autonomía".

Según Hernández (2003a), estas relaciones intermunicipales son un instrumento fundamental para el cumplimiento de los fines de los gobiernos locales y para la instauración de un federalismo moderno. Estas herramientas institucionales favorecen la regionalización, la integración y la cooperación técnica y financiera, consolidando el rol de los municipios como actores centrales de la planificación territorial. El artículo 190 de la Constitución Provincial de Córdoba habilita la creación de entes intermunicipales como verdaderos instrumentos de gobernanza concertada.

En el plano práctico, ya existen en Argentina diversas experiencias que reflejan la utilidad de las relaciones intermunicipales para abordar problemáticas comunes, especialmente en materia ambiental. En la provincia de Córdoba, se destacan los entes ADESUR y EINCOR, conformados por múltiples municipios con el objetivo de fomentar el desarrollo regional, la gestión de residuos y el fortalecimiento institucional. También es relevante la experiencia del Ente Intermunicipal-Comunal de la Cuenca del Lago San Roque, concebido como un organismo autárquico descentralizado para coordinar acciones ambientales en esa área crítica. Estos casos demuestran que la cooperación territorial es una vía viable para avanzar hacia un federalismo moderno y de concertación, tal como lo propone Hernández (2003a, pp. 497-502).

En síntesis, cualquier propuesta de mejora que aspire a una ciudad, un ambiente más justo y mejor calidad de vida de sus habitantes debe partir del reconocimiento del rol estratégico de los municipios como garantes de derechos, promotores del desarrollo sostenible y primeros receptores de las demandas ciudadanas. Para lograrlo, dotarlos de recursos, asegurar su autonomía, respetar sus potestades y generar mecanismos de articulación efectiva entre niveles de gobierno no es una opción, sino una condición necesaria para la transformación institucional que el presente exige.

En última instancia, cuidar el ambiente y fortalecer nuestras instituciones locales es una vía para alcanzar la sostenibilidad y para construir ciudades más justas, inclusivas y pacíficas, donde los derechos se ejerzan plenamente, la ciudadanía participe activamente y el Estado esté presente como garante del bien común. Esta visión integradora, impulsada por el ODS 16, invita a repensar el modelo de ciudad y de sociedad que queremos habitar y construir colectivamente.

Conclusión

A lo largo del presente trabajo se ha evidenciado que, si bien el ordenamiento jurídico argentino —en sus distintos niveles— brinda un andamiaje normativo amplio en materia ambiental, urbanística y de participación ciudadana, su aplicación efectiva se encuentra obstaculizada por profundas limitaciones institucionales. Esta brecha entre lo normativo y lo real representa uno de los principales desafíos del desarrollo sostenible en contextos territoriales complejos como el de la provincia de Córdoba.

Los conflictos judicializados, especialmente los vinculados a ordenanzas municipales, reservas naturales, residuos o desarrollos inmobiliarios, muestran que las demandas ciudadanas existen, pero que el Estado local muchas veces no canaliza ni anticipa

estos conflictos, siendo reemplazado en su rol institucional por organizaciones sociales, fundaciones o vecinos movilizados. Este fenómeno revela una autonomía municipal más formal que efectiva, debilitada por la falta de recursos, capacidades técnicas y voluntad política para ejercer con plenitud sus competencias.

En este marco, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 se presenta como un faro normativo y ético que interpela a los gobiernos locales a fortalecer sus instituciones, garantizar el acceso a la justicia y promover una gestión participativa, transparente y responsable. Como primer eslabón del Estado, los municipios tienen la capacidad de incidir directamente en la vida cotidiana de la ciudadanía, y por ello, su fortalecimiento es condición necesaria para la construcción de comunidades resilientes, democráticas y comprometidas con la protección del ambiente.

Fortalecer la autonomía municipal no debe entenderse simplemente como descentralizar funciones, sino como garantizar los medios reales para su ejercicio. Para que esta autonomía no sea simbólica, es indispensable dotar a los municipios de recursos económicos, humanos y técnicos, así como promover la cooperación interjurisdiccional y la articulación territorial bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad.

La articulación entre el ODS 16, la autonomía municipal y el derecho a un ambiente sano constituye, en este sentido, un eje estratégico para la transformación institucional. Casos como el del Valle de Punilla o las disputas por la gestión de reservas urbanas muestran que sin instituciones locales sólidas, con capacidad de incidencia y legitimidad social, los procesos de desarrollo tienden a ser excluyentes, insostenibles y generadores de conflictividad.

Las soluciones posibles no se hallan en recetas universales. En coincidencia con la Carta de Aalborg (1994), cada ciudad debe encontrar su propio camino hacia la sostenibilidad. No es válido importar estrategias sin comprender las particularidades locales. En palabras de Boaventura de Sousa Santos (2011): “nos

encontramos acostumbrados al universalismo y a las teorías generales, pero nadie tiene una única receta para resolver los problemas mundiales". El conocimiento situado, la participación activa y el compromiso con el territorio son insumos indispensables para una gobernanza ambiental democrática.

Sin embargo, no debe ignorarse que muchas problemáticas, como las vinculadas al urbanismo y el ambiente, exceden los límites municipales y requieren una política federal concertada. A ello apunta el concepto de "glocalidad", que exige pensar desde lo global, pero actuar desde lo local, articulando escalas de gobierno y saberes diversos en la búsqueda de soluciones integrales.

Desde el informe Brundtland (CMMAD, 1987), el mundo viene advirtiendo que el desarrollo actual avanza a costa del ambiente. Nuestra acción sobre la ciudad ha erosionado la ciudad misma. Y sin ciudad —sin convivencia, sin conflicto, sin identidad compartida— no hay ciudadanía, ni territorio, ni nación. No podemos mirar para otro lado.

Cuidar el ambiente no es sólo un imperativo ético, sino una vía concreta para fortalecer nuestras instituciones democráticas. En la medida en que logremos construir estructuras estatales sólidas, sensibles y articuladas, estaremos también construyendo sociedades más justas, pacíficas e inclusivas, en plena sintonía con los principios del ODS 16.

Referencias

Acosta, A. (2017). *El Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos.* Icaria Editorial.

Acuerdo de Escazú (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, CEPAL.

Alberdi, J. B. (1852). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina,* Imprenta de Julio Belin i Ca.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1). Naciones Unidas. https://docs.un.org/es/A/RES/70/1

Asamblea Punilla Sur por el Ambiente (2023). *Documentos de oposición al proyecto de autovía de montaña.*

Berros, M. V. (2015). "Justicia ambiental: un concepto en disputa", *Revista de Estudios Sociales,* (53), 36-49.

Bulkeley, H., & Betsill, M. (2005). "Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the Urban Politics of Climate Change", *Environmental Politics,* 14(1), 42-63.

Cáceres, D. M. (2019). "Conflictos socioambientales en la Argentina rural: una perspectiva desde la ecología política", *Revista de Geografía Norte Grande,* (73), 179-198.

Carta de Aalborg (1994). *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad,* Aalborg, Dinamarca.

Cassagne, J. C. (1999). *Derecho municipal,* LexisNexis.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020). Desigualdades y pobreza en América Latina: impactos del cambio climático, Naciones Unidas.

CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987). *Nuestro futuro común*. Naciones Unidas. https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=es

Constitución de la Nación Argentina (1994). https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm

Constitución de la Provincia de Córdoba (2001). https://www.infoleg.gob.ar/basehome/ConstituciondeCordoba.htm

CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación) (2013). Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Provincia de Santiago del Estero s/ acción declarativa de certeza. Fallos: 336:2211.

De Sousa Santos, B. (2011). *Epistemologías del Sur,* CLACSO.

Esain, J. A. (2008). *Competencias ambientales,* Abeledo Perrot.

Faguet, J. P. (2012). *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia,* University of Michigan Press.

Francisco (2015). *Laudato si': Sobre el cuidado de la casa común,* Ciudad del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana.

Gordillo, J., & Iza, A. (2019). *Conflictos socioambientales en Córdoba: un enfoque desde los derechos humanos,* Editorial UNC.

Gras, C. y Hernández, V. (coords.) (2009). *La Argentina rural: De la agricultura familiar a los agronegocios*. Biblos.

Hernández, A. M. (2003a). *Derecho Municipal. Parte General,* Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Hernández, A. M. (2003b). *Autonomía municipal y federalismo,* Rubinzal-Culzoni.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021). Informe sobre desarrollo humano y cambio climático. Naciones Unidas. Latinoamericano de Arquitectura, (27), 179-220.

Ley N.º 10.208 de Política Ambiental de Córdoba. https://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2017/04/Politica-Ambiental-Provincial.-Ley-10208.pdf

Martiarena, M. A., & Gargantini, D. M. (2019). Conflictos urbanos y violaciones al derecho a un ambiente sano y sostenible en la ciudad de Córdoba (Argentina), en C. A. Ruggerio & F. Suárez (coords.). *Los conflictos ambientales en América Latina II: Áreas urbanas y periurbanas* (pp. 179-219). Universidad Nacional de General Sarmiento. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/126379

ONU (Organización de las Naciones Unidas)/Asamblea General (2022). Resolución A/76/L.75 sobre el reconocimiento del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como derecho humano universal.

ONU (Organización de las Naciones Unidas)/Hábitat (2022). Ciudades sostenibles y resilientes: desafíos y oportunidades. Naciones Unidas.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022). *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022.*

Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (s.f.). ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/peace-justice-and-strong-institutions

Rawlston, J., & Rega, C. (2017). Justice, Sustainability and Governance in Environmental Planning, Routledge.

RUAD (Red Universitaria de Ambiente y Desarrollo) (2021). Informe técnico sobre el impacto ambiental de la autovía de Punilla.

Rodríguez-Arana, J. (2006). *El principio de subsidiariedad y autonomía municipal,* Editorial Marcial Pons.

Sagüés, N. P. (1992). *Introducción al Derecho Constitucional,* Rubinzal-Culzoni.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (2013). Club de Derecho c/ Municipalidad de Malvinas Argentinas-Conflicto de competencia.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (2014). Michalopulos, María Laura c/ Municipalidad de Córdoba-Amparo ambiental.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (2015a). Castellani, Carlos Edgardo c/ Municipalidad de Oncativo-Amparo por instalación de antena.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (2015b). Ente Traslasierra Limpia c/ Municipalidad de Villa Dolores-Conflicto externo municipal.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (2020). Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín c/ Municipalidad de Córdoba-Amparo ambiental.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (2021). Fischer, Diego Agustín y otros c/ Comuna de Dique Chico-Amparo ambiental.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (2021). Helacor S.A. c/ Municipalidad de Córdoba y otro-Amparo ambiental.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (2022). Benatti, Víctor Hugo c/ Municipalidad de Córdoba-Acción declarativa.

Zarza Mensaque, A., & Barrera Buteler, G. (2010). *Curso de Derecho Municipal.* Advocatus.

Capítulo 5.
Violencia y explotación infantil en México

María Guadalupe Sánchez Trujillo

Introducción

De acuerdo con el Banco Mundial en 2023 había un poco más de 2 mil millones de personas entre 0 y 14 de años en el mundo, el equivalente al 25% de la población total (Banco Mundial, 2023). Del porcentaje señalado, 251 millones no van a la escuela (UNESCO, 2024) y más de 450 millones viven en zonas de conflicto o han sido desplazados por eventos de guerra (UNICEF, 2024). Entre 2015 y 2023, 765 millones de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) se casaron (UNICEF, 2023) y se estima que harán falta 300 años para tomar conciencia y lograr eliminar el matrimonio infantil (UNICEF, 2024, p. 14).

Las cifras anteriores hacen ver que los esfuerzos que están realizando las instituciones internacionales, algunos gobiernos y miembros de la sociedad civil, no son suficientes para mantener a salvo a la niñez y juventud en un mundo rebasado por la violencia, el desorden y la falta de liderazgo para hacer que las cosas mejoren a favor de la paz, la inclusión y el cuidado de la humanidad.

El escenario planteado, resalta la importancia del Objetivo 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” de los objetivos de la

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que busca concretar acciones a favor de un mejor escenario nacional y global para la infancia. Del ODS 16 destacan las metas:

> 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo. Indicador 16.1.1: Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad; 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. Indicador 16.2.1: Proporción de niños y niñas de entre 1 y 17 años que han sufrido algún castigo corporal o agresión psicológica a manos de sus cuidadores en el último mes. Indicador 16.2.3: Proporción de mujeres y hombres jóvenes de entre 18 y 29 años que sufrieron violencia sexual antes de cumplir los 18 años (Naciones Unidas, 2025).

Son dos fines del objetivo que buscan mejorar la situación de la niñez en el mundo y que se trabaja contra reloj para alcanzar los resultados que se esperan a su favor.

1. Violencias contra la infancia

La violencia contra la niñez y la adolescencia toma muchas formas. Al ser personas indefensas y en desarrollo, son víctimas fáciles de adultos sin escrúpulos e inclusive de la violencia institucionalizada.

La pandemia de Covid-19 sacó a la luz los terribles escenarios de violencia familiar que viven muchos NNA. Ahí se confirmó que en ocasiones son los mismos padres de familia, los abuelos, tíos o cuidadores quienes maltratan y lastiman a los niños (UNICEF,

2021). Si bien, se sostenía que la disciplina basada en el castigo físico y psicológico estaba dejándose atrás, el encierro durante la cuarentena aumentó la violencia multifactorial contra los menores; es decir, la niñez que ya se encontraba en contextos familiares disfuncionales o violentos estuvo aún más expuesta a castigos corporales, abuso psicológico, abuso sexual, privada de educación adecuada y aislada socialmente (CEPAL, UNICEF y Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, 2020).

1.1 Castigo Corporal

Como se ha dicho, los NNA en América Latina y el Caribe entre los 1 y 14 años son sometidos en sus hogares a castigos físicos como una forma de "educarlos", con base en la UNICEF más del 80% de la población de este grupo etario es disciplinado de esta manera (UNICEF, 2022).

La disciplina violenta está constituida por cualquier castigo corporal o agresión psicológica. El castigo corporal va desde sacudir, golpear con la mano o con algún objeto, hasta prácticas de tortura. La agresión psicológica por su naturaleza es trascendente y deja heridas mentales y espirituales de por vida, afectando el desarrollo pleno del menor.

Al presente, la Convención de los Derechos del Niño (CDN), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) promueven el cuidado de los menores y prohíben los castigos corporales y humillantes. Los NNA tienen derecho a una vida libre de violencia, colmada de cuidados para lograr su desarrollo integral. De acuerdo con la LGDNNA en nuestro país a partir de 2021 se prohibió el castigo físico y ofensivo, definiendo a estos como sigue:

> castigo corporal o físico es todo aquel acto cometido en contra de niñas, niños y adolescentes en el que se utilice la fuerza física, incluyendo golpes con la mano o con algún objeto, empujones, pellizcos, mordidas, tirones de cabello o de las orejas, obligar a sostener posturas incómodas, quemaduras, ingesta de alimentos hirviendo u otros productos o cualquier otro acto que tenga como objeto causar dolor o malestar, aunque sea leve. Castigo humillante es cualquier trato ofensivo, denigrante, desvalorizador, estigmatizante, ridiculizador y de menosprecio, y cualquier acto que tenga como objetivo provocar dolor, amenaza, molestia o humillación cometido en contra de niñas, niños y adolescentes (Párrafos 2 y 3, fracción VIII, artículo 47).

En algún momento de la niñez o adolescencia, los nacidos en el siglo XX y anteriores, fueron sometidos a alguna forma violenta de corrección de la conducta. Esa fue la enseñanza que pasó de generación en generación. Hacia finales del siglo pasado, como resultado de los esfuerzos por concientizar sobre los daños físicos y psicológicos que dejaban los castigos familiares, es que se comenzó a hacer cambios para tener una sociedad más asertiva en la educación infantil.

Tabla 1. Países y territorios donde el castigo corporal infantil está prohibido

Países	En el hogar	En la escuela
Anguila	No está prohibido	Totalmente prohibido
Antigua y Barbuda	No está prohibido	No está prohibido
Argentina	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Bahamas	No está prohibido	No está prohibido
Barbados	No está prohibido	No está prohibido
Belice	No está prohibido	Totalmente prohibido
Bolivia (Estado plurinacional de Bolivia)	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Brasil	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Chile	No está prohibido	Totalmente prohibido
Colombia	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Costa Rica	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Cuba	No está prohibido	Totalmente prohibido
Dominica	No está prohibido	No está prohibido
Ecuador	No está prohibido	Totalmente prohibido
El Salvador	No está prohibido	Totalmente prohibido
Granada	No está prohibido	No está prohibido
Guatemala	No está prohibido	No está prohibido
Guyana	No está prohibido	No está prohibido
Haití	No está prohibido	Totalmente prohibido
Honduras	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Islas Turcas y Caicos	No está prohibido	No está prohibido
Islas Vírgenes Británicas	No está prohibido	No está prohibido
Jamaica	No está prohibido	No está prohibido
México	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Montserrat	No está prohibido	No está prohibido
Nicaragua	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Panamá	No está prohibido	No está prohibido
Paraguay	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Perú	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
República Dominicana	No está prohibido	Totalmente prohibido
Saint Kitts y Nevis	No está prohibido	No está prohibido
Santa Lucía	No está prohibido	No está prohibido
San Vicente y las Granadinas	No está prohibido	No está prohibido
Suriname	No está prohibido	No está prohibido
Trinidad y Tobago	No está prohibido	Totalmente prohibido
Uruguay	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido
Venezuela (República Bolivariana de Venezuela	Totalmente prohibido	Totalmente prohibido

Elaboración propia con datos tomados de Perfil Estadístico de la Violencia contra la Infancia en América Latina y el Caribe (UNICEF, 2022).

1.2 Violencia sexual contra la infancia

Uno de los abusos más dramáticos en contra de los NNA es la violencia sexual, este crimen marca el resto de la vida de las personas.

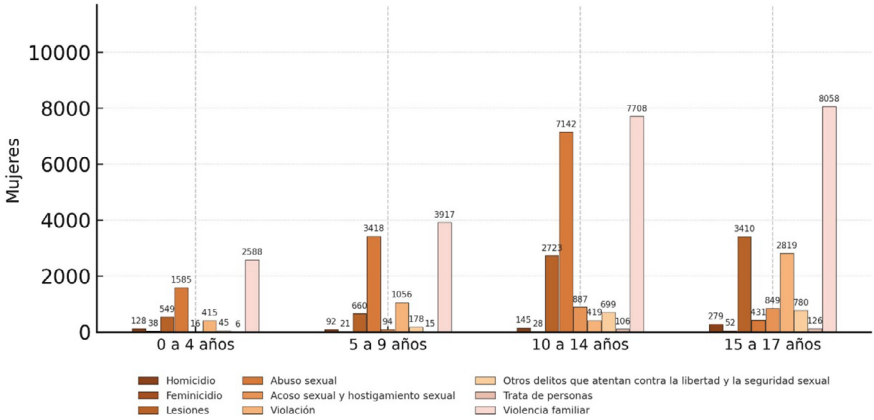
En nuestro país para 2022, las niñas y adolescentes fueron víctimas de 59,141 delitos; en el caso de los niños y adolescentes se registró que sufrieron 30,207 delitos (INEGI, 2023b). Los delitos que impactan más a los niños y adolescentes son el homicidio y las lesiones; los delitos que más sufren las niñas y adolescentes son abuso sexual, acoso y hostigamiento sexual, violación, trata de personas, entre otros.

Los NNA están expuestos a ser víctimas de violencia sexual, a saber: violación, abuso sexual, incesto, pornografía, explotación sexual. Esta violencia muchas veces es ejercida en la familia y en el entorno escolar y social donde vive. Estos escenarios deberían ser los más seguros para los infantes y adolescentes, sin embargo, son donde más sufren abusos. El Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) reportó en 2022 la comisión de

> 1,188 delitos de abuso sexual con víctimas hombres de 5 a 9 años y 1,215 delitos con víctimas hombres de 10 a 14 años, en comparación con los 3,418 delitos con víctimas mujeres de 5 a 9 años y 7,142 de 10 a 14 años. Asimismo, de 15 a 17 años en hombres fueron 555 víctimas de abuso mientras en mujeres, 4,312 víctimas. En otras palabras, en las mujeres de 5 a 9 años el abuso sexual ocurre casi tres veces más que en los hombres (INEGI, 2023b).

Las cifras sólo muestran los casos que llegan al conocimiento de la autoridad, ya que por diversas razones como son la vergüenza, la ignorancia, las amenazas, la complicidad, entre otras, muchos delitos no son denunciados.

Gráfica 1. Número de delitos con víctimas de 0 a 17 años registrados en averiguaciones previas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público del fuero común por grupo de edad y sexo, 2022

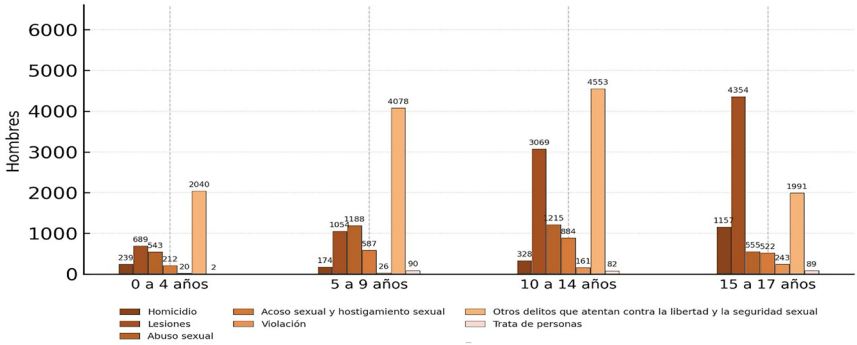


Fuente: elaboración propia con datos tomados de INEGI, 2023b.

Los NNA tienen derecho a vivir una vida libre de violencia, los adultos y las autoridades están obligados a actuar para que así sea.

Las primeras etapas de la vida son cruciales para el desarrollo físico, mental y emocional de las personas, durante la niñez y la adolescencia se aprende a manejar las emociones frente al descubrimiento de sí mismo y del mundo, se desarrollan las habilidades blandas que nos llevan a construir relaciones sanas. El acompañamiento acertado de los adultos debe sumar a que la infancia crezca plena, segura y con las herramientas socioemocionales suficientes para seguir su propio camino.

Gráfica 2. Número de delitos con víctimas de 0 a 17 años registrados en averiguaciones previas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público del fuero común por grupo de edad y sexo, 2022



Fuente: elaboración propia con datos tomados de INEGI, 2023b.

Es posible que muchos casos contra la integridad de los niños, niñas y adolescentes, no se hubieran denunciado, ya que 2022 fue todavía un año afectado por la pandemia COVID-19, aun así, el número resulta alarmante porque implica que los menores de edad no contaron con el debido cuidado y protección en atención a su vulnerabilidad.

Debe tenerse en cuenta que la violencia sexual infantil se ve agravada con la trata de personas. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también llamado Protocolo de Palermo),[32] define el delito de trata de persona como:

> la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción

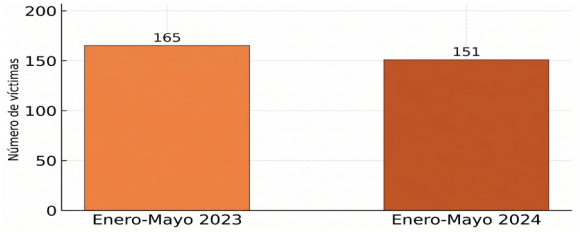
> de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (artículo 3, a)).

La trata de niños, niñas y adolescentes es un delito que lesiona su desarrollo físico, intelectual y moral, ocasionándoles secuelas de por vida, privándolos de un libre desarrollo de la personalidad y de la posibilidad de construir un futuro personal, profesional y familiar.

En 2017, casi 9 mil NNA mexicanos indocumentados (la mayoría transitando solos hacia Estados Unidos) fueron devueltos a territorio mexicano (unicef, 2017). Lo anterior revela que la protección de la infancia en el país y en el mundo está en crisis ¿cómo es posible que tantos niños puedan cruzar una frontera sin que nadie se dé cuenta? Y eso no es todo. A partir de 2017 se ha visto una gran movilidad de NNA centroamericanos que migran sin acompañamiento por razones de sobrevivencia y que luchan por cruzar el territorio mexicano para intentar llegar a los Estados Unidos. Así, México repatrió 16 mil 162 NNA centroamericanos indocumentados, de los cuales más de 7 mil viajaban sin la compañía de un adulto (UNICEF, 2017). Para 2023 fueron 6 mil 732 NNA migrantes indocumentados no acompañados que México devolvió a sus países de origen (Naciones Unidas en México, 2023).

Estas vivencias dañan a los menores y los someten a graves riesgos de caer en manos criminales. Sobre la victimización de los NNA se reitera que no hay datos exactos, en ocasiones los delitos que sufren no son denunciados o lo que es más grave aún, no son conocidos. Los NNA en situación de migración sufren de multivulnerabilidad pues son personas pobres, desplazadas e indocumentadas (García, J., 2020).

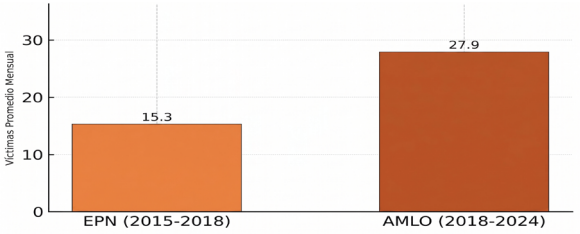
Gráfica 3. Víctimas de trata de personas (0-17 años) enero-mayo 2023 vs. 2024



Fuente: elaboración propia con datos tomados de REDIM (2024). Incidencia delictiva del fuero común al corte de mayo de 2024.

La gráfica anterior refleja una ligera disminución en el número de víctimas registradas entre los dos periodos de 2023 y 2024, lo que podría implicar una leve mejoría hacia el último año del sexenio anterior (Andrés Manuel López Obrador). Sin embargo, en la gráfica siguiente se manifiesta un problema más grave y sostenido.

Gráfica 4. Promedio mensual de víctimas de trata de personas. Comparativo de administraciones



Fuente: elaboración propia con datos tomados de REDIM (2024). Incidencia delictiva del fuero común al corte de mayo de 2024.

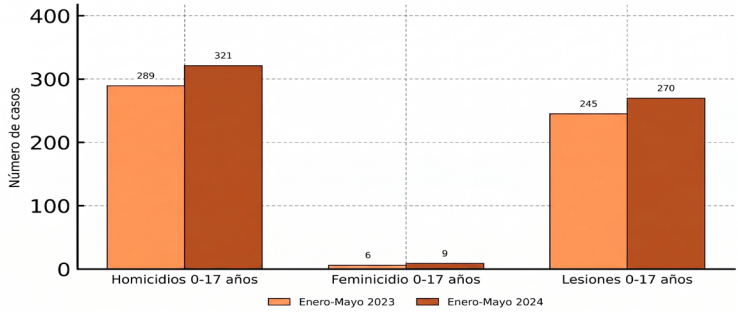
Desde un enfoque de derechos humanos, la violencia contra los NNA es un crimen contra la humanidad que debe llevar a los gobiernos a replantear las políticas públicas estableciendo una transversalidad que busque generar mejores escenarios para la infancia. En ninguna circunstancia puede permitirse que los daños a los NNA se perpetúen de gobierno en gobierno, sin que se haga algo al respecto.

1.3. Violencia armada contra la infancia

La niñez mexicana está siendo víctima de la violencia armada que se considera desde hace años sin control. En México miles de NNA han sido utilizados o reclutados por grupos delincuenciales, sin que haya una cifra exacta sobre el número de los afectados. Los NNA "tienen derecho a vivir en paz y armonía, a no ser privados de la vida, ni ser utilizados en conflictos armados o violentos" (artículo 16, LGDNNA).

De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos a finales de 2018 había aproximadamente 105 mil 100 NNA desplazados internos, esto con el propósito de protegerse de la delincuencia organizada (CMDPDH, 2023, p. 18). Las actividades de las organizaciones criminales se han extendido a rubros que antes no se veían afectados. Si bien el despojo de tierras, el robo de hidrocarburos, el cobro de piso a empresarios, entre otros, eran actividades delictivas de continua realización, hoy los delincuentes también están cobrando hasta por dejar vivir a las personas en sus casas, en los pueblos y ciudades que desde siempre han habitado.

Gráfica 5. Violencia con armas de fuego contra infancia y adolescencia en México. Comparativo enero-mayo 2023 vs. 2024



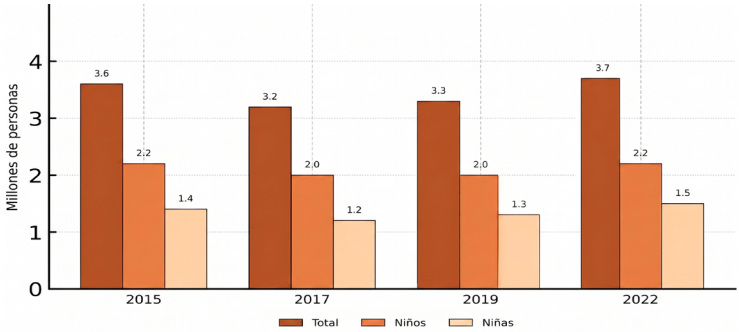
Fuente: elaboración propia con datos tomados de REDIM (2024).

1.4 Trabajo infantil

En 2020, un total de 160 millones de niñas y niños trabajaban: 63 millones de niñas y 97 millones de niños. Asimismo, 79 millones de niños y niñas realizaban trabajos peligrosos que ponían en riesgo su salud, su seguridad y su desarrollo moral (OIT y UNICEF, 2021). Seis de cada 10 niños menores de 5 años (alrededor de 400 millones) sufrían regularmente castigos corporales o violencia psicológica perpetrados por sus progenitores o cuidadores (UNICEF, 2024).

De acuerdo con el INEGI en 2022, 3.7 millones de NNA de 5 a 17 años realizaban trabajo infantil en México, de los cuales 2.1 millones laboraban en actividades económicas no permitidas: 1.8 millones que trabajaban en ocupaciones no permitidas, 1.6 millones que hacían trabajos domésticos en condiciones no adecuadas y 318 que debían combinar (INEGI, 2023a).

Gráfica 6. Trabajo infantil, según sexo 2015-2022 (millones de personas)



Fuente: elaboración propia con datos tomados de INEGI (2023a).

Las entidades federativas con mayor índice de trabajo infantil son Guerrero, Chiapas y Nayarit, aunque en todos los estados de la República se da este fenómeno. Los trabajos que más realizan los niños, niñas y adolescentes en México son: empleados del comercio (formal e informal), actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesca, minería, construcción, industria, domésticas, de limpieza, entre otros (INEGI, 2023a).

Además, los NNA que trabajan no sólo abandonan los juegos infantiles que les son necesarios para el desarrollo de sus habilidades blandas (*soft skills*), que son competencias interpersonales y sociales fundamentales para su plenitud (empatía, tolerancia, trabajo en equipo, inteligencia emocional, comunicación asertiva, resiliencia), sino que también los obliga a dejar la escuela llevándolos al atraso intelectual, económico y social; perpetuando las desventajas frente a los demás y condenándolos a vivir en la violencia y el atraso.

2. Marco legal nacional e internacional para la protección de niñas, niños y adolescentes

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, existe un marco legal nacional e internacional robusto para la tutela de los NNA, de lo que se adolece es del trabajo de los operadores jurídicos encargados de hacer valer los derechos de la infancia. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de forma integral tutela en general a todas las personas, particularmente el artículo 4° establece normas para la protección de los NNA y sus derechos, a saber:

> en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

La CPEUM declara que los padres y tutores son corresponsables junto con el Estado de velar por el cumplimiento de los derechos de los menores, además el Estado debe brindar rehabilitación a los menores discapacitados, así como una pensión por su condición y una beca estudiantil (artículo 4°).

Del texto constitucional se derivan diversas leyes que señalan la forma en que deberán ser atendidas las necesidades y derechos de los NNA, a saber: la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil que se emitió el 24 de octubre de 2011, su finalidad es organizar la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios,

la Ciudad de México, los sectores privado y social en la política nacional para la prestación de servicios para la atención y cuidado de los infantes. El 4 de diciembre de 2014 se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) con el objetivo de reconocer sus derechos, así como garantizar su ejercicio, respeto y protección. También es la ley que fundamenta la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En esta ley se enuncian los siguientes derechos de los NNA:

> Derecho a la vida, a la paz, a la supervivencia y al desarrollo, Derecho de prioridad, Derecho a la identidad, Derecho a vivir en familia, Derecho a la igualdad sustantiva, Derecho a no ser discriminado, Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal, Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social, Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, Derecho a la educación, Derecho al descanso y al esparcimiento, Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura, Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información, Derecho de participación, Derecho de asociación y reunión, Derecho a la intimidad, Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes y Derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (LGDNNA, artículo 13).

Como respuesta a un reclamo social, el 7 de enero de 2021 se dio la Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia (LGDOCIA), cuya finalidad es crear redes de apoyo para el acceso a los servicios de salud para la

detección oportuna del cáncer y en su caso, tratamiento integral y de calidad. En concordancia con esta ley, el derecho a la salud de los NNA implica:

> recibir atención médica integrada, desde la promoción, prevención, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias; recibir diagnóstico y tratamiento oportuno de cáncer en cualquiera de sus tipos o modalidades; recibir las prestaciones de los servicios de salud correspondientes, para el tratamiento necesario desde la confirmación del diagnóstico y hasta el alta médica, sin importar que en el proceso el paciente supere los 18 años; recibir información suficiente, clara, oportuna y veraz, adecuada a su edad, así como la orientación que sea necesaria respecto de su salud y sobre los riesgos y alternativas de los procedimientos, diagnósticos terapéuticos y quirúrgicos que se le indiquen o apliquen; contar con servicios de apoyo psicosocial de acuerdo con sus necesidades; acceder a las prestaciones de los servicios de salud correspondientes, con el fin de realizar los exámenes paraclínicos que corroboren el diagnóstico; contar, a partir del momento en que se tenga la presunción de cáncer y hasta que el diagnóstico no se descarte, con la autorización de todos los procedimientos, de manera integral y oportuna; recibir apoyo académico especial en las Unidades Médicas Acreditadas para que las ausencias escolares por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad no afecten de manera significativa, su rendimiento académico; recibir cuidados paliativos cuando sea necesario (LGDOCIA, artículo 7).

Estas leyes han sido replicadas en las entidades federativas, sin embargo, aún hay mucho camino por andar pues el trabajo arduo sigue siendo para las familias con NNA con cáncer que muchas veces no cuentan con los recursos económicos

suficientes para afrontar los gastos médicos y, además, se enfrentan a un sistema de salud que no tiene los elementos necesarios para brindarles la atención clínica que por derecho humano y por ley, les corresponde.

Gracias a los esfuerzos supranacionales, se tiene un conjunto de instrumentos que comprenden y promueven los derechos de los NNA. A saber: Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en París el 10 de diciembre de 1948; Convención Americana sobre Derechos Humanos dada San José el 22 de noviembre de 1969; Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, suscrita en Nueva York, el 10 de diciembre de 1962; Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la Ciudad de Nueva York el 20 de noviembre de 1989; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de los Niños en la Pornografía, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000; Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores, hecha en la Ciudad de La Paz, Bolivia, el 24 de mayo de 1984; Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, adoptada en Montevideo, Uruguay, el 15 de julio de 1989; Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, adoptada en la Ciudad de Montevideo, Uruguay, el 15 de julio de 1989; Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, adoptado en La Haya, Países Bajos, el 25 de octubre de 1980; Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, adoptada en La Haya, Países Bajos, el 29 de mayo de 1993.

Como se ha dicho, existe un amplio marco legal especializado en la protección de los derechos de los NNA, por lo que el problema no es la falta de normas sino la falta de voluntad de las autoridades para vigilar su aplicación y cumplimiento. Estas normas deben conocerse por toda la sociedad, los NNA adolescentes deben saber cuáles son sus derechos y obligaciones y la responsabilidad del Estado y de las autoridades para velar por su bienestar; conocer las instituciones a las que pueden acudir buscando apoyo para que se les brinde atención médica, psicológica y legal y sus derechos sean restituidos.

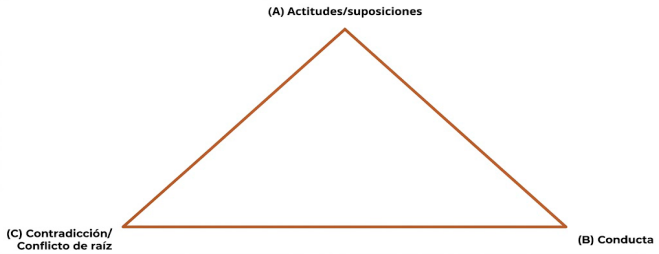
3. Estrategias para erradicar la violencia y explotación infantil

Alcanzar un mundo sin violencia para los NNA debe ser un objetivo prioritario si es que se quiere que la humanidad perviva. Sin embargo, esto depende de la voluntad general, sobre todo de los gobiernos hegemónicos que tienen la posibilidad de encabezar estrategias globales para el cuidado de la infancia.

Concretar escenarios de paz y de derechos humanos para todos y en particular para los NNA, no es tarea fácil. Al respecto, Johan Galtung señala que es irremediable la prevalencia en la historia de la humanidad el trinomio paz-violencia-humanidad. Para Galtung es necesario aceptar que "el potencial de la violencia, como para el amor, está en la naturaleza humana" (Galtung, J., 1998, p. 15) y que debe dársele sentido para que no se vuelva contra sí misma. El hombre tiene capacidad para una paz razonada, es decir, concretar una sociedad pacífica es posible por medios pacíficos y no violentos. Según Galtung es posible aprender a vivir en paz, abrazando el conflicto para evitar la violencia que lastima y socava a la sociedad (Hueso, V., 2000).

Galtung esquematiza a partir de un triángulo cómo se llega a la violencia y cómo factores como la apatía, el odio, el resentimiento, el desencuentro, la depresión, entre otros, llevan al fracaso de resolver de manera pacífica el conflicto.

Figura 1. Triángulo ABC de la violencia de Galtung

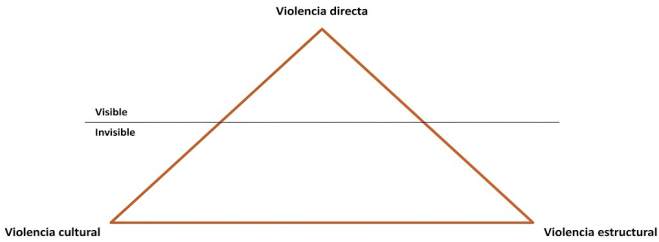


Fuente: elaboración propia con datos tomados de Galtung (1998).

Las actitudes de unos y las conductas de otros llevan a la sinrazón estableciendo la violencia como una forma de respuesta frente a la desatención de los conflictos desde la raíz incluso desde que comienzan a gestarse hasta que sobrepasan el orden y desconocen a la autoridad y las leyes.

Para acometer la violencia, Galtung indica que hay que abordar el conflicto de raíz a través de un mapa donde se evidencie cómo se formó el conflicto, quiénes son los involucrados, las razones de fondo del enfrentamiento, cuáles son los objetivos por alcanzar y toda aquella información que sea útil para comprender el conflicto de raíz.

Figura 2. Triángulo de la formación de la violencia de Galtung



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Galtung (1998).

Podemos observar cómo ese triángulo de la violencia se vuelve contra los NNA manteniendo actitudes, conductas y conflictos de raíz hasta el punto de hacerlos parecer como algo normal. La violencia directa, ya sea física o verbal, se manifiesta en la conducta de los padres, cuidadores, familiares, maestros; muchas veces como resultado de traumas por las violencias sufridas, lo que consideran como una justificación para, a su vez, violentar a los más vulnerables. "La violencia cultural es la suma total de todos los mitos, de gloria y trauma y demás, que sirven para justificar la violencia directa. La violencia estructural es la suma total de todos los choques incrustados en las estructuras sociales y mundiales, y cementados, solidificados, de tal forma que los resultados injustos, desiguales, son casi inmutables" (Galtung, 1998, p. 16).

La violencia cultural se establece como práctica o creencia que deshumaniza y se disfraza de costumbre. Este tipo de violencia se traduce en estereotipos negativos, discriminación de cualquier tipo, ideologías; lo anterior lastima y marca a los NNA por el resto de sus vidas. Aún hoy se realiza la mutilación genital de niñas y adolescentes, el matrimonio infantil, la educación sexista, el

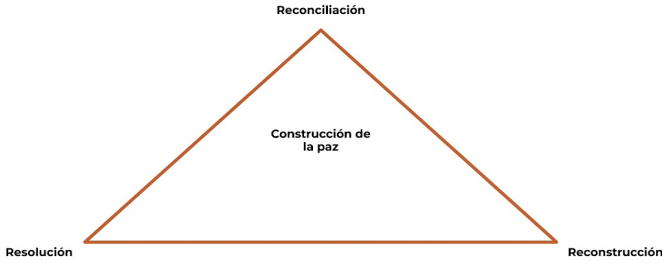
maltrato animal, entre otros; estas acciones se ven justificadas como cuestiones culturales (Galtung, 2016).

La violencia estructural hace uso de lo establecido: la economía, la ley, las instituciones, los gobiernos. También mantiene vulnerables a los NNA y los revictimiza al negarles una protección eficaz, un desarrollo integral y cuidados efectivos. Este tipo de violencia acepta sin ambages que los NNA en situación de pobreza deben trabajar, pues de otra forma, ellos y sus familias podrían morir de hambre. Así que en lugar de establecer acciones públicas y globales para que los infantes vivan protegidos gozando plenamente de sus derechos, los gobiernos mejor emiten el Convenio 138 sobre la edad mínima para el trabajo y se establece que será legal que los NNA trabajen a partir de los 14 años (Organización Internacional del Trabajo, 1973).[33]

No debe dejarse de lado la idea de que la violencia directa ayuda a perpetuar la violencia cultural y estructural, las que son aún más difíciles de erradicar porque se invisibilizan y permanecen ocultas bajo un manto de normalidad.

Pero ¿qué hacer ante este triángulo de la violencia? Galtung advierte que la violencia no puede resolverse con la violencia, pues esto solo la eterniza. Él propone atender el problema con su modelo de las 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución.

Figura 3. Modelo de las 3R para la construcción de la paz de Galtung



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Galtung (1998).

De acuerdo con el modelo de Galtung, es posible la reconciliación de las partes en conflicto cambiando su disposición y estado mental con la ayuda de los psicólogos, filósofos y teólogos para resolver la violencia cultural; la reconstrucción social se logra transformando (pacificando) las conductas beligerantes de las personas y autoridades que alimentan la violencia directa; la resolución de la raíz del conflicto puede alcanzarse si los juristas, diplomáticos y políticos solucionan las contradicciones que sostienen a la violencia estructural. Pero no se olvide: "si se hace una de estas tres cosas sin las otras dos, no se obtendrá ni siquiera la que se hace" (Galtung, 1998, p. 17).

Por lo tanto, si se quiere que los NNA vivan en una sociedad apta para su cuidado, en donde se prevenga la violencia que pudiera dañarles, se protejan sus derechos y su integridad física y mental, es necesario rehabilitar a las personas, familias, instituciones y a todo aquello que los violenta. Esto es posible si se suman las voluntades para concretar acciones locales, nacionales y mundiales que construyan políticas que abonen a alcanzar el ODS 16. Por ejemplo: establecer programas de escuelas para padres, educación cívica, fortalecimiento de valores, escuelas de tiempo completo, guarderías, escuela cívica de verano, entre otros. Los Estados, instituciones y todos los tomadores de decisiones, deben transparentar sus actuaciones, rendir cuentas, cumplir códigos de ética, respetar la ley, responsabilizarse ante la sociedad tanto de sus acciones como de sus omisiones. Las instituciones deben fortalecerse a través de la capacitación de su personal, desarrollando políticas de trabajo transversal, gestionando las mejores prácticas fundadas en la observancia de las normas.

Conclusiones

El respeto y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA) es fundamental para contar con ciudadanos saludables integralmente, que, con su participación comprometida en la construcción social, ayuden a desarrollar mejores escenarios para las futuras infancias. Para lograrlo, es necesario acabar con las violencias que agreden a los NNA y los dañan corporal y mentalmente condenándolos a una vida infeliz.

Es responsabilidad del Estado, las instituciones y la sociedad realizar todos los esfuerzos necesarios para alcanzar la paz en beneficio particularmente de los NNA. Para ello, los gobiernos deben combinar leyes y políticas públicas para la protección de los NNA; en conjunto deben ser una respuesta integral a las necesidades de la infancia.

Además, deben sumarse esfuerzos de los estados, las instituciones y la sociedad civil para rescatar a los NNA que hoy sufren alguna forma de violencia, combinando acciones de prevención, protección, intervención y rehabilitación de la infancia afectada por alguna modalidad de violencia. Acciones como escuela para padres, educación cívica, fortalecimiento en valores de las familias, escuelas de tiempo completo, guarderías, escuela cívica de verano, entre otros, pueden salvar a los NNA de las violencias que hoy los aquejan.

Los compromisos internacionales por la protección de la niñez deben mantenerse y ampliarse; no deben ser esfuerzos periodizados (de cuatro o seis años, dependiendo del tiempo que dura un gobierno), sino que deben constituirse como acciones que definen a un Estado y que por lo tanto permanecen en la agenda pública, independientemente de los cambios de gobierno.

Los NNA deben educarse en sus derechos y obligaciones, así como en el cuidado integral de su persona; enseñarlos a defenderse

ayudará a reducir los casos de violencia infantil. La educación integral de los NNA dará como resultado el desarrollo de sus habilidades sociales y creará en ellos conciencia ciudadana fortaleciéndolos para la participación en la construcción social.

Es importante construir una red de colaboración internacional a favor de la salvaguarda de las NNA y sus derechos, que combata las redes de tráfico y explotación de menores. Deben construirse centros de protección infantil con el objetivo de recuperar, sanar y reintegrar a los NNA. Concretar programas de acompañamiento psicológico y emocional para los NNA violentados y sus familias para lograr la reconciliación y el fortalecimiento del núcleo parental. Los programas de reingreso al sistema educativo serán valiosos para alcanzar la pacificación de la sociedad.

Referencias

Banco Mundial. (2023). Población entre 0 y 14 años (% del total). https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.0014.TO.ZS

CMDPDH (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos) (2023, 24 de enero). Episodios de desplazamiento interno forzado en México 2021. https://cmdpdh.org/2023/01/24/presentacion-informe-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-2021/

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños (2020). Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19 (Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF). Naciones Unidas. https://hdl.handle.net/11362/46485

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Galtung, J. (1998). Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia. https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/05/RG06completo.pdf

Galtung, J. (2016). "La violencia: cultural, estructural y directa", *Cuadernos de Estrategia,* (183), 147-168. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797

García J., L. (2020, 20 de enero). Niños migrantes cruzan solos las fronteras. Ciencia UNAM. https://ciencia.unam.mx/leer/946/ninos-migrantes-cruzan-solos-las-fronteras-

Hueso, V. (2000). "Johan Galtung. La transformación de los conflictos por medios pacíficos. Ideas sobre la prevención de conflictos", *Cuadernos de Estrategia,* (111), 125-159. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/595158.pdf

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023a, 5 de octubre). Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2022. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENTI/ENTI_23.pdf

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023b, 23 de noviembre). Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre). https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_VCM_23.pdf

Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Naciones Unidas en México (2023, 30 de julio). En la lucha contra la trata de personas, ninguna niña, niño o adolescente debe ser dejado atrás. https://mexico.un.org/es/275343-en-la-lucha-contra-la-trata-de-personas-ninguna-ni%C3%B1a-ni%C3%B1o-o-adolescente-debe-ser-dejado

Naciones Unidas (2025). Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/

Organización Internacional del Trabajo (1973). Convenio 138 sobre la edad mínima para el trabajo. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ilo_code:C138#:~:-text=La%20legislaci%C3%B3n%20nacional%20podr%C3%A1%20permitir,su%20salud%20o%20desarrollo%3B%20y

OIT (Organización Internacional del Trabajo) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021). Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::-NO::P12100_ilo_code:C138#:~:text=La%20legislaci%C3%B3n%20nacional%20podr%C3%A1%20permitir,su%20salud%20o%20desarrollo%3B%20y

REDIM (Red por los Derechos de la Infancia en México) (2024, 13 de junio). Violencia con arma de fuego contra infancia y adolescencia en México (a mayo de 2024). https://blog.derechosinfancia.org.mx/2024/06/13/violencia-con-arma-de-fuego-contra-infancia-y-adolescencia-en-mexico-a-mayo-de-2024/

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2024). Global education monitoring report, 2024/5: Leadership in education: lead for learning. https://doi.org/10.54676/EFLH5184

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2017). Migración de niñas, niños y adolescentes. https://www.unicef.org/mexico/migraci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-ni%C3%B1os-y-adolescentes

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021, 24 de junio). La pandemia incrementó la violencia contra los niños y niñas en América Latina y el Caribe. https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/la-pandemia-incremento-la-violencia-contra-los-ninos-y-ninas-en-america-latina-y-el-caribe

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2022). Perfil estadístico de la violencia contra la infancia en América Latina y el Caribe. https://www.unicef.org/lac/media/38226/file/Perfil-estadistico-de-la-violencia-contra-la-infancia-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2023). Data Explorer: Indicadores sobre matrimonio infantil (2016–2023). https://data.unicef.org/resources/data_explorer/unicef_f/?ag=UNICEF&df=GLOBAL_DATAFLOW&ver=1.0&dq=.PT_F_20-24_MRD_U15+PT_M_20-24_MRD_U18+PT_F_20-24_MRD_U18+PT_M_15-19_MRD+PT_F_15-19_MRD..&startPeriod=2016&endPeriod=2023

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2024). Informe Anual de UNICEF 2023. https://www.unicef.org/media/157501/file/Informe-Anual-de-UNICEF-2023.pdf

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2024, 11 de junio). *Nearly 400 million young children worldwide regularly experience violent discipline at home* – *UNICEF* [Comunicado de prensa]. https://www.unicef.org/press-releases/nearly-400-million-young-children-worldwide-regularly-experience-violent-discipline

Reflexiones finales

Joaquín Ordóñez

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que promueve sociedades pacíficas, justas e inclusivas, es esencial para garantizar un futuro sostenible. Sin paz, justicia e instituciones sólidas, los avances en otros ámbitos como la educación, la salud o el desarrollo económico se ven limitados. La violencia, la corrupción y la falta de participación ciudadana generan desigualdades profundas que frenan el progreso social. Reflexionar sobre este objetivo implica reconocer que la construcción de un mundo más equitativo depende de fortalecer el estado de derecho, garantizar el acceso a la justicia para todas las personas y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles. Lograr este Objetivo de Desarrollo no solo es una meta en sí misma, sino una base esencial para que los demás objetivos se cumplan, creando una sociedad donde la paz y la cooperación sean los pilares del desarrollo sostenible.

A poco más de la mitad del camino en la implementación del ODS 16, se evidencia una deficiencia en el cumplimiento de las metas establecidas, al menos en lo que respecta a los tópicos abordados en esta obra. En particular, el fenómeno de las desapariciones en el Estado de México, documentado desde 1952, ha experimentado un incremento significativo desde 2006, alcanzando cifras récord en los años 2020, 2021, 2023 y 2024. A pesar de contar con un marco legal robusto y de la transversalidad con los ODS, la omisión en la implementación de acciones concretas perpetúa la impunidad y afecta gravemente a las familias de las víctimas. Si

bien se observa una mejora en la percepción de seguridad y en la calificación de algunos servicios públicos, la ausencia de un mapa de registros y una base de datos actualizada evidencia la falta de atención sustantiva al problema.

El derecho a la identidad jurídica constituye un pilar fundamental para el ejercicio de otros derechos humanos. En México, aproximadamente un millón y medio de individuos carecen de acta de nacimiento, afectando de manera desproporcionada a grupos vulnerables, tales como la población indígena y los infantes. En respuesta a esta problemática, el gobierno federal ha implementado el Sistema Nacional de Identidad Digital para Facilitar la Inclusión, el cual busca establecer una colaboración interinstitucional robusta y la creación de una base de datos unificada que garantice el acceso universal a la identidad jurídica. La participación de todos los sectores de la sociedad es imperativa para reducir significativamente el rezago existente en el registro de nacimiento en México. La integración de los datos del Registro Civil con información biométrica proveniente de otras instituciones, así como la implementación de campañas permanentes de registro en todo el territorio nacional, con especial énfasis en las comunidades de difícil acceso, son medidas esenciales para alcanzar este objetivo. La implementación exitosa de estas estrategias garantizaría el acceso universal al derecho a la identidad jurídica, un derecho fundamental para el desarrollo integral de los ciudadanos.

En lo que respecta a la jurisdicción constitucional, esta debe limitarse estrictamente a los límites competenciales y jurídicos establecidos en la Constitución, evitando cualquier intromisión en el ámbito político. Si bien, existen reservas sobre su alcance y efectividad, en sociedades pluralistas, todos los ciudadanos, incluyendo el espacio y la opinión públicos —incluyendo la reflexión

científica—, asumen el rol de guardianes de la Constitución, velando por su cumplimiento y respeto.

El ordenamiento jurídico argentino presenta una relevancia significativa en el contexto del avance del ODS 16. Si bien su marco normativo es amplio en materia ambiental y de participación ciudadana, se enfrenta a limitaciones institucionales que obstaculizan su aplicación efectiva. En este sentido, el fortalecimiento de la autonomía municipal, mediante la provisión de recursos y capacidades adecuadas, se erige como un factor crucial para el logro del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. La articulación entre este Objetivo, la autonomía municipal y el derecho a un ambiente sano constituye un elemento clave para la transformación institucional y la construcción de comunidades resilientes.

Asimismo, la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes representa un aspecto de suma importancia para su desarrollo integral y su efectiva participación social. La erradicación de la violencia contra este sector de la población requiere la colaboración conjunta del Estado, las instituciones y la sociedad civil. Esta colaboración debe materializarse a través de la implementación de leyes, políticas públicas y acciones de prevención, protección e intervención. Adicionalmente, resulta fundamental la educación de niñas, niños y adolescentes en sus derechos, así como el fortalecimiento de su participación ciudadana.

Notas

[1] Este capítulo es producto de una estancia de investigación desarrollada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, con el proyecto titulado "Personas desaparecidas, justicia y Construcción de Paz en el Estado de México" registrado mediante folio EESP2024-0086 en el marco del Programa de Investigadoras e Investigadores COMECyT 2024, del Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT).

[2] La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) establece en su artículo primero que todas las personas gozarán de los derechos que se reconocen en esta y en los tratados internacionales, asimismo es el estado quien debe garantizar su pleno ejercicio sin suspensiones ni restricciones.

[3] Tales como tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y violaciones sistemáticas cometidas por militares y civiles.

[4] El estado mexicano ha sido sentenciado en 18 ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por los siguientes casos: Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México (2004), Caso Castañeda Gutman vs. México (2008), Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (2009), Caso Radilla Pacheco vs. México (2009), Caso Fernández Ortega y otros vs. México (2010), Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (2010), Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010), Caso Fernández Ortega y otros vs. México (2011), Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (2011), Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México (2013), Caso Trueba Arciniega y otros vs. México (2018), Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México (2018), Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México (2018), Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México (2019), Caso Digna Ochoa y familiares vs. México (2021), Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México (2022), Caso García Rodríguez y otro vs. México (2023), Caso González Méndez y otros vs. México (2024). (Corte Interamericana de Derechos Humanos, s.f.).

[5] Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

[6] Artículo II. "Se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes" (Organización de Estados Americanos, 1994).

[7] Artículo 44. "El Sistema Nacional tiene como objetivo diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de esta Ley (DOF, 2017).

[8] Artículo 27. "Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un

servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero" (DOF, 2017).

[9] Artículo 34. "Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero (DOF, 2017).

[10] En cuanto a la creación, administración, funciones y objetivos del RNPDNL y su interconexión con registros estatales y municipales, integra información sistematizada y actualizada sobre todas las personas reportadas como desaparecidas o no localizadas en el país, y está a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda.

[11] Casos recientes como el ocurrido en Teuchitlán, Jalisco, evidencian la magnitud de la crisis de desapariciones y violencia estructural que afecta a México. El hallazgo (en marzo de 2025) de un presunto campo de exterminio en el rancho Izaguirre reveló prácticas sistemáticas de desaparición forzada, tortura y eliminación de cuerpos, presuntamente operadas por el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) (Civicus Lens, 2025).

[12] No se debe esperar 72 horas para presentar una denuncia por desaparición. La ley establece que las autoridades deben actuar de forma inmediata.

[13] Según un informe de la organización WOLA (Washington Office on Latin America) (2021) de las 23 fiscalías estatales que respondieron a su encuesta, aproximadamente un tercio no contaba con una fiscalía especializada en desapariciones, tal como lo exige la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas.

[14] De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en 2022 del 69.3% de carpetas de investigación en 46.1% tuvo como resultado que nada se concluyó, le sigue el estatus de está en trámite con 31.4%, dentro de las razones por las cuales no se tiene una cultura de denuncia son 31.5% por pérdida de tiempo, 14.7 por desconfianza de las autoridades, 8.8% trámites largos y difíciles, 3.4% por actitud hostil de las autoridades y 0.7% miedo a la extorsión (INEGI, 2022).

[15] De acuerdo con datos de Impunidad 0 (2025) de las personas encuestadas, el 15% considera que las policías no detienen a los delincuentes, el 12% que las autoridades están coludidas con los delincuentes, el 12% que los agentes del MP no investigan delitos, el 12% que la ciudadanía no confía en las instituciones, el 14% que los jueces liberan a los delincuentes.

[16] México ocupa la posición 26 de 180 a nivel mundial de puntuación más baja en materia de percepción de corrupción (Transparency International, 2025).

[17] Esta estigmatización ocurre cuando las autoridades, medios de comunicación o incluso la sociedad atribuyen a las víctimas una supuesta culpabilidad en su desaparición, con base en estereotipos, prejuicios o sin evidencia alguna.

[18] Son dos de las consecuencias más devastadoras que enfrentan las familias de personas desaparecidas.

[19] Ley en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México (Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", 2019).

[20] Idealmente el concepto de paz de Galtung tiene dos connotaciones, una negativa, entendida como la ausencia de guerra y; una positiva, aquella que hace alusión a la ausencia de violencia estructural, y de un proceso participativo, continuo y constructivo.

[21] Cabe señalar que se omite el ODS 14 debido a que no aplica para el Estado de México, ya que este no cuenta con un océano, mar o zona costera.

[22] Para Rawls "la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento" (1978, p. 19).

[23] "La seguridad pública es un bien social que se sostiene con la acción de diversos agentes sociales, entre los cuales están el gobierno y la ciudadanía, ambos como elementos estatales que se encuentran en una continua tensión que depende de la participación ciudadana y de la acción gubernamental" (Ordóñez, 2019, p. 98)

[24] La legitimidad del poder político no viene de la fuerza ni de la tradición, sino de un pacto voluntario entre individuos libres e iguales. Rousseau refiere: "cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y en cuanto cuerpo, recibimos a cada miembro como parte indivisible del todo" (2004, cap. VI).

[25] Para Amnistía Internacional (2025) "el número de personas desaparecidas o en paradero desconocido seguía siendo motivo de honda preocupación. La Comisión Nacional de Búsqueda registró 13,588 casos nuevos de personas desaparecidas y no localizadas en 2024, de las cuales 9,621 eran hombres, 3,960 mujeres, y siete permanecían sin identificar. Según cifras oficiales, el total de casos registrados entre 1962 y el final de 2024 ascendía a 120,740 personas".

[26] Lo expuesto concentra esfuerzos en la búsqueda por la atención a la problemática planteada desde perspectivas como la justicia restaurativa.

[27] Incluir autoridades encargadas de garantizar la paz en el Estado de México: Gobernadora de la entidad, Secretarías, Fiscalía General de Justicia del Estado de México, Representantes de la SEDENA, SEMAR, Coordinación de la Guardia Nacional, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, entre otras.

[28] A los fines de este trabajo, se utilizarán indistintamente las expresiones "ciudad","gobiernos locales" y "municipios" para referirse a las instituciones del nivel más cercano a la ciudadanía en el sistema federal argentino. Si bien, existen matices conceptuales y normativos entre dichos términos —en especial con la inclusión o exclusión de las comunas—, se considera que, para el análisis propuesto, tales expresiones permiten abordar de manera adecuada el rol institucional, político y jurídico de las entidades locales en el marco del desarrollo sostenible y del ODS 16.

[29] La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido en relación con estas cuestiones afirmando que "de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75)" (Fallos 304:1186, entre muchos otros). Dentro de este contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5 y 123) (Fallos 320:619).

[30] Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín c/ Municipalidad de Córdoba - Amparo", expediente n.° 3200317 Resolución: Sentencia n.° 5 Fecha: 13/10/2020.

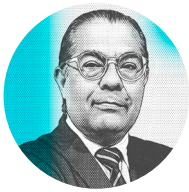
[31] Un informe de la organización TECHO, en colaboración con Jóvenes por el Clima, revela que 4 de cada 10 barrios populares en Argentina están expuestos a al menos un factor de riesgo ambiental, incluyendo inundaciones y microbasurales. Esta situación se agrava en regiones como el Gran Buenos Aires, donde

la densidad poblacional y la precariedad de las infraestructuras aumentan la susceptibilidad a desastres naturales. para ver más: https://elauditor.info/actualidad/microbasurales-e-inundaciones--4-de-cada-10-barrios-populares-enfrentan-riesg o-ambiental_a66e1abdd94d63bb0653d18a0

[32] Ambos documentos del año 2000.

[33] Para la eliminación del trabajo infantil y protección de los niños y los menores, la Organización Internacional del Trabajo ha emitido un conjunto de documentos: A) Instrumento actualizado: C138 – Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). R146 – Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146). C182 – Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). R190 – Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190). C077 – Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77). C078 – Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78). C124 – Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124). R079 – Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79). R125 – Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 125). B) Instrumento pendiente de revisión: C006 – Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6). C079 – Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79). R080 – Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 80). C090 – Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90). R014 – Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (agricultura), 1921 (núm. 14). C) Instrumento que ha sido superado: C005 – Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5). R041 – Recomendación sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 41). C010 – Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10). R052 – Recomendación sobre la edad mínima (empresas familiares), 1937 (núm. 52). C033 – Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33). C059 – Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937 (núm. 59). C123 – Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 123). R124 – Recomendación sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124). D) Derogado: C015 – Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921 (núm. 15). R096 – Recomendación sobre la edad mínima (minas de carbón), 1953 (núm. 96). C060 – Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937 (núm. 60).

Acerca del coordinador



Joaquín Ordóñez

ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-6447-7188

Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX). Ha publicado artículos en revistas científicas, arbitradas e indizadas, tanto nacionales como internacionales cuya temática es Derecho Constitucional, Teoría de la Democracia y Derecho Electoral. Ha sido autor y coordinador de varios libros con esa temática. Actualmente es Profesor e Investigador de Tiempo Completo por oposición en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es fundador y director de la revista científica, arbitrada e indizada, "Ius Comitiãlis", editada en esa misma Facultad. Es responsable de la Red Internacional de Investigación sobre Justicia, Democracia y Paz (RIIJuDeP) e integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) nivel 2 de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI).

EL ODS 16
Paz, justicia e instituciones sólidas
A mitad del camino

coordinada por Joaquín Ordóñez, se terminó de editar el 18 de septiembre de 2026. La edición estuvo a cargo de la Dirección de Bienes Públicos del Conocimiento de la Secretaría de Ciencia, mediante el Departamento de Libros Abiertos. En interiores y forros se emplearon las tipografías *League Gothic* y *Krub*.

Por disposición del Reglamento de Acceso Abierto se publica la versión PDF de este libro en el Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma del Estado de México.



Universidad Autónoma
del Estado de México

Secretaría de Ciencia

