



Universidad Autónoma
del Estado de México

México y España conversaciones jurídicas

Martha Elba Izquierdo Muciño
(Coordinadora)

SERIE
JURÍDICA

México y España

conversaciones jurídicas



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

México y España

conversaciones jurídicas

Martha Elba Izquierdo Muciño
(Coordinadora)

*"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

JU SERIE  **RÍDICA**

México y España, conversaciones jurídicas / Martha Elba Izquierdo Muciño.

1ª ed.

Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2026.

133 p.

ISBN 978-968-9718-85-7 (PDF)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Derecho comparado

2. España – Relaciones jurídicas -- México

3. México – Relaciones jurídicas -- España

K 559 M49 2026



México y España, conversaciones jurídicas
Martha Elba Izquierdo Muciño
(Coordinadora)

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, niveles I y II. Expediente de obra 403/10/2024, 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: 21 de julio de 2026

D.R. © Universidad Autónoma del Estado de México

Instituto Literario núm. 100 Ote., col Centro

C.P. 50000, Toluca, Estado de México

<http://www.uaemex.mx>

ISBN 978-968-9718-85-7 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.36677/mexicoyespana.conversacionesjuridicas>

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

El contenido de esta publicación es responsabilidad de la coordinadora y 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

Índice

8	Presentación
11	<i>El derecho humano a la reelección legislativa como profesionalización en México</i> <i>Eduardo Blanco Rodríguez y María Elizabeth Díaz López</i>
11	Introducción
12	Desarrollo
31	Conclusiones
33	Fuentes de consulta
35	Notas al final
36	<i>Fake news en tiempos pandémicos: la orden ministerial del gobierno de España contra la desinformación</i> <i>Lola Cubells Aguilar</i>
36	Introducción
38	<i>Fake news</i> o desinformación: aclaración conceptual
41	La veracidad: requisito constitucional del derecho a la información
49	Procedimiento de actuación contra la desinformación del gobierno español
53	Críticas a la orden ministerial contra la desinformación: ¿Ministerio de la Verdad?
56	Conclusiones
59	Fuentes de consulta
61	Notas al final
63	<i>Control social y sistema penal en México</i> <i>Rafael Santacruz Lima</i>
63	Introducción
64	Análisis del control social
69	Sistema penal en México
74	Realidad de los mecanismos de control social

80	Conclusiones
81	Fuentes de consulta
83	Notas al final

85 *Justicia restaurativa en el ámbito laboral en México: una nueva perspectiva de resolución de conflictos*
Carlos Muñiz Díaz y José Fernando Díaz Cobos

85	Introducción
87	Justicia restaurativa
91	Implementación de la justicia restaurativa en el ámbito laboral
95	Etapas de conciliación
97	Etapas de juicio
99	Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
102	Conclusiones
103	Fuentes de consulta
104	Notas al final

105 *La protección internacional en España en datos: los puestos fronterizos nacionales más afectados*
Jorge Agustín Viguri Cordero

105	Introducción
113	Evolución reciente de las solicitudes de protección internacional en las ciudades autónomas españolas: el caso de Ceuta y Melilla en el 2024
117	Los puestos fronterizos marítimos recientemente afectados: la crítica situación de las Islas Canarias
124	La ampliación de la normativa europea contra la trata de seres humanos: implicaciones para la migración irregular
128	Fuentes de consulta
130	Notas al final
132	Coordinadora

Presentación

La colaboración interuniversitaria entre la Universidad Jaume I de Castellón, España, y la Universidad Autónoma del Estado de México, México, fue visible durante una década en la edición de *Diálogos jurídicos España-México* en sus versiones mexicana y española, una publicación nutrida con la ilusión y esfuerzo de docentes e investigadores de ambas universidades.

El intercambio de alumnos y maestros de ambas universidades, más las colaboraciones editoriales de docentes e investigadores han logrado ser un gran acierto, pues con los *Diálogos jurídicos* ha existido un acercamiento que nos lleva a considerar temas de gran trascendencia para el derecho, que responden a las necesidades sociales de actualidad.

Incluso, los operadores jurídicos de ambos países fueron adquiriendo un conocimiento directo de la realidad; algunos profesores españoles visitaron nuestro país y varios de nuestros profesores mexicanos han visitado España; asimismo, esta alianza académica ha sido benéfica para los estudiantes que han descubierto las ventajas de participar en los programas de intercambio académico durante su formación profesional.

La selección de los temas abordados en la publicación conjunta de *Diálogos* provino de distintas propuestas que fomentaban disciplinas jurídicas de

ambas universidades, no cerradas a materias de derecho positivo y coincidentes en temas objeto del análisis, sin perjuicio de haber perfilado la concreción de temas en los términos que mejor resultados aportasen, cumpliendo así lo dispuesto en el Convenio Operativo establecido: promover la publicación de libros jurídicos que aborden desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español y mexicano temas relevantes, objeto de estudio del personal docente de ambas instituciones, con el fin de difundir un conocimiento más próximo de realidades jurídicas de cada país, potenciando con ello los estudios a través de los libros jurídicos.

Para finalizar y honrar ese trabajo conjunto se publica esta edición especial que contiene una selección de textos publicados. Así, Elizabeth Díaz López y Eduardo Blanco Rodríguez nos hablan de una serie de reflexiones político-electorales en torno a la reelección legislativa como un derecho humano. Gustavo Aguilera y Lola Cubells comentan sobre las nuevas tecnologías en materia de información como las *fake news*, los problemas y las consecuencias surgidas durante la pandemia. Rafael Santa Cruz nos narra una visión del control social desde la perspectiva del Sistema Penal Mexicano. Carlos Muñíz Díaz y Fernando Díaz Cobos nos hablan de la justicia restaurativa para la solución de conflictos en el ámbito laboral. Y finalmente, Jorge Agustín Viguri Cordero nos comenta sobre los problemas del Derecho de Asilo en España

y la protección de datos, especialmente en puestos fronterizos españoles.

En consecuencia y como se ha mencionado, esta edición es fruto del esfuerzo puesto en común por docentes e investigadores de ambas instituciones y de quienes nos han apoyado en la revisión y corrección de la obra concretamente los compañeros de Departamento de Libros Abiertos, de la Dirección de Bienes Públicos del Conocimiento, de la Secretaría de Ciencia, a quienes expresamente manifiesto mi más amplio reconocimiento por su gran esfuerzo.

Por último, quiero expresar mi reconocimiento a las autoridades de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX), especialmente a la Maestra en Derecho María José Bernáldez Aguilar por todo el apoyo brindado, pues con la firma de un acuerdo de colaboración entre ambas Facultades y una gran disposición por parte de muchas personas para seguir estrechando nuestros lazos de amistad, es lo que ha hecho posible continuar con este noble proyecto.

Martha E. Izquierdo Muciño
Catedrática e investigadora
de la Facultad de Derecho de la Universidad
Autónoma del Estado de México
Verano de 2025

El derecho humano a la reelección legislativa como profesionalización en México

Eduardo Blanco Rodríguez[✉]
María Elizabeth Díaz López^{✉✉}

Introducción

Este documento tiene como objetivo compartir con el lector una serie de reflexiones en torno al ejercicio de la figura político-electoral reelección legislativa. Actualmente, el escenario político en México se distingue por el cúmulo de propuestas de reformas a la Constitución presentadas en el transcurso del 2024, por ende, los temas de estos proyectos se encuentran en la mira social.

Por esta razón, se considera de suma importancia escribir y publicar en torno a la actividad que desempeñan los legisladores en México. Como es sabido, desde 1977 se vive dentro de un sistema político para aspirar a cargos de elección popular, mayoritariamente partidista, sin soslayar la reforma de 2012 a la Ley Suprema por la cual se reconocen las candidaturas independientes. Esto representa un avance significativo en el sistema político del país, sobre todo, para quienes no militan, ni simpatizan

con los partidos políticos con registro ante los órganos electorales (federal o locales).

Sin embargo, cuando se pone atención en el quehacer legislativo, es común encontrar críticas, opiniones e hipótesis en torno al perfil profesional o a la profesionalización que tiene o no un legislador, primero, en su calidad de representante de los mexicanos y, segundo, como quien se encarga de crear normas o leyes que regirán la vida de la sociedad mexicana.

En este contexto, la presente publicación tiene como finalidad analizar la reelección como una forma de profesionalización de legisladores en México desde un enfoque lógico, sintético analítico, con miras determinar dos aspectos importantes: 1) Si la figura de la reelección legislativa se puede concebir como un derecho humano y fundamental; y, 2) Si esta figura se puede considerar como un medio o mecanismo de profesionalización legislativa y hacer tangible el denominado efecto mariposa que se traduce en la esencia de la teoría del caos de Edward Lorenz.

Desarrollo

El derecho electoral es la disciplina jurídica que se encarga de estudiar la normatividad, las instituciones y los procesos relacionados con el ejercicio del derecho a ejercer el sufragio, como un derecho fundamental y humano; por ello, su constante transformación. Las

instituciones jurídicas vigentes también se actualizan ante cada desafío legal, pues es obligación de los órganos administrativos y jurisdiccionales atender los asuntos en materia electoral.

En este sentido, es necesario elaborar un breviario histórico en torno al proceso de consolidación de esta disciplina jurídica, particularmente su reconocimiento en el sistema jurídico mexicano.

Uno de los primeros antecedentes fuertes del ejercicio del derecho electoral en México se localiza en la Constitución de Cádiz de 1812, donde se contemplan las características para la elección de diputados: una elección indirecta, no existen organismos electorales, no se levanta un padrón o censo de electores, y el sufragio es secreto.

En 1824 se reconoce un congreso mexicano bicameral; consecuentemente, los tres poderes reconocidos a nivel constitucional son Poder Ejecutivo —representado por un presidente y de manera colateral se reconoce la figura de vicepresidente—, Poder Legislativo —se constituyen las cámaras de diputados y senadores; en este sistema los diputados se caracterizan por ser representantes directos del pueblo, por ende, su elección es directa; en tanto, los senadores son la figura política representativa electa a través de los votos que emiten los integrantes de las legislaturas de los estados y debían obtener la mayoría absoluta, esto se traduce en una elección indirecta— y Poder Judicial.

Después, con la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, se introducen importantes cambios en la vida política electoral: se fortalece la función de los colegios electorales; se establecen los principios sobre los que descansa la forma de gobierno, republicana, representativa y popular, también la división de poderes; la elección periódica de los gobernantes; la elección directa del titular del Poder Ejecutivo, de los diputados y de los ayuntamientos, entre otras.

Durante el periodo postrevolucionario y hasta 1991 se gestaron diversas leyes y decretos que fortalecieron a las instituciones de derecho electoral; en ese sentido y por ser el tema toral de este documento, se advierte que, desde 1933 y hasta 1964, la reelección legislativa permaneció ausente; sin embargo, para el 13 de octubre de 1964, la fracción parlamentaria del entonces Partido Popular Socialista, encabezada por Vicente Lombardo Toledano, presentó una iniciativa de adición al artículo 59 de la Constitución, cuyo sentido fue plasmar la posibilidad de que los Senadores pudieran ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos; siempre y cuando la postulación fuera por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren

postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.¹

El presidente José López Portillo, a través del secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, impulsa ante el Congreso de la Unión la Ley de Partidos Políticos; así se creó formalmente el sistema de partidos y se robusteció a los partidos de las minorías a través de los diputados de representación proporcional, lo cual no existía en el Senado.

La creación de las instituciones electorales contemporáneas arranca en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, quien impulsa al Instituto Federal Electoral (IFE). Sin embargo, es con la reforma de 1996-1997 cuando se logra la ciudadanización del IFE, pues era presidido por un Consejo General de Ciudadanos, aunque eran electos por la Cámara de Diputados Federal. Este modelo se replicaba en las entidades federativas y eran las legislaturas locales quienes elegían a los Consejeros Electorales y los Magistrados de los Tribunales Electorales locales, esto ponía en duda la imparcialidad del árbitro electoral, por la influencia de los gobernadores en turno y de quien tuviera la mayoría en los congresos estatales.

Con la llegada del presidente Enrique Peña Nieto en el 2012 y con la firma de los tres principales partidos políticos de ese entonces: PAN, PRI y PRD, llamado Pacto por México en 2014, se da una serie

de modificaciones y adiciones en el texto constitucional que permite la posibilidad de la reelección consecutiva de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, así como la de legisladores estatales e integrantes de los ayuntamientos.

Así, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de política electoral, mediante la cual se modifican los artículos 51, 56 en su último párrafo, 59, 115 y, unos años después, el del artículo 122 de la Carta Magna. Aunado a esto y en cumplimiento de esa reforma, el 23 de mayo de ese mismo año se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos que expiden la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; además, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, donde se establecieron los medios para acceder a la reelección señalada. En conclusión, a partir de 2014 se legaliza y legitima la reelección legislativa para los integrantes del poder legislativo, legislaturas e integrantes de Ayuntamientos, y se crea la necesidad de generar y diseñar los procesos idóneos para hacer valer este derecho.

El Diccionario de la Real Academia Española de la lengua define *reelección* como la posibilidad de elegir otra vez a una persona o cosa. Mayra No-hemí Espinosa Espinoza afirma que la reelección en

un proceso electoral es entender que, aunque ya representó algún puesto de elección popular, una persona tiene la oportunidad de contender de nueva cuenta por ese mismo cargo.²

Dieter Nohlen afirma que la reelección es:

el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo [...]; o la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio.³

Un aspecto destacable es que, si se contiene por el mismo cargo, la naturaleza de la reelección implica una continuidad en la responsabilidad o cargo.

En este sentido es dable advertir que para 2014 se contempla la reelección de cargos por elección popular en México; sin embargo, no hay una normatividad u ordenamiento operativo o adjetivo; aun cuando en el país ya se reconoce e incluso se ejerce el derecho a la reelección, los institutos garantes de los procesos electorales nacional y estatales han sido los encargados de generar los lineamientos básicos que establecen las condiciones para hacer efectivo este derecho, particularmente tratándose de reelección en diputados; dentro de esta normatividad destaca la presentación, antes del periodo de precampaña, de una carta de intención que las

personas interesadas deben entregar al partido con el que se postularán.

Jurisprudencialmente, la reelección ha sido reconocida como derecho humano, sujeto a restricciones; sin embargo, carece de mecanismos o garantías para hacerlo valer; por ello, para hacer valer el derecho, los órganos de gobierno del Congreso de la Unión han optado por crear lineamientos y el Instituto Nacional Electoral (INE) por acuerdos aprobados por el Consejo General.

El primer ejercicio fue para el proceso electoral federal 2020-2021; el INE emitió un Acuerdo del Consejo General con los Lineamientos sobre Elección Consecutiva de Diputaciones por Ambos Principios Mayoría y Representación Proporcional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2020. En esta normatividad, se destaca la responsabilidad de los partidos políticos que van a respaldar a las personas a reelegirse, tienen la obligación de verificar de que no exista una sentencia o sanción por la comisión de delitos, sobre todo, de violencia familiar o violencia de género, pues eso es un impedimento para ser postulado a un cargo de elección popular en términos de lo dispuesto en el artículo 442 bis, en relación con el 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de valorar la pertinencia de su postulación por la vía de la elección consecutiva.

Asimismo, en los criterios normativos para hacer efectivo el derecho humano de reelección, se destaca la prohibición de hacer uso de recursos financieros o materiales que la persona puede disponer en el ejercicio del cargo que ostenta y por el cual intentará la reelección; además, deberá postularse a través del mismo partido o coalición política con la que lo hizo la primera vez, salvo que haya renunciado a su militancia. Para el proceso electoral federal 2023-2024, los lineamientos sobre elección consecutiva para senadurías y diputaciones federales por ambos principios “tiene por objeto regular la elección consecutiva en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, con el fin de ponderar y garantizar tanto el derecho a ser votada de la persona interesada en reelegirse, como el derecho a votar de la ciudadanía, así como salvaguardar los principios constitucionales que rigen la contienda electoral”.⁴

Se advierte que, al ser una norma de vigencia determinada, fue creada con premura para ejercer el derecho ya previsto en la Constitución. Estas disposiciones intentan suplir los vacíos legislativos secundarios que la norma constitucional y la legislación electoral no prevén para los distintos supuestos. Esto conlleva a que las autoridades electoral y jurisdiccional en la materia vengan a regular y suplir las deficiencias y vacíos normativos existentes, además de resolver las controversias suscitadas en los procesos de selección interna en cada uno de los partidos.

Más adelante los lineamientos de referencia despliegan un poco más la disposición constitucional respecto a la elección consecutiva, señalando que la postulación podrá realizarse por distintos principios; sin embargo la postulación por elección consecutiva podrá realizarse por el mismo principio por el que se obtuvo el cargo o incluso por el otro principio, siempre y cuando se cumpla con el requisito de residencia de 6 meses efectivos previos a la elección, de acuerdo con los artículos 55 y 58 de la Carta Magna.

Es importante señalar que los lineamientos en estudio contienen también disposiciones respecto a la fiscalización de los recursos; además, imponen la obligación de los partidos políticos de observar la paridad de género en la contienda interna, debiéndose priorizar dicho principio frente al derecho de elección consecutiva.

Al hacer un estudio minucioso en torno a los aspectos que se deben considerar para hacer efectivo el derecho constitucional sobre reelección legislativa, se observa la tangibilidad de características propias de los derechos humanos, como la progresividad, universalidad, indivisibilidad e interdependencia. Por ende, es innegable que a la elección consecutiva se asigna la calidad de *derecho fundamental*, pero con limitaciones.

Esta normatividad obliga necesariamente a hacer un ejercicio de ponderación en relación con los derechos humanos consagrados en la Constitución,

por un lado, siendo el eje toral de la presente publicación, el derecho a la reelección consecutiva de un cargo de elección popular y, por otro, el derecho de igualdad y no discriminación, que en el ámbito electoral ha ido evolucionando, primero, como una cuota y actualmente denominada paridad o equidad de género, determinando por parte del propio legislador la supremacía del segundo sobre el primero; después, para advertir la necesidad de confrontar dos derechos humanos y fundamentales a través de un argumento que sustente la primacía de uno sobre otro.

Es necesario reiterar que, si bien el derecho a la reelección consecutiva se ha institucionalizado a partir de 2014 como un derecho fundamental, es una realidad la necesidad de crear normas adjetivas de vigencia determinada para hacerlo valer; esto pone en evidencia el riesgo de existir diferencias en los procedimientos para ejercitarlo como un derecho. Desde 2014, México tiene la inminente necesidad de crear una norma secundaria uniforme para hacer efectivo el derecho fundamental de la reelección, con lo hasta ahora vertido es posible afirmar: la reelección legislativa es un derecho fundamental que se encuentra en proceso de evolución para su consolidación, es decir, se encuentra en un estado de progresividad.

En el contexto particular del Estado mexicano, surge el planteamiento adicional al ejercicio del derecho humano a la reelección legislativa, el

cual versa sobre el impacto o la incidencia social que traería consigo esta práctica. En este sentido, la sociedad mexicana ha externado su inconformidad por programas o proyectos inconclusos, puestos en marcha sin haber evaluado los resultados. El tiempo que un representante legislativo ostenta el cargo no es suficiente para proponer, aprobar, poner en marcha, evaluar y rendir cuentas de sus propuestas. Para Isaac Katz, la reelección inmediata de un legislador contribuye a la posibilidad de evaluar la labor del congresista en lo individual; si no se propicia la reelección inmediata, entonces, el electorado sólo observará a un partido político al interior del Congreso; los partidos políticos se preocupan por ocupar un lugar en el parlamento y no por garantizar que los militantes que ocupan un lugar en el Congreso respondan al compromiso social, porque los eligen para ser representantes del pueblo y no de un partido político.

Otro aspecto con incidencia social en el ejercicio de la reelección legislativa es la posibilidad de fortalecer el perfil de los legisladores propiciando la profesionalización, que tanta falta hace en su labor.

Hablar de perfil implica la necesidad de conocer el conjunto de capacidades y competencias de una persona para desempeñar responsablemente las funciones y tareas encomendadas. Visualizar la función que desempeñan los legisladores conlleva ineludiblemente a la pregunta: ¿Qué habilidades,

capacidades y conocimiento deben tener para desempeñar su función? ¿Basta conocer geográficamente la región y población que representan en el poder?

Así, cobra relevancia el estudio realizado por Jonathan Villalobos y Fernando Patrón, quienes señalan que existen variables centrales utilizadas en otros países para medir la profesionalización legislativa, de ellas destacan cinco:⁵

- Grado de escolaridad de Diputados y Senadores,
- Trayectoria legislativa previa,
- Trayectoria gubernamental previa,
- Presentación de iniciativas, y
- Asistencia en periodos ordinarios

En cuanto a la preparación académica, un porcentaje alto tiene carreras técnicas y aquellos con formación universitaria, en su mayoría, tienen licenciatura en derecho, seguida de la administración, contabilidad e ingeniería; otras variables son mínimas.

Para medir su trayectoria legislativa se toma en cuenta su experiencia y capacitación en temas de discusión y presentación de leyes y políticas, por lo que se puede considerar una variable de gran trascendencia; en palabras sencillas, consiste en identificar la experiencia continua en las actividades desempeñadas para cumplir su función como integrante de un órgano colegiado deliberativo.

La trayectoria gubernamental permite identificar cómo es que el servidor público se ha desarrollado en algún cargo dentro de la administración pública federal, estatal o municipalmente; esto permite llegar con mayor experiencia a un cargo legislativo conociendo cómo funciona la administración pública; es decir, un legislador debe tener conocimiento de la estructura de gobierno y de las funciones que recaen en cada dependencia o entidad que forma parte de la administración pública, porque en el momento de estar en trabajo netamente legislativo debe conocer el tipo de norma y, sobre todo, la esencia u objeto de la ley que está en proceso de creación.

La profesionalización también se refleja en la presentación de iniciativas de ley, tarea fundamental del legislador; por ejemplo, la LXII Legislatura del Senado presentó 100 iniciativas y la Cámara de Diputados 500; el ejercicio de presentar una iniciativa de ley implica el conocimiento técnico legislativo para construir un proyecto de iniciativa de ley, porque en este documento se deben presentar los argumentos necesarios para justificar la propuesta para crear o modificar una norma jurídica. "La profesionalización legislativa es un concepto multifactorial que proviene desde la naturaleza misma del cargo. Los parámetros de medición deben ser distintos a otras profesiones, debido a las particularidades que conlleva".⁶

Hablar de profesionalización implica reconocer la necesidad de maximizar los recursos humanos, centrados en el desarrollo de sus habilidades y aptitudes para el impacto favorable en la institución. Mediante procesos con mecanismos específicos que permitan el ingreso por mérito, potenciar la capacidad, reconocer la vocación, fortalecer la eficacia del desempeño, fomentar la responsabilidad, valorar la honestidad y remunerar el compromiso. En este sentido, todo ser humano tiene la posibilidad de desarrollar habilidades; pero no es posible soslayar que esto se logra a partir de la práctica, es decir, con una repetición de actos o acciones para potencializar el conocimiento y el dominio sobre una actividad; por ello, señalar que la profesionalización legislativa se puede materializar en el momento de ejercer el derecho fundamental de la reelección se vuelve una hipótesis viable, porque así el legislador tiene mayor tiempo para desarrollar y mejorar, incluso, las habilidades que se requieren para realizar sus quehaceres o funciones como legislador.

En México, el sistema político-electoral, desafortunadamente, da mayor valor a criterios distintos a los que se contemplan en un proceso de profesionalización: la experiencia y trayectorias políticas. En palabras de Valencia Escamilla:

La profesionalización del legislador se puede dividir para su estudio en cuatro elementos: la experiencia

legislativa, la carrera legislativa, la capacitación y el cuerpo de apoyo legislativo (*staff*). Las dos primeras resultan de los esfuerzos individuales del legislador, mientras que las dos últimas se refieren al apoyo interno que los legisladores reciben de sus organizaciones partidistas, así como de la organización legislativa.⁷

Desde esa óptica, la experiencia legislativa se visualiza como el conocimiento que el legislador adquiere con el transcurso del tiempo; es decir, el legislador desarrolla su labor con mayor facilidad y habilidad porque se encuentra en el cargo por un tiempo o periodo que le permite potencializar su labor; aquí se visualiza la figura de la reelección legislativa, nuevamente, como un elemento que le permite al legislador adquirir dicha experiencia.

Con la trayectoria de los legisladores se observa la carrera legislativa; es decir, con los cargos, funciones o responsabilidades que los representantes del pueblo han desempeñado en las diferentes comisiones u órganos que forman parte de la estructura del poder legislativo; también se complementa con los proyectos de iniciativas de ley que presentan para su discusión y aprobación.

Sin duda, como en cualquier profesión e incluso oficio, la capacitación es necesaria, porque la dinamicidad social hace que las interacciones sociales sean cambiantes; por tanto, se traduce en un mecanismo de actualización teórico y práctico.

Referirse al cuerpo de apoyo técnico o *staff* en el quehacer legislativo es algo poco explorado

por los especialistas en la materia; sin embargo, no es posible evaluar el desempeño de un legislador sin sensibilizarse con las actividades que desarrolla ese equipo de trabajo, porque son las personas que realizan el trabajo oculto sobre todo en el proceso legislativo, quienes cabildean, quienes investigan, quienes construyen los argumentos para poder dictaminar a favor o en contra de una iniciativa de ley; por ende, hablar de profesionalización legislativa también implica profesionalizar a este equipo de manera paralela al propio legislador, para que el trabajo se haga de manera óptima y adecuada.

Después de haber señalado que la profesionalización permite maximizar los recursos en la actividad de los legisladores como resultado de la práctica, con la finalidad de desarrollar habilidades y capacidades para desempeñar su función, resulta importante poner atención en la percepción ciudadana en torno a la actividad y figura de los legisladores.

De acuerdo con Cobo Campos,⁸ el ciudadano común no percibe el contenido de la actividad legislativa y mucho menos el beneficio que en su esfera personal le depara dicha labor. Es posible advertir que, entre los tres poderes del Estado mexicano, el legislativo comúnmente se lleva las palmas como el más impopular, incluso es repudiado por el ciudadano mexicano común, de ahí que el descrédito de estos cuerpos legislativos sea alto.

Por ello, esta autora propone procesos de evaluación legislativa argumentando que “pueden abonar mucho no solo a la labor de nuestro órgano legislativo, sino también a la percepción que de esta tiene el pueblo mexicano, lo cual permitirá un desarrollo jurídico social en este sentido no alcanzado a la fecha”.⁹ Aquí es posible que se considere un proceso de evaluación al quehacer legislativo para fortalecer la profesionalización de los legisladores; sin embargo, es importante identificar que este proceso conmina previamente una capacitación en técnica legislativa y estudios especializados de acuerdo con las actividades y comisiones legislativas de las que formen parte, como ocurre en los ayuntamientos y alcaldías de la Ciudad de México, donde hay comisiones que presiden el síndico, regidores y concejales.

Bajo este contexto, es rescatable poner a consideración del lector algunos beneficios sociales y políticos que se pueden obtener con la reelección legislativa, como un factor importante en la profesionalización de los legisladores:

- a) Profesionaliza las carreras políticas. El prospecto de reelegirse y permanecer en el cargo por varios periodos consecutivos motiva a los legisladores y miembros de los ayuntamientos a informarse y aprender sobre diversas materias, a mejorar su

técnica legislativa y a trabajar con mayor eficacia y disciplina.

- b) Inyecta estabilidad política y legislativa [...], [se fortalece] la prudencia, la negociación y la discreción como herramientas básicas del quehacer político [...].
- c) Incentiva la elaboración de proyectos de largo plazo. La reelección consecutiva incentiva la elaboración de proyectos que requieren de varios años para gestarse y registrar un impacto, reduciendo el riesgo de que queden truncos o sean percibidos como ineficaces.¹⁰

Para México es una experiencia nueva, pues aún no es palpable y visible el resultado de su implementación; es preciso que el tiempo siga su curso para ver qué beneficios ha otorgado al sistema político mexicano la elección consecutiva.

Para Laura Valencia Escamilla:

la reelección consecutiva o la reincidencia en el mismo cargo es la profesionalización legislativa entendida como la actividad de los congresistas que tiene como principal objetivo: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados.¹¹

En este sentido, la mayoría de los especialistas en el tema coinciden en señalar que una verdadera

profesionalización legislativa es posible a través de la reelección; a pesar de ser un tema tan polémico, responder a la interrogante: ¿la reelección legislativa garantiza la profesionalización? ha sido objeto de diversos estudios, sobre todo, por especialistas en derecho constitucional, coincidiendo en supuestos como los siguientes:

- La reelección legislativa enriquece la experiencia y favorece la profesionalización.
- Además, fomenta y fortalece la cultura de la rendición de cuentas. Consecuentemente, es posible aceptar como un aspecto positivo con miras a incrementar la profesionalización de los legisladores, ya que por décadas se les atribuyen a los actores políticos características subjetivas, por ejemplo, no tener una formación profesional concluida y, si la hay, debe ser compatible con el quehacer legislativo. Por tanto, siempre se presentó la inminente necesidad de contar con asesores técnicos para que el legislador pudiera desempeñar su función de manera óptima, eficaz y eficiente; así, la reelección sería parte de la solución a este fenómeno social.

Sin duda, por décadas, la percepción social respecto del quehacer de los legisladores ha sido de indiferencia y, en un escenario más crítico, de decepción. Ahora bien, hasta ahora ha quedado en

evidencia que la reelección legislativa es una manera de profesionalizar a los legisladores; sin embargo, a pesar de que la reelección es un ejercicio pleno de los derechos políticos, la realidad que se vive en México refleja el poco ejercicio de la reelección, tal como se observa en el informe derivado del Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales del 2024. De acuerdo con él, únicamente en 16 legislaturas se reportaron personas legisladoras reelectas; el porcentaje de reelección es muy bajo; en este censo, el porcentaje de reelección más alto se evidencia en Querétaro y Michoacán con 24 y 23.1 %, respectivamente; esto representa 9 legisladores reelectos.¹²

Ante este panorama, cobra relevancia la necesidad de fortalecer la cultura de la reelección legislativa para poder propiciar el denominado *efecto mariposa* o la *dependencia sensible de las condiciones iniciales*. Una influencia donde la más mínima perturbación en el estado inicial del sistema puede producir cambios importantes en el resultado final.¹³

Conclusiones

A partir de la indagación documental que se hizo para la construcción del presentado documento, es posible compartir a manera de conclusión lo siguiente.

México, como nación independiente, experimentó un largo periodo convulsivo previamente a la consolidación del régimen y la forma de gobierno que actualmente se ejerce; en este sentido, analizar la figura de la reelección legislativa en su devenir histórico implica comprender que los primeros gobernantes, en sus diferentes momentos, abusaron del poder; en consecuencia, uno de los ideales o principios bajo los cuales se gesta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el sufragio efectivo y la no reelección. Sin embargo, con el paso del tiempo, se observan necesidades sociales que conllevaron a la necesidad de reformar en diferentes momentos la Carta Magna; así, en 2014 se logró una reforma constitucional en materia electoral que garantiza el ejercicio del derecho humano y fundamental de la reelección legislativa o elección consecutiva, como lo denominan algunos autores.

Bajo la premisa de ejercer un derecho humano y fundamental, resulta inminente compartir el argumento de por qué la reelección legislativa adquiere la calidad de derecho humano y fundamental. En este bastaría hacer un esbozo en torno a la evolución de los derechos humanos; doctrinalmente incluso se conoce esta evolución como un paso de generaciones en cuanto a derechos humanos, sin embargo, resulta inconcuso que esta evolución sea producto de una característica propia de los derechos humanos conocida como *progresividad*; por

tanto, es dable afirmar que la reelección legislativa se traduce en una progresividad tangible de los derechos político-electorales que han sido reconocidos desde el siglo XIX como derechos humanos.

Finalmente, tras comprender los criterios o elementos implicados en una profesionalización legislativa, se puede afirmar que la elección consecutiva o reelección de los integrantes del poder legislativo es una herramienta o medio idóneo para garantizar esa profesionalización tan necesitada y, hasta cierto punto, demandada en los legisladores.

Fuentes de consulta

Cobos Campos, Amalia Patricia. "La evaluación legislativa y la credibilidad social en el quehacer parlamentario". *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 8, núm. 15, 2018, pp. 237-268.

Concha Cantú, Hugo A. *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México, UNAM, 2002.

CG-INE (Consejo General del Instituto Nacional Electoral). *Lineamientos sobre elección consecutiva para senadurías y diputaciones federales por ambos principios, para el proceso electoral federal, 2023*. Consultado en septiembre de 2025.

De la Peza Berríos, Fernando. "La justicia electoral ante la reelección de legisladores y municipios. Retos y escenarios". Escuela Judicial Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2018, pp. 1-33.

- Espinosa Espinoza, Mayra Nohemí. "¿La reelección es un derecho humano?". *Revista HD*, UNAM, núm. 62, marzo-abril, 2021.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). *Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales, México, 2025*, p. 30.
- López Yáñez, Julián. "El ambiente enrarecido de la teoría sobre cambio planificado y la búsqueda de aire fresco". *IICE Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, núm. 20, 2002, Universidad de Buenos Aires, pp. 29-40.
- PLEZ (Poder Legislativo del Estado de Zacatecas). *Gaceta parlamentaria, Segundo periodo ordinario, tomo III, no. 0139*, 26 de junio de 2014.
- Nohlen, Dieter *et al.* (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE.
- Valencia Escamilla, Laura. "Representación y reelección legislativa México: la elección federal de 2021". *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 32, 2022, pp. 97-114.
- Valencia Escamilla, Laura. "Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México", *El Cotidiano*, núm. 155, 2009, pp. 69-76.
- Valencia Escamilla, Laura. *De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México*, México, UAM, 2014.
- Villalobos Payán, Jonathan y Fernando Patrón, Sánchez. "La profesionalización Legislativa de los Diputados y Senadores Federal en México". *Revista de Divulgación Científica "Jóvenes en la Ciencia"*, vol. 4, año 1, 2018, pp. 1506-1510.

Notas al final

* Profesor de tiempo completo de la Universidad Tecnológica del Valle de Toluca. ORCID ID: 0000-0003-1459-050X.

** Profesora de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID ID: 0000-0001-6082-4368.

¹ PLEZ. Gaceta parlamentaria.

² Mayra Nohemí Espinosa Espinoza. "¿La reelección es un derecho humano?".

³ Dieter Nohlen et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, p. 287.

⁴ CG-INE. Lineamientos sobre elección consecutiva para senadurías y diputaciones federales por ambos principios, para el proceso electoral federal, p. 1.

⁵ Jonathan Villalobos y Fernando Patrón. "La profesionalización legislativa de los diputados y senadores federales en México", pp. 1506-1510.

⁶ *Ibidem*, p. 1509.

⁷ Laura Valencia Escamilla. "Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México", p. 70.

⁸ Amalia Patricia Cobo Campos. "La evaluación legislativa y la credibilidad social en el quehacer parlamentario", pp. 237-268.

⁹ *Ibidem*, p. 241.

¹⁰ Fernando de la Peza Berríos. *La justicia electoral ante la reelección de legisladores y municipios. Retos y escenarios*, pp. 6-7.

¹¹ Laura Valencia Escamilla. "Representación y reelección legislativa México: la elección federal de 2021", p. 107.

¹² INEGI. Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales, p. 30.

¹³ Julián López Yáñez. "El ambiente enrarecido de la teoría sobre cambio planificado y la búsqueda de aire fresco", pp. 29-40.

Fake news* en tiempos pandémicos: la orden ministerial del gobierno de España contra la desinformación

Lola Cubells Aguilar**

Introducción

Las *fake news* no solo invaden la red, también se han convertido en parte de nuestro lenguaje cotidiano. En estos tiempos de *infodemia* —otra palabra de moda— donde el ruido es más fuerte que el silencio, donde el peligro de la dicotomía verdad/mentira contamina la libre información, pretendemos complejizar el debate sobre cómo legislar contra las *fake news* o, más bien, cómo lograr que las políticas públicas y las normativas que pretenden luchar contra la desinformación fortalezcan los derechos de la ciudadanía y no se conviertan en herramientas que restrinjan derechos fundamentales.

Parece existir unanimidad sobre qué son las *fake news* e incluso repetimos como lugar común que las noticias falsas no son algo nuevo. Se afirma que siempre han existido “bulos” como parte de nuestra historia de desinformación. A pesar de ello, no existe unanimidad en la mirada sobre cómo contrarrestar el tsunami de *fake news* que nos arrolla diariamente, ni

siquiera existe un análisis unívoco sobre qué actores deberían ser los encargados de verificar o, incluso, si es pertinente o no legislar contra la desinformación o qué tipo de herramientas, más allá de las legislativas, deberían emplearse para esta batalla contra un “enemigo” de la democracia, múltiple, difuso y, aparentemente, anónimo.

Para ello, en primer lugar, realizaré una breve acotación sobre la regulación española de la libertad de información y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la “veracidad”, como elemento fundamental para la protección constitucional del derecho fundamental a la libertad de información.

En segundo lugar, haré referencia al debate existente sobre cómo podemos definir las *fake news* y las recomendaciones emitidas por diferentes órganos internacionales sobre la lucha contra la desinformación.

A continuación, me centraré en la Orden del Ministerio de la Presidencia del Gobierno español, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 5 de noviembre de 2020, mediante la que el Consejo de Seguridad Nacional aprobó el “Procedimiento de actuación contra la desinformación”.

A través de las diferentes críticas y observaciones desatadas por esta norma reglamentaria que lucha contra la desinformación, repasaré algunas de las propuestas existentes sobre cómo legislar para

hacer frente a las *fake news*, desde una visión democrática y crítica con las restricciones de derechos fundamentales.

Por último, abonaremos la discusión con algunos puntos concluyentes que, sin ánimo taxativo, pretenden abrir la discusión y complejizar sobre los elementos necesarios para convertir las normativas contra las *fake news* en herramientas de empoderamiento ciudadano y de fortalecimiento de la libertad de información como requisito básico para la construcción de una opinión pública crítica que pueda representar un contrapoder frente a los intereses económicos de los diferentes actores interesados en mantener a la sociedad adormecida y ensordecida.

En un momento histórico como el que atravesamos, una encrucijada civilizatoria en la que la pandemia global desnudó algunas de las desigualdades estructurales del sistema-mundo que habitamos, urge convertir la libertad de información en una herramienta contra los poderes que mercantilizan la vida y que, para ello, emplean la desinformación como herramienta de control de nuestras vidas.

***Fake news* o desinformación: aclaración conceptual**

En la Constitución Española de 1978 (CE), el derecho a la información o comunicación aparece regulada

dentro del Título I: De los derechos y deberes fundamentales, Capítulo II: Derechos y Libertades, Sección 1ª: De los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Este enclave constitucional lo configura dentro del núcleo de derechos fundamentales y libertades públicas con el máximo nivel de garantías (normativas, institucionales y judiciales) establecido en los artículos 53 y 54 de la CE.

El artículo 20.1.d de la CE regula el derecho a la información junto a otros derechos fundamentales vinculados entre sí como el derecho a la libertad de expresión (apartado a); el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (apartado b) y el derecho a la libertad de cátedra (apartado c).

El poder constituyente consideró que ese conjunto de derechos fundamentales para la ciudadanía y la sociedad, en su conjunto, debía contar con unas garantías de protección especiales referidas a los requisitos de su desarrollo legislativo y a su protección en caso de violación por parte de los diferentes poderes del Estado.

Esto se tradujo, por un lado, en que los derechos fundamentales (entre ellos, el derecho a la información) deben ser regulados mediante Ley Orgánica, tal y como establece el artículo 81 de la CE. Esta protección a la hora de regular derechos fundamentales se traduce en la necesidad de requerir mayoría absoluta de las cámaras legislativas; con ello se impide que minorías parlamentarias puedan modificar

aspectos fundamentales relativos al desarrollo legislativo de derechos fundamentales. Por otro lado, frente a la posible violación del derecho a la información, se contempla la posibilidad de acudir a los tribunales ordinarios a través de un procedimiento sumario y preferente, pero también, una vez agotada esta vía, poder acceder, con el recurso de amparo, al Tribunal Constitucional (TC), máximo órgano jurisdiccional en materia de protección de derechos y libertades fundamentales.

El hecho de situar el derecho a la información en un lugar de alta protección constitucional significa que el constituyente entendió que garantizar la libertad de información es un requisito indispensable para hablar de una sociedad democrática donde la comunicación permita la construcción de una opinión pública crítica, plural y participativa.

Si acudimos a la redacción constitucional, observamos que existe una acotación sobre el tipo de información digna de protección constitucional: "comunicar o recibir libremente información veraz". Es decir, se excluirá toda aquella información que no cumpla con el requisito de veracidad, concepto que abordaré más adelante.

Por tanto, comunicar noticias falsas, mentiras o bulos no se considera protegido por el derecho a la información, del mismo modo que la libertad de expresión no ampara insultos y mucho menos

calumnias, en cuanto representan un desprecio absoluto por la verdad.

La particularidad del derecho a la información, tal y como está regulado en la CE, se basa en que “tiene un doble contenido: por un lado, el derecho a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión y, por otro, el derecho recíproco a recibir esa información en igualdad de condiciones”.¹

Así, es importante señalar que el sujeto titular del derecho a comunicar y recibir información es toda la ciudadanía, aunque exista un trato preferente en la protección constitucional de las personas consideradas profesionales de la información.

La veracidad: requisito constitucional del derecho a la información

Es necesario puntualizar que al referirnos a la “veracidad”, en relación con el derecho a la información, no significa que únicamente aquellas noticias que narren lo acontecido con total apego a la verdad estarán protegidas. Se asume que la “verdad absoluta” no existe porque la transmisión de hechos —contenido esencial del acto de informar— siempre va a estar influida por quien transmite los hechos. De hecho, el Tribunal Constitucional, a

través de diferentes sentencias, ha generado una jurisprudencia para entender el significado constitucional de la “veracidad”. Como nos recuerda la profesora Cristina Pauner, la veracidad “no equivale a objetividad”.² En sintonía con la doctrina del TC, en su Sentencia 6/1988, el requisito constitucional de la veracidad no va dirigido a la exigencia rigurosa y total de exactitud de la información, cuanto a negar esa protección a quienes actúan con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado (rumores, invenciones o insinuaciones).

La veracidad se refiere, por tanto, a la diligencia debida del profesional de la comunicación, tal y como reiteró la Sentencia del TC 240/1992, en el fundamento jurídico 7: se exige al periodista una “actuación razonable en la comprobación de la veracidad de los hechos que expone para no defraudar el derecho de todos a recibir una información veraz”.

Por veracidad entendemos, por tanto, la búsqueda de la verdad. Principio que aparece también recogido en las diferentes normas deontológicas existentes a nivel nacional e internacional.

La desinformación, podemos decir, siempre ha existido y, debido a ello, hay algunos mecanismos de protección para aquellas personas que puedan ver afectados sus derechos fundamentales, por medio de información carente de veracidad. Por esta razón, el apartado 4º del artículo 20 de la CE puntualiza que las libertades reconocidas en este precepto tendrán

como límite expreso los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

El derecho a la rectificación, regulado en la L.O. 2/1984, de 26 de marzo, puede ser ejercido por personas aludidas en determinadas noticias cuando consideren que existen datos erróneos que pueden dañar su honor. Antes de poder acudir a los tribunales por la vía civil o penal, es una primera barrera de protección. En el caso de la rectificación, no se llega a entrar a evaluar si lo que narra la noticia cumple con el principio de veracidad o no, sino que garantiza el derecho de la persona aludida a “rectificar” aquellos datos que atentan contra su honor. Y permite, por tanto, un proceso donde los tribunales no actúan a no ser que el medio de comunicación incumpla con sus obligaciones de rectificación en tiempo y forma señalada por la norma.

Esta herramienta de protección no es incompatible con las garantías jurisdiccionales de protección del derecho al honor en el orden civil o penal. En este último se intentan resolver los conflictos más graves de violaciones del derecho al honor, a través de los delitos de injurias y calumnias.

Dicho todo lo anterior, debemos aclarar que la preocupación actual respecto al fenómeno de las *fake news* o noticias falsas va más allá de la prevista desinformación que puede derivar de una mala praxis comunicativa. Nos encontramos, como señalan Simona Levi y Miriam Carles, ante “una industria de

la desinformación”,³ esto es una industria desarrollada al calor de la penetración de internet en nuestras vidas cotidianas y del cambio en el consumo de la información, pasando de la prensa escrita a la digital y mucho más, a la información a través de las redes sociales. Cuando pregunto en mis clases al alumnado de Derecho o de Periodismo si leen prensa digital, responden negativamente. Gran parte de la población joven se informa a través de las redes sociales y, principalmente, de las grandes plataformas como Facebook, Twitter o Instagram.

Existe una visión que deposita la responsabilidad de la lucha contra las *fake news* en la ciudadanía, de ahí la llamada a la “alfabetización mediática”. Pero existe una crítica que busca la raíz en la industria de la desinformación. Este es el posicionamiento desarrollado por el equipo de *Xnet*,⁴ quienes apuntan hacia quienes consideran son los grandes responsables de la pandemia de noticias falsas:

desde el origen de los tiempos, los grandes productores y viralizadores de *fake news* y de desinformación no han sido los ciudadanos comunes, sino los gobiernos, las instituciones, los partidos políticos, los medios de comunicación de masas, las grandes fortunas, las corporaciones de gran alcance, o sus equivalentes en cada época histórica. Y lo han sido por una razón muy simple: son quienes tienen medios para podérselo permitir.

De hecho, los autores de *#FakeYou* también cuestionan el propio concepto de *fake news*, pues afirman

que es un concepto inadecuado e insuficiente y “no captura toda la complejidad de las formas de manipulación informativa, que incluye información no propiamente «falsa»”.⁵

Las grandes campañas de desinformación no son dirigidas por la ciudadanía. Analizando las últimas campañas electorales de Estados Unidos, México, Brasil o España, vemos cómo el cambio en la intención de voto o el auge de la ultraderecha están vinculados a operaciones de campañas de desinformación que necesitan un gran flujo de dinero para hacerlas posibles. En México, por ejemplo, el autor del libro *Fake news: la nueva realidad* ha revelado cómo a partir de las elecciones de 2018 se contrataron a personas para que redactaran noticias falsas en contra de los adversarios políticos. Como él mismo señala: “Escribir *fake news* es un buen negocio. La inversión es muy baja y el retorno es muy alto.”⁶

En el caso concreto de España, las medidas instauradas por el gobierno de coalición entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Unidas Podemos (Podemos e Izquierda Unida), a través del estado de alarma, fueron cuestionadas a través de campañas de desinformación convirtiendo una situación de salud pública en una batalla ideológica oponiendo libertad a comunismo.

Por todo ello, existe una gran preocupación sobre el impacto de las noticias falsas en procesos

de toma de decisiones colectivas como puede ser el caso del Brexit o las elecciones estadounidenses. Mientras escribo este texto se producen manifestaciones en Cuba, y en los medios se viralizan imágenes de protestas que parecieran mostrar la realidad de las protestas, pero que pertenecen a las protestas del 1 de mayo en La Habana, celebraciones futbolísticas en Buenos Aires o una manifestación en Barcelona de 2018.⁷

Los retos radican, por tanto, en cómo poder contrarrestar o luchar contra las noticias falsas sin un mayor recorte de derechos fundamentales que puedan representar nuevas modalidades de censura encubierta. Uno de los grandes retos radica en determinar quiénes deben ser los sujetos encargados de determinar qué es una noticia falsa y si esta responsabilidad debe depositarse en gobiernos, medios de comunicación o en las propias empresas de servicios *online*.

En las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016, Trump desató la noticia falsa sobre el fraude electoral que provocó el “asalto al Capitolio”; Facebook, Twitter e Instagram bloquearon su cuenta hasta el traspaso formal del gobierno al presidente electo Joe Biden. ¿Vamos a depositar en empresas como Facebook, responsable de viralizar *fake news*, la responsabilidad de decidir cuándo censurar aquellas noticias que pueden poner en peligro la seguridad ciudadana y la paz social?

En este sentido, Cristina Pauner afirma que “la idea de que sobre las empresas proveedoras de servicios *online*, como una red social, recaiga parte de la responsabilidad de filtrar noticias parece peligrosa porque somete el acceso a Internet y a sus contenidos a parámetros empresariales”.⁸

La preocupación sobre la viralización de noticias falsas se ha hecho presente en diferentes declaraciones internacionales como la Declaración conjunta sobre libertad de expresión y “noticias falsas” (“Fake News”), desinformación y propaganda, firmada por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) en marzo de 2017.⁹ En esta declaración se afirma el peligro que representan determinadas modalidades de “desinformación y propaganda” no solo para los derechos fundamentales de las personas, sino también por “instigar la violencia, la discriminación o la hostilidad hacia grupos identificables de la sociedad”. En el apartado f) de sus “Principios generales” advierte “el bloqueo de sitios web enteros, direcciones IP, puertos o protocolos de

red dispuesto por el Estado es una medida extrema que solo podrá estar justificada cuando se estipule por ley y resulte necesaria para proteger un derecho humano u otro interés público legítimo”.

Por otro lado, llaman a la responsabilidad de los Estados en cuanto a contar con un marco regulatorio claro para las emisoras de radiodifusión que deberá ser supervisado por un órgano independiente. A su vez, apelan a la necesidad de “promover la alfabetización digital y mediática”.

Respecto a los intermediarios, afirman que al adoptar medidas que restrinjan contenidos de terceros, en caso de que excedan lo exigido legalmente, “deberían adoptar políticas claras y preestablecidas que regulen estas medidas”. Aclarando que dichas medidas deberían basarse en “criterios objetivamente justificables, y no en fines ideológicos o políticos”.

Proponen que los intermediarios puedan ofrecer a los usuarios servicios de verificación de datos que puedan aplicar de forma voluntaria. La verificación, por tanto, es una de las grandes cuestiones a abordar cuando hablamos de cómo contrarrestar la desinformación y propaganda de noticias falsas. El equipo de *Xnet*, en su libro *#Fakeyou* repasa los diferentes sistemas de verificación implementados desde medios de comunicación o proyectos de investigación en comunicación y afirman lo siguiente:

- Ampliar y hacer cumplir las obligaciones de verificación que se aplican a los periodistas y a los diarios a otros sectores donde la circulación de información comporta lucro o beneficios institucionales, incluyendo los partidos políticos, las autoridades, los gobiernos, las corporaciones y otros “informadores influyentes”.
- Mostrar esta aplicación obligatoria en forma de etiquetado. Esto permite que cualquier persona pueda verificar la información, cosa que actualmente se exige en la población sin que se le ofrezca ninguna herramienta para hacerlo.¹⁰

Procedimiento de actuación contra la desinformación del gobierno español

La situación pandémica en España, como en otras latitudes, fue aprovechada para generar campañas de desinformación y propaganda, en muchas ocasiones, con el único fin de desestabilizar al gobierno. En nuestro caso concreto, se convocaron manifestaciones en Madrid, a través de convocatorias en las redes, apelando a la “libertad” por encima del cuidado común y la salud, cuestionando las medidas restrictivas en derechos fundamentales, amparadas en la regulación del estado de alarma. Los convocantes responsabilizaban así al gobierno español por las miles de

muerres de personas ancianas en las residencias, aunque en muchos casos, como el madrileño, las residencias son competencia autonómica, en estos momentos en manos del Partido Popular (PP).

En México, para contrarrestar el gran flujo de noticias falsas en torno a la covid-19, en coordinación con la ONU, se creó la campaña *Verified* (Verificado).¹¹ En este lado del Atlántico, la plataforma especializada en verificación de noticias, Maldita.es, contabilizó 1.127 bulos durante la pandemia.¹²

En ese contexto pandémico, el gobierno español elaboró una orden ministerial relativa a la lucha contra la desinformación que generó una fuerte polémica. El 5 de noviembre de 2020 fue publicada en el BOE: la Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, de Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. Esta orden del Ministerio de la Presidencia, relaciones con las cortes y memoria democrática, parte de considerar el acceso a la información veraz como un pilar fundamental de las sociedades democráticas, reconociendo que “los procesos de participación democrática se ven cada vez más amenazados por la difusión deliberada, a gran escala y sistemática de desinformación, que persiguen influir en la sociedad con fines interesados y espurios”.¹³

Entienden por *desinformación*, siguiendo la definición de la Comisión Europea que aparece en la “Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en

línea”, como “la información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público”. Entendiendo como *perjuicio público*: las amenazas a los procesos democráticos, la salud, el medio ambiente o la seguridad.¹⁴

Este plan contra la desinformación se fundamenta en el Plan de Acción para la lucha contra la desinformación aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2018 y el *European Democracy Action Plan* que cuenta con las siguientes líneas estratégicas: garantizar sistemas electorales libres, fortalecer la libertad de expresión y la pluralidad de los medios de comunicación y tratar la desinformación que ataca los sistemas democráticos, en particular, la relacionada con la covid-19.

Declaran como objetivos del procedimiento de actuación contra la desinformación: definir los órganos del sistema; establecer los niveles de prevención, detección, alerta temprana, análisis, respuesta y evaluación; definir los niveles de lucha y los mecanismos de intercambio entre cada uno de ellos: definir una metodología para la identificación, análisis y gestión de “eventos de desinformación”, y, por último, proponer un marco y equipo de trabajo para crear una estrategia nacional de lucha contra la desinformación.

Organismos que conforman el sistema de seguridad nacional encargados de la lucha contra la

desinformación, en el caso español: Consejo de Seguridad Nacional; Comité de Situación; Secretaría de Estado de Comunicaciones; Comisión Permanente contra la Desinformación, autoridades competentes; sector privado y la sociedad civil. Destaca la Comisión Permanente contra la Desinformación que, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Comunicación, se compondrá con: el Departamento de Seguridad Nacional (Presidencia del Gobierno); Centro Nacional de Inteligencia (Ministerio de Defensa); Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior); Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes (Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación) y la Secretaría de Estado de Transformación Digital e Inteligencia Artificial (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital).

Se establecen cuatro niveles diferentes de activación para detectar campañas de desinformación: nivel 1: detección de alerta temprana; nivel 2: coordinación, sincronización y priorización de esfuerzos; nivel 3: adopción de decisiones político-estratégicas; nivel 4: gestión política en el marco de la seguridad nacional.

Críticas a la orden ministerial contra la desinformación: ¿Ministerio de la Verdad?

El procedimiento de actuación contra la desinformación desató fuertes críticas desde la oposición gubernamental, creando a su vez desinformación sobre el tratamiento de la desinformación. El partido de extrema derecha, vox, lanzó en Twitter el siguiente mensaje: "El Gobierno crea un Ministerio de la Verdad para controlar las opiniones de los españoles en las redes sociales y censurar a los medios que no le aplauden."¹⁵

Por su parte, el líder del Partido Popular afirmó, refiriéndose al plan contra la desinformación del gobierno: "Es una medida *orwelliana*, un ministerio de la verdad y un ataque a la democracia que vamos a recurrir ante las instituciones europeas".

Por otro lado, la Comisión Europea, como respuesta a una pregunta parlamentaria, avaló el procedimiento de actuación como una herramienta para luchar contra las campañas de desinformación, afirmando que "no constituye una base jurídica para decidir sobre el contenido de la información facilitada por los medios de comunicación."¹⁶

Es posible que una de las deficiencias en esta orden ministerial radicó en no haber acotado de manera más detallada el objeto condreto del procedimiento de actuación, ya que, aunque se refiere

a las campañas electorales y el contexto pandémico, se refirió de manera genérica a la “desinformación”. No aparecieron reguladas de qué manera se va a actuar frente a una desinformación que se considere peligrosa para la seguridad nacional. Y aunque se mencionada la importancia del sector privado, la sociedad civil, los medios de comunicación, las plataformas digitales, el mundo académico, el sector tecnológico o las organizaciones no gubernamentales, en la lucha contra la desinformación, quedó en el aire cómo decidir la elección y participación de personas pertenecientes a estos sectores.

Desde algunos análisis jurídicos se cuestionó que este procedimiento se legislara a través de una orden ministerial, refiriéndose a la necesidad de cumplir con el principio de reserva de la Ley Orgánica para la regulación de los derechos fundamentales, establecido en el artículo 81 constitucional, como garantía normativa. Otra de las cuestiones nodales radica en cómo vincular la desinformación a la seguridad nacional. Estos argumentos críticos son planteados por Juan Carlos Calomarde en su análisis de 2020.¹⁷

Frente a la campaña de desinformación creada en torno a esta orden ministerial, la propia plataforma de verificación *Newtral* preguntó a varias personas expertas, quienes, sin considerar que se trata de un programa de actuación contra la libertad de expresión e información, opinaron sobre su insuficiencia e incerteza jurídica. Esta es la opinión de

Borja Adsua, experto en Derecho, Estrategia y Comunicación Digital, quien afirmó que este procedimiento está cargado de inseguridad jurídica porque “está expresamente redactado con una ambigüedad para que quepa cualquier cosa”. Y “tampoco están publicadas las sanciones que se llevarían a cabo contra los responsables, ni las garantías y la supervisión judicial porque es una norma que afecta a los derechos fundamentales”.¹⁸

Rafael Vilasanjuan, director de Análisis y Desarrollo Global del Instituto de Salud Global de Barcelona, consideró que era “insuficiente” y que debería contar con la participación de organismos independientes.

Y, por último, destacamos la postura de Cristina Tardáguila, directora adjunta del International Fact-Checking Network (IFCN), la red de verificadores internacional, quien advirtió que la existencia de normas reguladoras no implica que el descenso de los contenidos desinformativos: “la lucha contra la desinformación a partir del Gobierno termina en censura, prisiones, cortes de internet y creación de entidades que hacen *fact-checking* partidario.”¹⁹

Podemos concluir que, si bien nos encontramos ante un procedimiento de actuación, en ella no aparecieron detalladas las herramientas de verificación y, como señalan algunas críticas, hubiera sido importante crear órganos coordinados independientes que fueran quienes pudieran considerar qué contenido

es desinformativo y, en coordinación con órganos públicos, definir qué puede considerarse una amenaza a la “seguridad nacional”.

Aunque se hizo referencia a la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación, no se detalló cómo se van a elegir y de qué modo van a participar en el procedimiento de actuación. Tampoco las consecuencias que se derivarán una vez detectadas las campañas de desinformación y su origen. Quedaron, por tanto, muchas cuestiones por resolver y un amplio abanico de herramientas desde diferentes entes mediáticos, políticos y privados en la lucha contra la desinformación.

Conclusiones

Podemos concluir que existe unanimidad en considerar que la desinformación (*fake news* y propaganda) deteriora la construcción de una opinión pública crítica y la pluralidad necesaria para poder garantizar el derecho a la información veraz. En algunos casos determinados, como hemos podido comprobar recientemente, las noticias falsas que circulan en las redes pueden ser una amenaza a la seguridad nacional, a la salud y al respeto de los derechos humanos. La pandemia global desveló la fragilidad de esta sociedad de la información.

Es importante no depositar la responsabilidad en la ciudadanía sino en crear instrumentos público-privados de verificación y fomentar los observatorios independientes dirigidos por personas expertas en desinformación. Como señala el equipo de *Xnet*, el problema es la industria de la información, detectar quién genera la desinformación y la viraliza: “*Follow the money*” es una de sus consignas.

La orden ministerial contra la desinformación, como ha quedado expuesto, aprobó un “procedimiento de actuación” para la detección de campañas de desinformación, adecuándose a los planes aprobados a nivel europeo. Ahora bien, no hay que obviar las diferentes críticas sobre el riesgo que, para el derecho a la información plural y veraz, pueda generar que estos dependan absolutamente de órganos gubernamentales y, sobre todo, la “eficacia” real que puedan demostrar en la lucha contra la desinformación.

Será imprescindible desarrollar y fortalecer estrategias basadas en la verificación, estableciendo, como señalan Levi y Carles, parámetros objetivos para verificar la veracidad, otorgando herramientas a la ciudadanía en vías de su alfabetización: “La ciudadanía ha de tener a su alcance elementos pormenorizados que le permitan la verificación de forma rápida, accesible, distribuida y abierta”.²⁰

A ello debemos sumar la exigencia de respeto a los códigos deontológicos por parte de los medios de comunicación.

Consideramos que deberían prevalecer propuestas realizadas desde una mirada crítica, complejizada y basada en los siguientes principios:

- Las legislaciones sobre desinformación no pueden generar restricciones de derechos fundamentales.
- Debe desvelarse quién se está lucrando con la industria de las *fake news* y establecer sanciones efectivas.

La lucha contra la desinformación no puede depender del gobierno de turno. Deben crearse herramientas que impliquen al Estado, los medios de comunicación, las empresas tecnológicas y la sociedad civil.

Se debería tener una mirada más amplia y complejizada sobre las *fake news*, y las regulaciones necesarias al respecto, creando instrumentos de empoderamiento de la ciudadanía que permitan el libre flujo de información veraz y verificable, sin recortar derechos fundamentales ni adoptar posturas tecnófobas.

Fuentes de consulta

Barragán, Almudena. "Así se escriben las 'fake news' durante la campaña electoral en México". *El País-Verne*. Consultado el 29 de junio de 2018.

BOE (Boletín Oficial del Estado). Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el [Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional](#). Consultado el 5 de noviembre de 2020.

Calomarde, Juan Carlos. "La orden contra la desinformación y el Ministerio de la Verdad". *Hay Derecho*. Consultado el 20 de diciembre de 2020.

Cubells Aguilar, Lola. "Fake news en tiempos pandémicos: la orden ministerial del gobierno de España contra la desinformación", en Martha Elba Izquierdo Muciño (coord.), *Diálogos jurídicos España-México*, vol. 9, 2022, pp. 45-61.

Cubells Aguilar, Lola. "Fake news en tiempos pandémicos: la orden ministerial del gobierno de España contra la desinformación", en José Luis Blasco Díaz (ed.), *Diálogos jurídicos España-México*, vol. IX, núm. 28, 2022, pp. 127-146.

EfeVerifica. "Desinformación y mensajes falsos en las protestas de Cuba". Consultado el 14 de julio de 2021.

Europa Press. "Vox critica el 'Ministerio de la Verdad' del Gobierno creado para 'controlar' opiniones y 'censurar' a medios no afines", 5 de noviembre de 2020.

Espinosa, Jesús. "Preguntas y respuestas: Qué dice el BOE sobre el "procedimiento de actuación" contra la desinformación impulsado por el Gobierno". *Newtral*. Consultado el 9 de noviembre de 2020.

Jourová, Věra. "Respuesta de la Vicepresidenta Jourová en nombre de la Comisión Europea". Parlamento Europeo. Consultado el 15 de febrero de 2021.

Levi, Simona. *#Fakeyou. Fake news y desinformación*. Barcelona, Rayo Verde Editorial. 2019.

Levi, Simona y Carles, Miriam. "¿Contra la desinformación? Más democracia. Instrucciones para una legislación contra las noticias falsas y la manipulación de la información online y offline que defienda las libertades fundamentales". *Ideas*, núm. 50, 30 de septiembre de 2020.

Maldita.es. La COVID-19 y sus bulos: 1.127 mentiras, alertas falsas y desinformaciones sobre el coronavirus. Consultado el 16 de julio de 2021.

OEA (Organización de los Estados Americanos). Declaración conjunta sobre libertad de expresión y "noticias falsas" ("Fake News"), desinformación y propaganda", 3 de marzo de 2017.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). "Mexico y la ONU suman esfuerzos para combatir la desinformación a través de la campaña 'Verified'", 15 de septiembre de 2020.

Pauner Chulvi, Cristina. "Noticias falsas y libertad de expresión e información. El control de los contenidos informativos en la red". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, mayo de 2018, pp. 297-318.

Pauner Chulvi, Cristina. *Derecho de la Información*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014.

Xnet. Instituto para la Digitalización Democrática.

Notas al final

* Una primera versión de este texto fue publicada en 2022 en la versión mexicana de *Diálogos jurídicos España-México* (vol. 9, pp. 45-61) y en la española (vol. IX, núm. 28, pp. 127-146).

** Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de València.

¹ Cristina Pauner. *Derecho de la Información*, p. 21.

² *Ibidem*, p. 67.

³ Simona Levi y Miriam Carles. "¿Contra la desinformación? Más democracia. Instrucciones para una legislación contra las noticias falsas y la manipulación de la información online y offline que defienda las libertades fundamentales".

⁴ Xnet se autodefine como una plataforma de activistas que trabajan y realizan propuestas sobre derechos digitales, entendiendo la tecnopolítica como práctica y acción en red para el empoderamiento ciudadano, la justicia y la transformación democrática y social.

⁵ Simona Levi. *#Fakeyou. Fake news y desinformación*, p. 29.

⁶ Almudena Barragán. "Así se escriben las 'fake news' durante la campaña electoral en México", § 15.

⁷ EfeVerifica. "Desinformación y mensajes falsos en las protestas de Cuba".

⁸ Cristina Pauner. "Noticias falsas y libertad de expresión e información. El control de los contenidos informativos en la red", p. 300.

⁹ OEA. "Declaración conjunta sobre libertad de expresión y "noticias falsas" ("Fake News"), desinformación y propaganda".

¹⁰ Simona Levi y Miriam Carles. "¿Contra la desinformación? Más democracia. Instrucciones para una legislación contra las noticias falsas y la manipulación de la información online y offline que defienda las libertades fundamentales", § 26 y 27.

¹¹ ONU. "Mexico y la ONU suman esfuerzos para combatir la desinformación a través de la campaña 'Verified'".

¹² Maldita.es. "La COVID-19 y sus bulos: 1.127 mentiras, alertas falsas y desinformaciones sobre el coronavirus".

¹³ BOE. Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, p. 96673.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Europa Press. "Vox critica el 'Ministerio de la Verdad' del Gobierno creado para controlar opiniones y 'censurar' a medios no afines", § 3.

¹⁶ Věra Jourová. "Respuesta de la Vicepresidenta Jourová en nombre de la Comisión Europea", § 1.

¹⁷ Juan Carlos Calomarde. "La orden contra la desinformación y el Ministerio de la Verdad".

¹⁸ Jesús Espinosa. "Preguntas y respuestas. Qué dice el BOE sobre el 'procedimiento de actuación' contra la desinformación impulsado por el gobierno", § 20.

¹⁹ *Ibidem*, § 18.

²⁰ Simona Levi. *#Fakeyou. Fake news y desinformación*, p. 268.

Control social y sistema penal en México[☆]

Rafael Santacruz Lima^{☆☆}

Introducción

El control social tiene como finalidad estudiar los métodos que una sociedad emplea para regular el comportamiento de sus integrantes, con la intención de preservar el orden y la armonía social. Este control puede ser informal, basado en normas no escritas y expectativas que son transmitidas a través de la familia, amigos u otros grupos sociales; o formal, el cual se aplica mediante leyes y reglas impuestas por instituciones como la policía y los tribunales.

El objetivo del control social es asegurar que las personas sigan las normas y reglas establecidas, con el fin de lograr el orden y la estabilidad en la comunidad. Al promover el cumplimiento de estas normas, el control social busca prevenir comportamientos que puedan causar conflictos o poner en riesgo la tranquilidad y convivencia social. Además de proteger a la sociedad de actos que podrían ser perjudiciales, el control social ayuda a fortalecer la cohesión social y la confianza en las instituciones,

promoviendo valores compartidos y facilitando un desarrollo equilibrado.

Aunque México cuenta con un marco normativo y estructuras establecidas para el control social y la justicia, se enfrenta a serios problemas que comprometen su efectividad. La corrupción, las disparidades sociales, la violencia y la insuficiencia de recursos son barreras cruciales que requieren soluciones a través de reformas profundas, una mayor transparencia y el fortalecimiento de las instituciones responsables.

Análisis del control social

El control social se refiere a las diversas formas en que una sociedad regula y orienta el comportamiento de sus miembros para buscar el cumplimiento de las Normas y valores establecidos.¹ Su propósito principal es mantener el orden, la cohesión y la estabilidad dentro de una comunidad, incentivando la conformidad con lo que se considera socialmente aceptable. Encontramos diferentes tipos de control social.

En un primer escenario, encontramos al control social informal, se refiere a las reglas no escritas y expectativas que las personas siguen de manera cotidiana. Este tipo de control se ejerce por medio de

instituciones informales como la familia, la escuela, la religión, los amigos, y los medios de comunicación. Las sanciones en este caso suelen ser sociales, como la desaprobación, la vergüenza o el rechazo.

En un segundo momento, encontramos al control formal, es aquel que involucra leyes, reglamentos y normas impuestas por instituciones oficiales, como, políticas públicas la seguridad pública y el sistema judicial. En tal sentido, las sanciones son más rígidas y pueden incluir multas, y por supuesto, la prisión u otras medidas legales.

El control social es clave para garantizar una convivencia armónica, ya que guía las conductas de los individuos y previene situaciones que puedan generar desorden o conflictos. Sin estos mecanismos, las normas jurídicas que rigen la vida en sociedad perderían fuerza, afectando la estabilidad y el bienestar colectivo, generando un clima de conflicto.²

El control social abarca los mecanismos que una población emplea para lograr que sus integrantes cumplan con las normas y principios establecidos, y además las maneras en que reacciona ante las transgresiones. En este contexto, se divide en dos aspectos y se centra en lograr que los individuos acepten los valores sociales como propios:³

- Control social formal, cuyo propósito explícito es garantizar la conformidad social.

- Control social informal, donde el control no es el objetivo principal, pero influye en la conformidad, como en el caso de la familia o la escuela.⁴

De tal manera, se acepta que el sistema penal forma parte de los elementos de control social que dispone el Estado para amenazar comportamientos sociales que se conciben como indeseables, desde luego considerando lo relativo de las circunstancias históricas y culturales. El sistema penal se distingue, de otros medios de control social, por ser altamente formalizado y aplicar a las penas como consecuencia jurídica. Por su importancia política el Estado moderno lo monopolizó,⁵ a él se le transfirieron diferentes tipos de conflictos con la finalidad que les diera solución,⁶ o bien, que los gestionara, esto es, su administración, al mismo tiempo el Estado se apropió la facultad de castigar.

El sistema penal es un instrumento fundamental de organización social, ya que establece un conjunto de reglas que determinan cuáles comportamientos son aceptables y cuáles no dentro de una sociedad. Al definir ciertas acciones como delitos y asignarles sanciones, el derecho penal busca regular la conducta humana para asegurar una convivencia armónica. Su función principal es disuadir a las personas de cometer actos que puedan perjudicar a otros o al orden social, como el homicidio, el robo

o el fraude, protegiendo así bienes esenciales de la sociedad.

A través de la imposición de castigos, como la cárcel o multas, el derecho penal tiene un efecto preventivo, ya que al sancionar a quienes infringen la ley, disuade a otros de hacer lo mismo. Este sistema no sólo sanciona las conductas delictivas, sino que envía un mensaje a la sociedad sobre las consecuencias de violar las normas, promoviendo así el respeto por el orden establecido. En este sentido, cumple una función ejemplarizante al mostrar que el rompimiento de las normas jurídicas trae consigo sanciones por el Estado.

Además, el derecho penal contribuye a reafirmar la autoridad del Estado y el sistema de justicia, lo que refuerza la confianza de la sociedad en que las leyes serán aplicadas de manera justa y equitativa. Así, actúa como un mecanismo de control que busca garantizar la tranquilidad, la seguridad y la paz dentro de la comunidad, es decir, que el derecho penal desempeña un papel clave en fortalecer la autoridad del Estado y la credibilidad en el derecho penal.

Por lo tanto, al garantizar que las leyes se apliquen de manera imparcial y justa, las personas confían en que el orden será mantenido y que quienes cometan delitos enfrentarán sanciones adecuadas, de tal manera que este proceso refuerza la credibilidad de las instituciones encargadas de impartir justicia. Así, el derecho penal no solo

castiga a quienes incumplen la ley, sino que también contribuye a preservar la seguridad, el orden y la estabilidad social, al regular la conducta de los individuos.

Así las cosas, dada esta forma de reacción, a partir, fundamentalmente, de la revolución francesa se pretende delimitar de la mejor manera posible el castigo, de tal forma que las reglas que se establecen en este sentido se instituyen como defensa del ciudadano frente al poder sancionado, jurídicamente reconocido, del Estado.⁷ Las normas que regulan esta potestad del Estado y las que la limitan integran el derecho penal, en este sentido se concibe como mecanismo punitivo institucionalizado, integral y formalizado".⁸ Por ello, a las normas jurídico penales se exigen condiciones que no tienen otras ramas del derecho, como son, entre otras, la necesidad de que se determine de manera precisa que las conductas son constitutivas de delito y qué sanción se debe imponer. En dichos requisitos estriba el carácter eminentemente formal, como control social, del derecho penal.⁹

Cuando hay una clara resistencia por parte de la persona a la que se supone que debes obedecer con la intención de generar una correcta coerción penal, surge la interrogante de cómo debe reaccionar el *ius puniendi* frente a otros sistemas de control social es simplemente que formaliza el control, así en la medida de lo posible se la subjetividad se

va eliminando, es decir, y que constituyen formas, manifestaciones de conductas, actuaciones y formas de control social. Los controles sociales legales y penales también son controles normativos y se implementan a través de un conjunto de reglas creadas previamente para este propósito.¹⁰

Sistema penal en México

El sistema penal es un conjunto de estructuras y procedimientos destinados a abordar las conductas delictivas y asegurar que se haga justicia, es decir, su principal propósito es mantener el orden social y manejar las infracciones a la ley. El sistema penal se ha creado con el propósito de abordar y gestionar las conductas delictivas, desempeñando un papel crucial en la sociedad.

Su estructura está diseñada para mantener el orden social, asegurando que se apliquen las leyes que definen qué conductas se consideran delitos y estableciendo las sanciones correspondientes. Esto ayuda a prevenir el crimen al disuadir a las personas de cometer delitos mediante la imposición de penas. Además, el sistema penal proporciona un marco formal para el juicio de los acusados, buscando que el proceso sea eficiente y que se respeten en todo momento las garantías de todas las partes

involucradas. Esto incluye principios importantes, para asegurar que las pruebas sean evaluadas de manera equitativa.

También, el sistema penal busca prevenir que se realicen conductas mediante la implementación de políticas de seguridad, programas educativos sobre el respeto a la ley y la presencia activa de las fuerzas del orden. La prevención puede involucrar medidas como patrullajes, campañas de concienciación y la creación de entornos que desalienten el crimen.

Cuando se detecta una conducta delictiva, el sistema penal se encarga de indagar, enjuiciar y, en su caso, imponer una pena a los responsables. Esto implica la recolección de pruebas, la conducción de juicios y la imposición de penas, que pueden incluir multas, encarcelamiento u otras sanciones, que dependerá de la forma en cómo se manifieste la conducta delictiva y la legislación vigente.

Los componentes del sistema penal son:¹¹

- Legislación penal: conjunto de leyes que define qué acciones se consideran delitos y establece las sanciones correspondientes para cada tipo de infracción.
- Policía: encargada de prevenir delitos, investigar crímenes y detener a los sospechosos de haber cometido delitos.

- Fiscalía: institución responsable de conducir las investigaciones, presentar cargos contra los acusados y representar al Estado en los procedimientos judiciales.
- Tribunales: órganos judiciales que evalúan los casos penales y emiten sentencias basadas en las pruebas presentadas durante el juicio.
- Sistema penitenciario: instituciones encargadas de la custodia y rehabilitación de las personas condenadas, con el objetivo de facilitar su reintegración en la sociedad.
- Defensa: abogados que defienden las garantías de los acusados y aseguran que se respete el debido proceso durante el juicio.

En conjunto, el sistema penal tiene como finalidad de preservar la tranquilidad y la estabilidad social al asegurar que se respeten las leyes. Además, se enfoca en hacer justicia al garantizar que tanto las víctimas como los acusados reciban un trato justo, mientras se protege y se promueve el respeto a los derechos humanos a lo largo del proceso legal.¹²

La percepción del sistema penal en México es influida por varios factores que afectan cómo se ve su funcionamiento y eficacia:

- Desconfianza General: Muchos ciudadanos ven el sistema penal como corrupto y poco fiable. La falta de transparencia y las prácticas

corruptas dentro de las instituciones judiciales contribuyen a una baja confianza en su capacidad para impartir justicia de manera imparcial.

- **Alta Impunidad:** Existe una percepción extendida de que muchos crímenes quedan sin castigo. La elevada tasa de impunidad, donde las investigaciones y juicios no logran llevar a los culpables ante la justicia, genera escepticismo.
- **Ineficiencia Judicial:** Las demoras y la complejidad en los procesos judiciales son comunes, lo que provoca que el sistema sea visto como lento e ineficaz. Esta burocracia puede frustrar tanto a las víctimas como a los acusados, afectando la percepción del sistema.
- **Condiciones Carcelarias:** Las malas condiciones en los centros penitenciarios, como la sobrepoblación y la falta de programas de rehabilitación adecuados, también afectan negativamente la imagen del sistema penal. Las deficiencias en el tratamiento de los reclusos contribuyen a una visión negativa del sistema.

En tal sentido, la desconfianza hacia la policía en México tiene raíces profundas en factores históricos, sociales y estructurales, es decir, de los elementos más señalados es la percepción de corrupción, donde la población sospecha que muchos oficiales están involucrados en actividades ilegales, desde

aceptar sobornos hasta colaborar con el crimen organizado. Esto debilita seriamente la confianza pública en la institución.

A la corrupción se le suma la impunidad, ya que muchas veces no hay sanciones para los policías que cometen delitos o abusos, lo que contribuye a la percepción de que la policía actúa sin control ni supervisión. Los episodios de abuso de poder, como detenciones injustificadas o el uso excesivo de la fuerza, son otro factor que incrementa el escepticismo ciudadano.

Asimismo, la percepción de ineficacia policial es muy extendida, pues a menudo se considera que la policía no cuenta con los recursos, la formación o el compromiso necesarios para enfrentar al crimen de manera efectiva. En ciertas regiones, la policía está vinculada con el crimen organizado, lo que genera aún más desconfianza al verla como parte del problema.

En tal sentido, se debe buscar en todo momento la protección de la comunidad es otra función clave del sistema penal, es decir, al sancionar conductas delictivas, contribuye a la seguridad pública y toma medidas preventivas para minimizar el riesgo que los delincuentes puedan representar para la sociedad, es decir que generen un clima de inseguridad e intranquilidad.

Por lo tanto, sancionar los delitos es esencial para la seguridad pública porque refuerza el respeto

por el estado de derecho y disuade a las personas de cometer actos ilícitos. Al imponer consecuencias a quienes infringen la ley, se establece un precedente claro de que las acciones delictivas no quedarán sin castigo, lo cual contribuye a reducir la impunidad y fomenta el cumplimiento de las normas legales.

Por lo tanto, el sistema penal también se encarga de la detección y persecución de delitos, trabajando a través de fuerzas de seguridad y agencias investigativas para indagar a los responsables y llevarlos ante los tribunales. Las sanciones impuestas pueden variar desde multas y trabajos comunitarios hasta penas.

Realidad de los mecanismos de control social

El control social en México se refiere a los métodos que el Estado y la sociedad utilizan para regular el comportamiento y mantener el orden. A lo largo del tiempo, estos mecanismos han sido moldeados por cambios históricos, políticos y sociales, y aunque existen tanto formas formales como informales de control, en la realidad su efectividad enfrenta diversas complicaciones.

Dentro de los problemas del control social en México, encontramos los siguientes:

- **Corrupción en las instituciones:** las instituciones encargadas de garantizar el control social, como el sistema judicial y las fuerzas del orden, están a menudo afectadas por la corrupción. Esto hace que las leyes no se apliquen de manera equitativa y que los sectores más vulnerables sufran las consecuencias de una justicia selectiva. Este problema fomenta la desconfianza en la capacidad del Estado para garantizar justicia y orden.
- **Impunidad y altos niveles de violencia:** un factor clave que debilita el control social en México es la alta tasa de impunidad. Una gran parte de los delitos no se investigan o no se resuelven, lo que deja a los ciudadanos sin acceso a una justicia efectiva. La violencia, particularmente relacionada con el crimen organizado, agrava esta situación, ya que, en muchas zonas del país, los grupos delictivos han establecido sus propias reglas, debilitando aún más la autoridad del Estado.¹³
- **Militarización de la seguridad pública:** la intervención del ejército en funciones de seguridad pública, especialmente a través de la Guardia Nacional, ha sido una respuesta del Estado para tratar de controlar la violencia. Sin embargo, esto ha generado críticas debido a abusos de poder y violaciones a los derechos humanos. En vez de aumentar la sensación de seguridad, esta estrategia ha generado tensiones entre las comunidades y las fuerzas del orden.

- Desigualdad y mecanismos informales de control: la profunda desigualdad social en el país ha llevado a que muchos sectores recurran a sistemas de justicia y control no oficiales, como la justicia comunitaria o los grupos de autodefensa. Estos mecanismos informales suelen surgir en zonas donde el Estado tiene poca presencia, dejando un vacío que es llenado por la propia comunidad o por actores ilegales.¹⁴
- Medios de comunicación y manipulación de la información: los medios juegan un papel importante en la creación de normas y comportamientos sociales, pero en México muchos medios están controlados por intereses privados que responden a agendas políticas o económicas. Esta concentración de poder mediático puede distorsionar la percepción pública de los problemas, creando polarización y desinformación, esto su vez afecta la cohesión social.
- La realidad de los mecanismos de control social en México ha llevado a una profunda desconfianza en las instituciones públicas. La población no percibe que el sistema funcione de manera justa, lo que disminuye la legitimidad del Estado. Además, al no sentirse protegidos, muchos ciudadanos optan por buscar alternativas fuera del sistema formal, lo que fragmenta aún más el control social y debilita la cohesión social.¹⁵

- **Redes sociales:** las redes sociales también han comenzado a tomar un rol trascendente en el control social, pero con desafíos propios. Aunque ofrecen una plataforma para la libre expresión, también se utilizan para la divulgación de noticias falsas y mensajes de odio, lo que a veces amplifica los conflictos sociales en lugar de contribuir a su resolución.

En tal sentido, la combinación de corrupción, impunidad y desigualdad ha generado fuerte desconfianza hacia las instituciones que se encargan de garantizar el control social. Muchas personas perciben que el sistema legal y las fuerzas de seguridad no están a su servicio, sino que protegen a los poderosos, lo que provoca una crisis de legitimidad en el Estado.

Ante la falta de confianza en las instituciones formales, muchas comunidades optan por formas de resistencia, como la organización de sistemas de autodefensa o la aplicación de justicia comunitaria. Esto fragmenta aún más el control social, al existir diferentes normas y estructuras de poder en diferentes regiones del país.¹⁶ La resistencia social en México sigue siendo un aspecto relevante de la vida política y social del país.

Diferentes movimientos continúan alzando la voz frente a desafíos persistentes como la corrupción, la violencia y la desigualdad, en particular, la seguridad sigue siendo un tema central de protesta

debido a la violencia vinculada con el crimen organizado. Comunidades organizadas en varias regiones del país están demandando una mayor protección y enfrentando tanto a los grupos criminales como a las deficiencias del gobierno en garantizar la seguridad.

En algunas áreas rurales, los movimientos de autodefensa han surgido como respuesta a esta situación, las protestas feministas también son prominentes, enfocándose en la violencia de género y los feminicidios. Grupos como “Ni Una Menos” y “Marea Verde” continúan organizando manifestaciones para exigir justicia para las víctimas y una mayor protección para las mujeres, así como la despenalización del aborto en todo el país.¹⁷

En tal sentido, la incapacidad del Estado para garantizar un control social efectivo y justo en todo el territorio provoca un debilitamiento de su autoridad, especialmente en zonas controladas por actores no estatales, como el crimen organizado. Esto pone en riesgo la cohesión social y el Estado de derecho, ya que existen múltiples formas de regulación social que no siempre están alineadas con los principios constitucionales.

La desigualdad económica en México es un grave problema social debido a sus múltiples repercusiones, una de ellas es la tremenda franja de desigualdad producto de la pobreza, lo que limita su acceso a recursos esenciales como educación, salud y vivienda, perpetuando ciclos de exclusión y falta de

movilidad social. La población que vive en vulnerabilidad enfrenta barreras que dificultan su acceso a mejores oportunidades laborales y educativas, lo que refuerza la mala distribución del recurso económico.

Esto genera tensiones y frustración en la sociedad, al tiempo que provoca la exclusión de sectores importantes, afectando la cohesión social y limitando el sentido de comunidad. Además, la desigualdad contribuye a la inestabilidad social, ya que las diferencias económicas extremas suelen estar relacionadas con el incremento de los índices delictivos e inseguridad. A largo plazo, la captación de la riqueza en algunas personas también frena el desarrollo de la economía, porque un indicador para ello sería que se carece del poder adquisitivo necesario para apoyar la demanda de bienes y servicios.

En tal sentido, la desigualdad económica y social es un problema crónico en México, lo que genera que los mecanismos formales que buscan la tranquilidad y estabilidad en la sociedad, en el sistema de justicia penal, no lleguen de manera equitativa a todas las regiones del país. En muchas comunidades rurales y marginadas, el Estado tiene poca o nula presencia.

Conclusiones

A manera de conclusión, el control social y el sistema penal son componentes esenciales para garantizar el orden en cualquier sociedad. A través de ellos, se regula la conducta de los individuos, aunque cada uno actúa de manera distinta. El control social se refiere a los medios que utiliza el Estado para que sus habitantes se ajusten a las normas y valores compartidos. Este control puede manifestarse de manera informal, mediante las interacciones cotidianas dentro de la familia, los amigos o la comunidad, donde las personas ajustan su comportamiento en respuesta a la aprobación o desaprobación de los demás.

De este modo, las críticas, la presión social o el rechazo colectivo constituyen un rol importante en la regulación de la conducta sin necesidad de sanciones oficiales, es decir, el control social formal es ejercido por instituciones como las de seguridad pública, los poderes judiciales y el sistema judicial; las instituciones aplican las leyes de manera directa cuando alguien transgrede las normas establecidas.

En estos casos, las sanciones pueden incluir desde multas hasta penas de cárcel, y su objetivo es tanto castigar como prevenir futuras violaciones; este control formal es parte integral del sistema penal, el cual se encarga de manejar las infracciones de manera estructurada, es decir, el sistema penal

no solo busca castigar a quienes cometen delitos, sino también prevenir nuevas infracciones mediante la amenaza de sanciones. Asimismo, a través de los juicios y sentencias, se procura la rehabilitación de los infractores, con la intención de reintegrarlos a la sociedad de manera efectiva.

En conjunto, tanto el control social como el sistema penal desempeñan funciones complementarias que aseguran la estabilidad y la convivencia pacífica. El control social, con su aspecto informal, regula comportamientos cotidianos mediante la influencia de la comunidad, mientras que el sistema penal garantiza que las violaciones graves de las normas sean sancionadas de forma adecuada. Ambos mecanismos son indispensables para preservar el orden, proteger los derechos de los ciudadanos y mantener un equilibrio entre la justicia y el bienestar social.

Fuentes de consulta

- Bacigalupo, Enrique. *Derecho penal. Parte general*. 2ª. ed. Buenos Aires. Hammurabi. 2009.
- Bustos Ramírez, Juan J. y Hernán Hormazábal Malarée. *Nuevo sistema de derecho penal*. Madrid. Trotta. 2008.
- Bustos Ramírez, Juan. "Estado y control: la ideología del control y el control de la ideología", en *El pensamiento criminológico*, vol. II. Bogotá. Temis. 1983.

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Informe sobre criminalidad y seguridad, Ciudad de México, 2023, 12.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, 2023.
- Jakobs, Gunther. *Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*. 2ª. ed. Trad. Joaquín Cuello Contreras y José Luis Serrano. Madrid. Marcial Pons. 2007.
- Lea, John. *Delito y modernidad*. Nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda. Trad. Alejandro Piombo. México. Ediciones Coyoacán. 2016.
- Mir Puig, Santiago. *Derecho penal. Parte general*. 5ª. ed. Barcelona. Reppertor. 2009.
- Mir Puig, Santiago. *Introducción a las bases del derecho penal*. Paidós. 2003.
- Muñoz Conde, Francisco y Mercedes García Arán. *Derecho penal. Parte general*. 5ª. ed. Valencia. Tirant lo Blanch. 2012.
- Orellana Wiarco, Octavio. *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*. 2ª ed. México. Porrúa. 2016.
- Pratt John. *Castigo y civilización. Una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios*. Trad. Gabriel Zaidunaisky. Barcelona. Gedisa. 2016.
- Rodríguez, Fernando. *La seguridad en México: un análisis de las políticas públicas*. Editorial XYZ. 2020.
- Resta, Eligio. *La certeza y la esperanza. Ensayo sobre el derecho y la violencia*. Barcelona. Paidós. 2005.
- Santacruz Lima, R. "El control social en México: Una visión desde el sistema penal". *Arandu UTIC*, vol. 12, núm. 1, pp. 1794-1806.

Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2023: resultados de México. Transparencia Internacional. 2023.

Tenorio Tagle, Fernando. "La utopía de la exclusión", en *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo. Aportes y expectativas*. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2005.

Von Liszt, Franz. *Tratado de derecho penal*. Trad. de Quintiliano Saldaña. México. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. 2003.

Notas al final

¹ En este texto se recuperan algunas de las ideas publicadas en el artículo "El control social en México: una visión desde el sistema penal" (en la revista *Arandu*), con la finalidad de profundizar más en la temática.

² Doctor en Derecho, Profesor-investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e investigadores, Nivel I. Correo: rsantacruz@uaemex.mx.

³ Juan J. Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal Malarée. *Nuevo sistema de derecho penal*, p. 19.

⁴ Fernando Tenorio Tagle. "La utopía de la exclusión", pp. 96 y sigs.

⁵ *Idem*.

⁶ Juan J. Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal Malarée. *Op cit.*, p. 20.

⁷ Eligio Resta. *La certeza y la esperanza. Ensayo sobre el derecho y la violencia*, pp. 76 y sigs.

⁸ John Lea. Delito y modernidad. *Nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda*, p. 59.

⁹ Santiago Mir Puig. *Derecho penal. Parte general*, p. 5.

¹⁰ Juan J. Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal Malarée. *Op cit.*, p. 20.

¹¹ Santiago Mir Puig. *Op. cit.*, p. 6.

¹² Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán. *Derecho penal*, p. 30.

¹³ Octavio Orellana Wiarco. *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*, p. 123.

¹² *Idem.*

¹³ Transparencia Internacional. *Índice de Percepción de la Corrupción 2023: Resultados de México.*

¹⁴ INEGI. Informe sobre criminalidad y seguridad.

¹⁵ Fernando Rodríguez. "La seguridad en México: un análisis de las políticas públicas", p. 89.

¹⁶ INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana.

¹⁷ *Idem.*

Justicia restaurativa en el ámbito laboral en México: una nueva perspectiva de resolución de conflictos

Carlos Muñiz Díaz^{*}
José Fernando Díaz Cobos^{**}

Introducción

La justicia restaurativa, como paradigma que surge en la resolución de conflictos, ha demostrado ser una alternativa prometedora a los modelos tradicionales de justicia penal. Se enfoca en la reparación del daño causado y la restauración de las relaciones afectadas, en lugar de enfocarse exclusivamente en el castigo al infractor. En el ámbito laboral mexicano, la justicia restaurativa se presenta como una herramienta innovadora para abordar los conflictos y fomentar una cultura de diálogo y reconciliación.

Los conflictos son inevitables en el ámbito laboral y pueden surgir por diversas razones, como diferencias de opinión, malentendidos o incluso acciones intencionales que causan daño a otros. En la actualidad, estos conflictos se han solventado

mediante procedimientos formales como los juicios laborales, los cuales, aunque garantizan el acceso a la justicia, a menudo generan un ambiente de confrontación y polarización entre las partes involucradas.

La justicia restaurativa, por su parte, plantea un enfoque más humano y colaborativo, con el objetivo de que las partes involucradas en el conflicto participen activamente en la búsqueda de una solución mutuamente satisfactoria.

La implementación de la justicia restaurativa en el ámbito laboral de México aún se encuentra en una fase inicial, no obstante, ha generado un notable interés tanto en el sector público como en el privado. Diversos estudios y experiencias internacionales han demostrado que este enfoque puede generar beneficios significativos, tales como la disminución de los costos asociados a los litigios, la mejora del ambiente laboral, la prevención de la reincidencia y la mayor satisfacción de las partes involucradas.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales reconocen la relevancia de la conciliación y mediación como medios alternativos para la resolución de conflictos.

Estos instrumentos legales establecen las bases para el desarrollo de la justicia restaurativa en el ámbito laboral, al fomentar la búsqueda de

soluciones consensuadas y la reparación del daño causado.

No obstante, la implementación de la justicia restaurativa en México presenta diversos desafíos. Uno de los elementos fundamentales radica en la carencia de una regulación específica en cuanto al ámbito laboral. Aunque existen iniciativas legislativas y jurisprudencia que reconocen la importancia de este enfoque, aún no se cuenta con un marco legal claro y completo que permita su plena aplicación.

Un desafío relevante radica en la necesidad de alterar las mentalidades y las prácticas habituales en el ámbito laboral. Tanto trabajadores como empleadores están acostumbrados a resolver los conflictos mediante la confrontación y la defensa de sus intereses individuales.

La adopción de un enfoque restaurativo requiere un cambio cultural profundo, que implica la disposición a escuchar, comprender y empatizar con las perspectivas de los demás.

Justicia restaurativa

La Justicia Restaurativa es un enfoque progresivo que se está implementando en diversos campos, incluyendo el laboral. Los conflictos laborales son una realidad inherente a cualquier entidad. En la

actualidad, estos asuntos han sido solucionados mediante mecanismos legales que, en ocasiones, profundizan las divisiones y generan resentimientos. La justicia restaurativa se presenta como una opción prometedora, al ofrecer un enfoque más humano y participativo para abordar estas situaciones.

Howard Zehr define a la justicia restaurativa como: "La justicia restaurativa es un proceso dirigido a involucrar, dentro de lo posible, a todos los que tengan un interés en una ofensa particular, e identificar y atender colectivamente los daños, necesidades y obligaciones derivados de dicha ofensa, con el propósito de sanar y enmendar los daños de la mejor manera posible".¹

La definición previa se centra en involucrar a todas las partes interesadas en la reparación del daño. No obstante, su implementación efectiva requiere un equilibrio cuidadoso entre la participación voluntaria, la atención a las necesidades emocionales y materiales de las víctimas, y la habilidad para fomentar la responsabilidad y la reintegración de los infractores.

Por otro lado, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), en el Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa la define como:

La justicia restaurativa es un proceso para resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la com-

pensación del daño a las víctimas, haciendo a los delin-
cuentes responsables de sus acciones y también, a me-
nudo, involucrando a la comunidad en la resolución del
conflicto.²

Este enfoque reconoce que los delitos y conflictos tienen un impacto no solo en las víctimas y los infractores, sino también en el entorno social en el que se producen. Por consiguiente, su resolución requiere la participación activa de todas las partes implicadas. La participación de la comunidad puede brindar un red de apoyo tanto para la víctima como para el infractor, facilitando la reconciliación y la reintegración. Asimismo, la comunidad puede actuar como una garantía de la solución restaurativa, asegurando que las promesas de reparación se cumplan y contribuyendo a mantener la paz y la seguridad en el futuro.

La justicia restaurativa tiene una estrecha relación con los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), pero antes de indagar en esa relación, es importante conocer el concepto de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC).

La Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en su artículo 5 fracción XII, los define como: "XI. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. Procedimientos no jurisdiccionales cuyo objeto consiste en propiciar la avenencia entre las partes de manera voluntaria, pacífica y benéfica para ambas, a través de concesiones

recíprocas, en una controversia o conflicto presente o futura”.³

La definición anterior menciona que los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias son *no jurisdiccionales*, lo que significa que operan fuera del sistema judicial formal, evitando así los trámites burocráticos y los costos asociados a los litigios tradicionales. La participación activa de las partes y la búsqueda de soluciones mutuamente beneficiosas los convierten en herramientas efectivas para abordar disputas en diversas áreas. A medida que la sociedad progresa hacia una mayor aceptación de estos métodos, es probable que su uso se expanda, lo que contribuirá a una cultura de paz y entendimiento.

La justicia restaurativa puede ser, en sí misma, considerada un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Asimismo, otros Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias como la negociación, negociación colaborativa, mediación, arbitraje o la conciliación, buscan resolver disputas de manera voluntaria y colaborativa, sin la intervención de un juez. No obstante, se distingue de otros Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias pues la justicia restaurativa se enfatiza en:

- *La reparación del daño*: la justicia restaurativa no se limita a solucionar el conflicto legal, sino que

persigue la reparación del perjuicio causado a las víctimas y a la comunidad.

- *La restauración de las relaciones*: la justicia restaurativa persigue reconstruir las relaciones afectadas por el conflicto, fomentando la reconciliación y la convivencia pacífica.
- La justicia restaurativa y los mecanismos alternativos de solución de controversias comparten una gran variedad de elementos en común y se complementan de manera efectiva. Ambos enfoques ofrecen una alternativa más humana y eficiente a los procedimientos judiciales tradicionales, y pueden contribuir a la creación de sociedades más justas y equitativas.

Implementación de la justicia restaurativa en el ámbito laboral

Comencemos por conocer qué es el entorno laboral y qué el ambiente laboral. El primero, también llamado entorno de trabajo, se define como el conjunto de características organizacionales que facilitan o dificultan la práctica profesional, y entre las que se destacan la comunicación, la colaboración, el desarrollo profesional, que incluye la formación, y el empoderamiento de los trabajadores.⁴

En tanto, Vargas define el *ambiente laboral* como “la percepción de los colaboradores en cuanto a los factores que determinan la calidad de la experiencia en los lugares de trabajo”.⁵

Ambas definiciones resaltan la relevancia de un ambiente laboral saludable y positivo. Un entorno laboral que fomente la comunicación, la colaboración, el desarrollo profesional y el empoderamiento puede propiciar un ambiente laboral en el que los empleados se sientan valorados y motivados. La percepción de los colaboradores respecto a su ambiente laboral desempeña un papel esencial en su satisfacción y rendimiento, lo cual subraya la necesidad de que las entidades presten atención a estos aspectos con el fin de mejorar la experiencia laboral en su totalidad.

La justicia restaurativa en el ámbito laboral puede implementarse mediante mecanismos como la mediación y la conciliación, donde un tercero imparcial ayuda a las partes a llegar a un acuerdo que repare el daño y promueva la restauración de la relación laboral.

La Ley Federal de Trabajo menciona: “Artículo 590-E.- Corresponde a los Centros de Conciliación locales las siguientes atribuciones: I. Realizar en materia local la función conciliadora a la que se refiere el párrafo segundo de la fracción xx del artículo 123 constitucional;”⁶

Tomando en cuenta esto, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona:

XX.

En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.⁷

Asimismo, la Ley Federal del Trabajo dice: "Artículo 590-A.- Corresponde al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral las siguientes atribuciones: I. Realizar en materia federal la función conciliadora a que se refiere el párrafo cuarto de la fracción xx del artículo 123 constitucional.⁸ Y aunado a esto, el artículo 123 complementa:

XX. (...) En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión...⁹

La función jurisdiccional en materia laboral ha sido desempeñada desde hace muchos años por órganos

dependientes del poder ejecutivo, como las juntas de conciliación y arbitraje, que tienen características diferentes a las del poder judicial.

Este enfoque resultó en que las autoridades responsables de la labor jurídica aplicarán normas y principios procesales, sin reconocer la posible conexión con otras áreas del proceso. Autonomía no significa independencia absoluta, sino más bien interconectividad, ya que todas las ramas procesales tienen una base común en la teoría procesal universal, que permite el uso de conceptos, términos y prácticas comunes. Esta mala comprensión de la naturaleza y autonomía de la ley ha llevado a la distorsión de sus principios procesales, que, interpretados por separado, podrían dar la impresión de un proceso superior.

A pesar de sus ventajas, la implementación de la justicia restaurativa en el ámbito laboral mexicano enfrenta diversos retos, a pesar de sus beneficios. Una de ellas es la resistencia al cambio, tanto por parte de empleadores como de trabajadores, quienes pueden estar más habituados a los enfoques tradicionales de resolución de conflictos.

Este enfoque se vuelve cada vez más relevante en México, especialmente a raíz de la reforma laboral del 1° de mayo de 2019, la cual impulsó la creación de Centros de Conciliación a nivel federal y estatal con el propósito de solventar conflictos laborales antes de que se presenten en los tribunales y al

mismo tiempo desapareciendo las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Etapas de conciliación

Los artículos 684-A al 684-E de la Ley Federal del Trabajo (LFT) se centran en los mecanismos alternativos de solución de conflictos dentro del ámbito laboral en México.

- *Artículo 684-A* establece la relevancia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) en el ámbito laboral, subrayando su carácter voluntario. Este artículo es fundamental porque reconoce formalmente la posibilidad de resolver conflictos laborales mediante mediación, conciliación y arbitraje, antes de recurrir a instancias judiciales.
- *Artículo 684-B*, antes de iniciar un proceso judicial, las partes deben atravesar un proceso de conciliación obligatorio, el cual se lleva a cabo por los Centros de Conciliación Laboral, donde un conciliador ayuda a las partes a alcanzar un acuerdo.
- *Artículo 684-C* expone el carácter confidencial y voluntario del procedimiento de conciliación.

Las partes pueden anular su consentimiento en cualquier momento, y nada de lo discutido durante la conciliación puede ser utilizado en un eventual juicio si no se alcanza un acuerdo.

- *Artículo 684-D* establece que los acuerdos alcanzados durante la conciliación tienen la misma fuerza y efecto que una resolución judicial, siempre y cuando se presenten ante la autoridad competente. Este artículo garantiza que los acuerdos alcanzados de manera voluntaria por las partes sean vinculantes y ejecutables.
- *Artículo 684-E* detalla la creación y funcionamiento de los Centros de Conciliación Laboral, encargados de llevar a cabo los procedimientos de conciliación. Estos centros se desempeñan como entidades especializadas en la resolución de conflictos laborales y están concebidos para brindar un servicio eficiente y accesible para todos los trabajadores y empleadores.

Al formalizar y promover el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos, estos artículos buscan aliviar la carga de los tribunales laborales, reducir los costos y tiempos asociados con los litigios, y fomentar una cultura de diálogo y consenso en la resolución de conflictos laborales. Al mismo tiempo, establecen un marco legal claro y robusto que garantiza que los acuerdos alcanzados en conciliación sean respetados y ejecutados, fortaleciendo así la

confianza en estos mecanismos como una alternativa viable y efectiva a los procedimientos judiciales tradicionales.

Etapas de juicio

Los artículos 870 y 874 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) están sujetos al procedimiento ordinario laboral, el cual es el mecanismo legal establecido para resolver las controversias individuales de trabajo.

- *Artículos 870 y 870 bis.* Estos artículos establecen las bases generales del procedimiento ordinario laboral, indicando que la demanda debe presentarse por escrito y que las partes no podrán invocar antecedentes relacionados con procedimientos conciliatorios previos en ninguna etapa procesal. Esta medida garantiza la autonomía de cada procedimiento y previene la repetición de argumentos.
- *Artículo 871.* Establece la competencia de los tribunales laborales para conocer y resolver las controversias individuales de trabajo.
- *Artículo 872.* Establece los requisitos formales y el número de copias requeridas.
- *Artículos 873 al 873-K.* Detallan las múltiples fases del procedimiento, desde la contestación de

la demanda hasta la audiencia de juicio. Se establecen los plazos para presentar documentos, ofrecer pruebas, y las formalidades que deben tenerse en cuenta en cada una de estas etapas.

- Artículos 873-A al 873-C. Regulan la presentación de réplica y contrarréplica, así como la admisión de pruebas.
 - Artículos 873-H al 873-K. Establecen las reglas para el desarrollo de la audiencia de juicio, incluyendo la presentación de pruebas y los alegatos finales.
- *Artículo 874.* Establece la situación en la que falta la notificación de uno de los demandados. En el presente caso, el tribunal deberá establecer una fecha adicional para la audiencia.

Los artículos mencionados anteriormente constituyen el eje central del procedimiento ordinario laboral en México. Su conocimiento es fundamental para comprender los derechos y obligaciones de las partes en una controversia laboral, así como para garantizar un proceso justo y equitativo, es decir, han dado lugar a un cambio significativo en la forma en que se gestionan las disputas laborales.

Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) es una institución fundamental en el nuevo sistema de justicia laboral en México, el cual fue creado como parte de la reforma laboral del 1° de mayo de 2019. La Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral lo define como: "El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión".¹⁰ El artículo anterior establece un marco sólido para la operación de este organismo, destacando su autonomía y su papel fundamental en la conciliación y en el registro laboral. Lo cual no solo facilita la resolución de conflictos, sino que también contribuye a la creación de un sistema laboral más justo y eficiente en México. La capacidad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral para actuar de manera independiente y efectiva es fundamental para el éxito de la reforma laboral y para la protección de los derechos de los trabajadores y empleadores.

Asimismo, la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral también menciona los principios por los que se rige el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral: "El Centro se

regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad”.¹¹

- *Certeza.* Esto implica que las acciones sean claras, precisas y predecibles, tanto para las partes involucradas en un conflicto laboral como para terceros. Esto propicia la confianza en el sistema y facilita la resolución de conflictos.
- *Independencia.* El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral debe actuar de manera independiente, sin presiones externas que puedan influir en sus decisiones.
- *Legalidad.* Todas sus acciones deben fundamentarse en la ley, es decir, en la Constitución, la Ley Federal del Trabajo y otras disposiciones legales pertinentes.
- *Imparcialidad.* El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral debe abordar a todas las partes de un conflicto de manera justa y equitativa, sin favorecer a ninguna de ellas.
- *Igualdad.* Todas las personas tienen el derecho de acceder a los servicios del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en una esfera de igualdad de condiciones, sin cualquier tipo de discriminación.
- *Confiabilidad.* Las actuaciones del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral deben ser

confiables, es decir, las partes involucradas deben tener la certeza de que sus asuntos serán tratados con seriedad y profesionalismo.

- *Eficacia.* El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral debe procurar resolver los conflictos laborales de forma rápida y eficiente, evitando dilaciones innecesarias.
- *Objetividad.* Las decisiones del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral deben fundamentarse en hechos objetivos y pruebas, a fin de prevenir cualquier tipo de subjetividad.
- *Profesionalismo.* Este principio asegura que las decisiones se tomen por personas capacitadas y comprometidas con el servicio público.
- *Transparencia.* Todos los actos del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral deben ser públicos y accesibles, permitiendo que las partes involucradas y la sociedad en general conozcan los procedimientos y las decisiones adoptadas.
- *Publicidad.* Este principio complementa la transparencia y asegura que la información esté disponible para el escrutinio público, esto fortalece la confianza en las instituciones.

Estos principios garantizan que el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral sea una institución confiable, eficiente y transparente, capaz de resolver los conflictos laborales de manera justa y equitativa.

Al implementar estos principios, contribuye a fortalecer las relaciones laborales y a fomentar un entorno de trabajo más saludable y productivo.

Conclusiones

Primera. La justicia restaurativa no tiene como objetivo reemplazar los sistemas jurídicos tradicionales, sino complementarlos. En muchos casos, puede ser una opción más eficaz y humana para resolver conflictos laborales, especialmente aquellos que involucran cuestiones de relaciones interpersonales.

Segunda. La justicia restaurativa en el ámbito laboral se enfoca en la reparación del daño causado a los empleados, fomentando un enfoque que persigue la restauración de las relaciones laborales en lugar de la sanción.

Tercera. La integración de la justicia restaurativa en el ámbito laboral contribuye a fortalecer la cultura organizacional, fomentando valores como la empatía, el respeto y la equidad. Las organizaciones que adoptan estos principios tienden a ser más resilientes y a fomentar un sentido de pertenencia entre sus empleados, lo que puede resultar en una mayor lealtad y un menor índice de rotación de personal.

Fuentes de consulta

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación (DOF), 5 de febrero de 1917, última actualización 10 de abril de 2026.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. Diario Oficial de la Federación (DOF), 6 de enero de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. Diario Oficial de la Federación (DOF), 26 de enero de 2024.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación (DOF), 1 de abril de 1970, última actualización 15 de enero de 2026.

Serrano Gallardo, Pilar y Parro Moreno, Ana. "Entornos de trabajo e impacto en salud", en *Medicina y Seguridad del Trabajo (Internet)*, vol. 61, número 240, 2015, pp. 311-313.

Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral. (s. f.-b).

Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral. (s. f.-c).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa*. 2006.

Vargas, Manuel. *¿Qué es Ambiente Laboral?* 2024.

Zehr, Howard. *El pequeño libro de la Justicia Restaurativa*. Intercoarse A. Good Books. 2007.

Notas al final

* Carlos Muñoz Díaz. Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas (UAEMEX). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, Coordinador de la Maestría en Derecho Parlamentario (UAEMEX). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4695-638>. Correo electrónico: cmunizd@uaemex.mx

** José Fernando Díaz Cobos. Pasante en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

¹ Howard Zehr. *El pequeño libro de la justicia restaurativa*, p. 45.

² UNODC. Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa, p. 6.

³ Cámara de Diputados. Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, p. 3.

⁴ Pilar Serrano Gallardo y Ana Parro Moreno. "Entornos de trabajo e impacto en salud", p. 311.

⁵ Manuel Vargas. *¿Qué es ambiente laboral?*, § 4.

⁶ Cámara de Diputados. Ley Federal del Trabajo, artículo 590-E, fracción primera.

⁷ Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado A, fracción xx, párrafo segundo.

⁸ Cámara de Diputados. Ley Federal del Trabajo, artículo 590-A, fracción primera.

⁹ Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado A, fracción xx, párrafo segundo.

¹⁰ Cámara de Diputados. Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, artículo 1, primer párrafo.

¹¹ *Ibidem*, artículo 6.

La protección internacional en España en datos: los puestos fronterizos nacionales más afectados*

Jorge Agustín Viguri Cordero**

Introducción

En el 2024, España se consolidó como el segundo Estado miembro de la Unión Europea (UE) con mayor número de primeras solicitudes de asilo, concentrando el 18 % del total, lo que equivale a un máximo histórico de aproximadamente 164.000 peticiones. Solo Alemania superó esta cifra, al recibir el 25 % del total. Le siguieron Italia y Francia, con 151.000 y 130.000 solicitudes, respectivamente. Estos datos, recogidos en la publicación *Focus on Spanish Society*, editada por Funcas, indican que España ha mantenido de forma constante esta posición —entre el segundo y tercer lugar— desde el 2019.

En términos globales, la UE registró cerca de 912.000 solicitudes de asilo en 2024, esto representa una disminución del 13 % respecto al año anterior. A pesar del crecimiento generalizado de solicitudes desde la pandemia de covid-19, su distribución entre los Estados miembros continúa siendo

marcadamente desigual. Algunos países del centro y este de Europa, como Hungría (25 solicitudes), Eslovaquia (135) y Lituania (295), recibieron cifras mínimas, manifestando un desequilibrio persistente en el sistema de asilo europeo y ha reavivado el debate sobre la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades dentro de la UE.

El perfil de los solicitantes de asilo en España difiere significativamente del observado en otros países europeos. En 2024, el país se consolidó como el principal destino para solicitantes procedentes de América Latina, particularmente de Venezuela (40 % de las solicitudes en España), Colombia (24 %) y, en menor medida, Perú (6 %). En términos absolutos, se registraron unas 65.000 solicitudes de venezolanos y 40.000 de colombianos, lo que equivale al 90 % y al 79 %, respectivamente, del total de solicitudes presentadas por estas nacionalidades en toda la UE.

Asimismo, se observa un aumento significativo de solicitudes procedentes de países de África Occidental, especialmente de Mali y Senegal. Aunque aún representan un porcentaje relativamente bajo —6 % y 5 %, respectivamente— en el total nacional, entre 2023 y 2024 estas cifras se multiplicaron por 8,5 en el caso de Mali y por 3,5 en el de Senegal. Este fenómeno sugiere una posible tendencia emergente en los flujos migratorios hacia España.

Durante la última década, el perfil de los solicitantes de asilo en España ha estado menos vinculado a conflictos armados inmediatos y más asociado a factores lingüísticos, culturales e históricos, especialmente con países latinoamericanos. No obstante, el notable incremento de solicitudes procedentes de Mali —contextualizado en un conflicto armado creciente— podría marcar un punto de inflexión, anticipando una mayor implicación de España en la gestión de crisis migratorias procedentes del África Occidental.

El análisis comparado del perfil nacional de los solicitantes en el conjunto de la UE durante 2024 revela notables divergencias entre países. Alemania sigue siendo el principal destino para quienes huyen de zonas de conflicto, en particular de Siria, Afganistán y Turquía. Grecia se posiciona como el segundo país de destino para sirios y afganos, mientras que Francia lo es para los solicitantes turcos, además de concentrar el 53 % de las solicitudes presentadas por ciudadanos ucranianos. Por su parte, Italia destaca como el destino principal para personas procedentes de Bangladesh y se ha convertido también en el país receptor de la mayoría de las solicitudes de ciudadanos peruanos, superando incluso a España, con un 58 % del total europeo para esta nacionalidad.

Indiscutiblemente, España se ha convertido en la ruta principal para la entrada de migrantes y refugiados en Europa durante los últimos años, lo

cual ha provocado serias carencias de recursos humanos y administrativos necesarios para gestionar el volumen de solicitudes de protección internacional y atender satisfactoriamente las condiciones de acogidas que se precisan. Máxime, teniendo presente que la Comisión Europea ha aprobado la concesión para España del Programa Nacional del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) para el periodo 2021-2027. Para esta edición del FAMI, la Comisión ha aumentado la cuantía un 10 %, alcanzando la cifra de 482 millones de euros.¹

El incremento en nuestro país no solo representa el mayor número de migrantes de la última década, sino que evidencia una de las tasas de reconocimiento del derecho de asilo y protección subsidiaria sustancialmente baja —así, en 2024, la tasa de aprobación de solicitudes de asilo en España se situó en el 18,5 %, lo que supone un ligero aumento con respecto al año anterior, pero sigue siendo inferior a la media europea, que es del 40 %—. Datos que emplazan a España como uno de los países de la UE con menor tasa de reconocimiento de asilo.²

Sin embargo, lo verdaderamente alarmante estriba en las dificultades que experimenta el sistema nacional de asilo para afrontar esta gran magnitud de peticiones de protección internacional y, correlativamente, proporcionar las pertinentes condiciones de acogida. Como ha destacado el Defensor

del Pueblo (DP) en su Informe de 2024, el procedimiento específico para las solicitudes de asilo formuladas en los puestos fronterizos se ve afectado por un alto volumen de personas que inician dicho procedimiento, con demoras en la formalización y resolución de las solicitudes que derivan en estancias prolongadas en unas instalaciones concebidas para albergar únicamente a un número limitado de personas.³ Estas dependencias, por tanto, no están adecuadamente equipadas ni dimensionadas para gestionar eficazmente situaciones de saturación.

Cabe subrayar que entre las personas obligadas a permanecer en estos espacios se encuentran individuos en situación de especial vulnerabilidad, incluidos menores de edad. La prolongación de su estancia en condiciones inadecuadas puede suponer una afectación directa a sus derechos fundamentales, lo que exige una respuesta institucional urgente y proporcional a la gravedad de la situación.

En esta misma línea, la Recomendación de 29 de mayo de 2017 del DP, formulada ante la Dirección General de Política Interior determinó que se carecía de un protocolo para actuar en casos de sujetos especialmente vulnerables como los menores no acompañados y recomendó adoptar las medidas eficaces para garantizar que estos pudieran formalizar sus respectivas solicitudes de protección internacional.⁴

Al margen de estas peculiaridades, estos datos no han podido resultar más desfavorables en su cómputo total. La manifiesta incapacidad de la OAR para tramitar y resolver en el plazo dispuesto en el art. 24.3 de la Ley Española de Asilo y de la Protección Subsidiaria (en adelante, LAPS)⁵ —esto es, hasta un máximo de seis meses⁶— un elevado número solicitudes de protección internacional requiere de efectivas reformas que reviertan este contexto. Estas fueron iniciadas en el 2016, cuando el Ministerio del Interior reforzó la OAR mediante la incorporación de un total de 94 nuevos efectivos temporales para la realización de labores de apoyo a la instrucción y ulterior tramitación de expedientes de protección internacional. Una medida nacional acaecida en un momento sumamente pertinente, habida cuenta de que el incremento exponencial de solicitudes de protección internacional exigía una plantilla más numerosa.

Asimismo, sus medios materiales se encontraban desactualizados y anticuados,⁷ acrecentando la patente falta de eficiencia en la tramitación de los expedientes de protección internacional. Sobre el particular, el DP ya se pronunció en el estudio *El asilo en España. La Protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, recomendando la mejora de la gestión en la tramitación de estos procedimientos.⁸ Estas Recomendaciones fueron finalmente tomadas en consideración por parte del ejecutivo socialista,

que aprobó, mediante el Decreto Ley 6/2018, una oferta extraordinaria de empleo público de esta Oficina compuesta por un total de 231 plazas permanentes.⁹ Esto ha supuesto que la OAR funcione a pleno rendimiento y, actualmente, alcance cifras históricas en la resolución de expedientes de protección internacional, tramitando un total de 96.251 solicitudes, lo que supone un incremento del 4,2 % respecto al año anterior.¹⁰ Este volumen de resoluciones representa el mayor registrado por la OAR, exceptuando el 2020 marcado por la pandemia. Asimismo, España ha recibido 167.366 nuevas solicitudes de protección internacional, un 2,5 % más que en 2023, situándose como el segundo país de la UE en número de solicitantes, solo por detrás de Alemania. Las nacionalidades con mayor número de solicitudes han sido Venezuela (66.134) y Colombia (40.140), que en conjunto constituyen el 63,5 % del total, seguidas por Mali, Perú y Senegal. La Comunidad de Madrid destaca como la región con más solicitudes registradas, con 47.439 expedientes.

En paralelo, el sistema español de protección internacional ha concedido diversas formas de amparo, entre ellas 6.355 estatutos de refugiado y 11.453 protecciones subsidiarias, esta última cifra supone un incremento del 200 % respecto al año anterior y marca un nuevo récord histórico. Además, 33.534 personas, en su mayoría venezolanas, han recibido autorización de residencia por razones humanitarias.

La tasa global de protección internacional se ha situado en un 53,3 %, mientras que la tasa específica de reconocimiento del estatuto de refugiado y protección subsidiaria ha alcanzado el 18,5 %, seis puntos por encima de la registrada en 2023. Asimismo, se han registrado 2.084 solicitudes de estatuto de apátrida, un 86,4 % más que el año anterior, consolidando una tendencia al alza. Finalmente, 36.734 personas han sido beneficiarias del régimen de protección temporal, la mayoría desplazadas por la guerra en Ucrania, consolidando el compromiso sostenido de España con la protección de las personas en situación de vulnerabilidad internacional.

En el presente trabajo, trataremos de sistematizar la falta de efectividad del sistema de asilo español en puntos geográficos concretos, concretamente, en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y en las Islas Canarias. Emplazamientos que, pese a que llevan experimentando un alto número de solicitudes de protección internacional en los últimos años, ha sido durante el último lustro cuando se ha producido un aumento considerable de llegadas de forma irregular por vía marítima en Ceuta y Melilla (fronteras terrestres) y las islas Canarias (fronteras marítimas). Acontecimientos que, inexorablemente, nos llevan a abordar en este trabajo la crítica situación que llevan experimentando en los últimos años estas fronteras nacionales, las persistentes trabas a las que se ven supeditados los solicitantes

de protección internacional y la necesidad de perentoria reforma del ordenamiento jurídico español en materia de asilo y protección subsidiaria.

Evolución reciente de las solicitudes de protección internacional en las ciudades autónomas españolas: el caso de Ceuta y Melilla en el 2024

En el 2024, la ciudad autónoma de Ceuta alcanzó un récord histórico al experimentar un notable aumento en el número de solicitudes de protección internacional, duplicando prácticamente las cifras del año anterior. Según datos de la OAR, Ceuta superó por primera vez en una década a Melilla en volumen de solicitudes, lo que constituye un hito significativo en el contexto de la gestión migratoria de ambas ciudades autónomas. Todo ello, pese a que en esta ruta se han practicado devoluciones en caliente generalizadas en los últimos años.¹¹

En concreto, Ceuta registró un total de 2.506 solicitudes, lo que representa un incremento aproximado del 95 % respecto a las 1.286 solicitudes tramitadas en 2023. Esta cifra constituye el segundo registro más elevado en la historia de la ciudad, solo superado por las 3.157 solicitudes contabilizadas en 2021. Asimismo, el ejercicio de 2024 marca el cuarto año consecutivo en el que Ceuta supera el

umbral del millar de solicitudes de protección internacional, consolidando una tendencia al alza. Por su parte, Melilla contabilizó 1.892 solicitudes en 2024, lo que supone un incremento del 37 % respecto a las 1.382 del año precedente. Este aumento revierte una tendencia descendente observada en los dos años anteriores, siendo especialmente significativa la reducción de más del 50 % registrada en 2023.

El comportamiento divergente de ambas ciudades refleja dinámicas cambiantes en los flujos migratorios y plantea importantes desafíos para la planificación y gestión de los recursos destinados a la atención y tramitación de solicitudes de asilo en las fronteras exteriores de la UE. Por su parte, Ceuta y Melilla se coronan como nuevos polos de atracción para solicitantes de asilo.

Desde la apertura de oficinas de asilo en los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla en 2014 —una medida adoptada en respuesta a la crisis de refugiados sirios—, Melilla ha mantenido históricamente una posición destacada en cuanto al volumen de solicitudes de protección internacional. En 2015 alcanzó su máximo histórico con 6.335 peticiones, principalmente formuladas por personas procedentes de Siria. En contraste, Ceuta se mantuvo hasta 2021 con cifras significativamente inferiores, oscilando entre las 200 y 500 solicitudes anuales. No obstante, los datos de 2024 reflejan un cambio sustantivo en esta dinámica.

Es conveniente destacar que se identifican nuevos perfiles migratorios y estrategia de acceso al sistema de asilo. En los últimos años, el perfil de las personas migrantes en Melilla ha experimentado una transformación relevante. Mientras anteriormente predominaban los ciudadanos de origen subsahariano —que accedían a la ciudad mediante saltos a la valla fronteriza o por vía marítima—, en 2024 se observa una creciente presencia de solicitantes latinoamericanos, especialmente de nacionalidad colombiana y venezolana. Una de las razones detrás de esta elección es la mayor agilidad administrativa en Melilla. Frente al colapso del sistema de citas en grandes ciudades peninsulares como Madrid, Barcelona o Valencia, donde las demoras pueden extenderse durante meses o incluso años, Melilla ofrece una vía más expedita para la formalización de solicitudes de asilo, lo que se ha convertido en un factor decisivo para muchos solicitantes.

Por su parte, resulta destacable la creciente presión sobre los recursos de acogida. Así, este aumento en la demanda de protección internacional ha generado una presión considerable sobre los recursos disponibles, particularmente en Melilla. Durante el 2024, el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) alcanzó una ocupación cercana al 70 % de su capacidad en el mes de agosto. Aunque esta cifra no representa una saturación crítica, sí ha suscitado preocupación entre las autoridades locales, quienes

han advertido sobre las limitaciones estructurales y de personal, especialmente si las cifras de llegada continúan creciendo.

En lo concerniente al caso de Ceuta, este punto fronterizo parece consolidarse como nuevo punto de entrada. El notable aumento de solicitudes en Ceuta durante 2024 —con un crecimiento cercano al 95 %— evidencia una transformación en el flujo migratorio hacia esta ciudad autónoma. Según fuentes policiales, este incremento se vincula principalmente a la llegada de personas procedentes de países iberoamericanos, como Colombia y Venezuela, que optan por presentar sus solicitudes en Ceuta y Melilla para sortear los cuellos de botella existentes en otras regiones de España.

En este contexto, resulta llamativo el reducido número de solicitudes de protección temporal vinculadas al conflicto en Ucrania gestionadas en ambas ciudades: 29 en Ceuta y apenas 6 en Melilla, frente a las 36.734 registradas a nivel nacional. Este dato sugiere una diferenciación significativa en los perfiles nacionales de los solicitantes según el territorio de entrada.

Con todo, haciendo un balance nacional y propuestas de mejora, España alcanzó en 2024 una cifra récord de 167.366 solicitudes de protección internacional, de las cuales fueron resueltas 96.251. Esta disparidad entre solicitudes

presentadas y expedientes resueltos evidencia una sobrecarga estructural del sistema de asilo.

Ante este panorama, la CEAR ha advertido sobre la necesidad de introducir procedimientos más ágiles y humanizados, especialmente en los casos de nacionalidades con alta tasa de resolución positiva, como la venezolana o la maliense. La implementación de procesos acelerados permitiría no solo garantizar una respuesta más eficaz y digna a las personas solicitantes, sino también descongestionar el sistema y favorecer una integración temprana. CEAR subraya además que esta agilización contribuiría a paliar la escasez de mano de obra en sectores estratégicos como la construcción o la restauración, particularmente en Melilla.

Los puestos fronterizos marítimos recientemente afectados: la crítica situación de las Islas Canarias

Por lo que se refiere a las Islas Canarias, aunque previamente al decreto de la alerta sanitaria, esta ruta de llegada a territorio español ya experimentaba el mayor crecimiento regular de llegada de migrantes irregulares por mar, aumentó considerablemente tras la irrupción de la crisis de la covid-19. De hecho, gran parte de los esfuerzos de los líderes europeos, incluido el ejecutivo español, se centraron en dar

respuestas a esta emergencia sanitaria lo que supuso, en palabras de García Mahamut, una carencia estructural de “orientación eficiente, rápida, eficaz y solidaria de la UE ante emergencias de dimensiones colosales”.¹² Un hecho que no solo radicó en las restricciones fronterizas de Marruecos y Mauritania, sino que, como se hizo eco la CEAR, los intereses económicos de las mafias de tráfico de personas jugaron un papel crucial. Esto ha llevado a que las dificultades para acceder al procedimiento de asilo en Canarias se prolonguen hacia una especie de “paradigma disuasorio”¹³ que no parece solventarse con la implementación del Nuevo Pacto de Migración y Asilo.¹⁴

En esta línea, el Informe Anual de Seguridad Nacional 2024 del Defensor del Pueblo Español,¹⁵ dedica especial atención a la denominada “ruta canaria”, identificándola como una de las principales vías de entrada irregular al territorio nacional y como un fenómeno en notable expansión. Esta ruta conecta la costa occidental de África con el archipiélago de Canarias a través del océano Atlántico, y ha registrado un incremento significativo tanto en el volumen total de llegadas como en la proporción de personas procedentes del Sahel, particularmente de Mali.

El informe enmarca este fenómeno dentro del conjunto de amenazas y desafíos a la seguridad nacional, y documenta que 2024 se ha consolidado como el año con el mayor número de llegadas irregulares por vía marítima en toda la serie histórica,

alcanzando un total de 61.372 personas. De ellas, más de 46.843 arribaron al archipiélago canario, lo que constituye una cifra récord en dicha región. Esta ruta, considerada una de las más peligrosas del mundo por sus condiciones marítimas extremas, continúa ganando peso estratégico dentro de los flujos migratorios hacia Europa.

En términos comparativos, el informe destaca que la suma de llegadas irregulares por las dos rutas que afectan directamente a España —la atlántica (ruta canaria) y la del Mediterráneo occidental— sigue siendo inferior al volumen registrado en otras fronteras exteriores de la Unión Europea, como las rutas del Mediterráneo central y oriental. No obstante, se proyecta una intensificación de la presión migratoria desde el Sahel en los próximos años. El documento advierte que esta tendencia se ve impulsada no solo por la escasez estructural de recursos y el deterioro económico en los países de origen, sino también por la creciente instrumentalización de la migración por parte de actores hostiles a la Unión Europea y a sus Estados miembros, lo que convierte esta presión en una variable geopolítica de creciente complejidad.

En este contexto, Mauritania emerge como un punto de partida cada vez más relevante en la ruta atlántica. Este desplazamiento del epicentro de las salidas se explica por múltiples factores: el incremento del control fronterizo en Senegal, la creciente

inestabilidad y expansión de grupos terroristas en el territorio maliense y la degradación de las condiciones de seguridad en la región del Sahel. Como consecuencia, el volumen de personas desplazadas procedentes de Mali ha experimentado un aumento del 543 % entre 2023 y 2024. Esta nacionalidad, que anteriormente ocupaba el quinto lugar en términos de llegadas irregulares a España —por detrás de Senegal, Marruecos, Argelia y Gambia—, pasó a situarse en primer lugar en 2024.

Un aspecto adicional que subraya el informe es el crecimiento sostenido del número de personas solicitantes de protección internacional entre quienes acceden irregularmente por vía marítima. Esta tendencia ha generado una sobrecarga progresiva tanto en el sistema de acogida humanitaria como en el de tramitación de solicitudes de asilo, lo que ha derivado en una situación de saturación estructural. La prolongación de las estancias en los dispositivos de atención y la acumulación de expedientes sin resolver están contribuyendo a la “cronificación” de esta situación, con implicaciones significativas tanto para la capacidad operativa del sistema como para la garantía de derechos de las personas afectadas.

Recientemente, el Tribunal Supremo en Auto, de 26 de marzo de 2025 instó al Gobierno de España a asumir la responsabilidad de más de un millar de menores migrantes no acompañados solicitantes de asilo que, hasta la fecha, se encuentran

bajo la tutela de los servicios de protección de la comunidad autónoma de Canarias. La resolución judicial subraya la necesidad de que la actuación del Estado se realice con la cooperación de la Comunidad Autónoma de Canarias, que continuará colaborando en la gestión de estos menores, pero dentro del marco competencial previsto por la legislación de extranjería y protección internacional.

Este auto marca un hito en la gestión institucional de la infancia migrante y plantea interrogantes relevantes respecto al futuro inmediato de estos niños, niñas y adolescentes, así como sobre la garantía efectiva del principio del interés superior del menor, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño.

La llegada de un menor de edad no acompañado a territorio español activa de manera inmediata una serie de obligaciones jurídicas para el Estado, derivadas tanto del marco legal nacional como del derecho internacional de los derechos humanos. Estas obligaciones incluyen el derecho de todo menor no acompañado a ser considerado prioritariamente como niño o niña, no como migrante, y por tanto con pleno derecho a una tutela integral conforme a su edad y grado de vulnerabilidad. También deben estar amparados por una acogida adecuada, de manera que la comunidad autónoma receptora debe proporcionar alojamiento seguro, atención sanitaria y psicológica, educación y cobertura de sus necesidades

básicas, asegurando condiciones de vida dignas. De igual modo, como menor tutelado, debe iniciarse sin dilación la tramitación de su autorización de residencia, de acuerdo con la legislación vigente en materia de extranjería y protección del menor. Finalmente, se recuerda el derecho a no ser expulsado, de modo que todo procedimiento de repatriación debe evaluarse caso por caso, valorando los riesgos y garantías en el país de origen y respetando en todo momento el principio del interés superior del menor, evitando devoluciones automáticas o sin garantías.

La resolución del Tribunal Supremo pone de relieve la necesidad de adoptar soluciones estructurales y corresponsables que no solo respondan a la coyuntura, sino que refuercen un sistema nacional de protección que respete los derechos de la infancia en situación de mayor vulnerabilidad. La garantía del interés superior del menor no puede depender de la ubicación geográfica de su llegada, sino del compromiso de todo el Estado con los principios de equidad, humanidad y justicia. Así, este auto del TS resulta relevante por las consecuencias inmediatas que suponen en la práctica, tendentes hacia la mejora del sistema de acogida y protección de menores no acompañados.

A nuestro juicio, estas recomendaciones deben incluir:

- Un sistema de derivación equitativo y obligatorio entre comunidades autónomas: es necesario establecer un mecanismo vinculante y estable de reparto de menores no acompañados entre las comunidades autónomas, que considere criterios de capacidad, población y recursos disponibles, con el fin de evitar la sobrecarga de los sistemas autonómicos de protección, como el caso actual de Canarias.
- Refuerzo del sistema de protección con enfoque especializado: deben incrementarse los recursos humanos y materiales dedicados a la atención de esta infancia, asegurando equipos multidisciplinares especializados en protección, salud mental y acompañamiento psicosocial, con formación en derechos de infancia y diversidad cultural.
- Aceleración y garantía en la documentación: es fundamental que se agilicen los procesos de documentación y regularización de menores tutelados, evitando largos periodos de indefinición jurídica que afectan su acceso a derechos y su estabilidad personal.
- Participación infantil y escucha activa: todo diseño de políticas y medidas que afecten a estos niños y estas niñas debe incluir mecanismos reales de participación, garantizando que sus voces sean escuchadas y tenidas en cuenta en decisiones que afectan directamente a su vida y futuro.

- **Coordinación interadministrativa y financiación estatal:** se requiere una mayor coordinación entre los distintos niveles de la administración —estatal, autonómico y local—, así como un compromiso presupuestario sostenido por parte del Estado para garantizar una respuesta eficaz, digna y sostenible.

La ampliación de la normativa europea contra la trata de seres humanos: implicaciones para la migración irregular

Es evidente que la trata de seres humanos constituye una de las formas más graves de violación de los derechos fundamentales en la UE. En un contexto marcado por crecientes flujos migratorios irregulares, las redes delictivas han diversificado sus mecanismos de explotación, lo que ha exigido una actualización de los marcos jurídicos. El reciente acuerdo provisional entre el Consejo y el Parlamento Europeo en enero de 2024 responde a esta necesidad, ampliando la definición de trata e introduciendo nuevas medidas punitivas y preventivas.

Para ello, cabe retrotraernos a la Directiva 2011/36/UE, la cual representó un hito en la armonización de las respuestas estatales frente a la trata de personas. Este instrumento estableció normas

mínimas para tipificar penalmente la trata y garantizar la protección de las víctimas. Sin embargo, con el paso del tiempo, se identificaron lagunas legales respecto a ciertas formas de explotación que, aunque no explícitamente mencionadas en la Directiva, estaban presentes en la realidad europea. Datos de la Comisión Europea indican que, en 2020, un 11 % de las víctimas de trata en la UE fueron explotadas a través del matrimonio forzado, la adopción ilegal o prácticas relacionadas con la gestación subrogada —ninguna de las cuales estaba específicamente recogida en la normativa previa.

En este contexto, en el ámbito de la UE, pretende ampliarse el ámbito de aplicación a través de la previsión de nuevas formas de explotación. El acuerdo alcanzado en enero de 2024 propone una ampliación significativa del concepto de explotación en el marco de la trata de seres humanos. Se incorporan de manera explícita: 1) Matrimonio forzado: considerando explotación cuando se produce mediante coacción, amenaza o engaño. 2) Adopción ilegal: Particularmente, cuando se fuerza o manipula a madres vulnerables para renunciar a sus hijos. 3) Gestación subrogada forzada: En los casos en que mujeres son coaccionadas o engañadas para actuar como madres gestantes, con fines comerciales o delictivos. Estas formas de explotación, aunque no siempre vinculadas directamente a la migración irregular, se ven exacerbadas en contextos

de vulnerabilidad migratoria, especialmente entre mujeres y menores no acompañados.

La nueva normativa establece penas de al menos cinco años de prisión, y hasta diez años en casos agravados, para estos nuevos tipos de trata. Se incorpora también una circunstancia agravante relacionada con el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como la difusión de material sexualmente explícito sin consentimiento. Adicionalmente, se prevé sancionar penalmente a quienes, con conocimiento, utilicen servicios proporcionados por víctimas de trata. Esta disposición, de naturaleza preventiva y disuasoria, busca atacar la demanda que sustenta estas formas de explotación.

El nuevo texto refuerza el régimen de responsabilidad para personas jurídicas (empresas, organizaciones), incluyendo medidas como la exclusión del acceso a fondos públicos, la inhabilitación para participar en licitaciones o el retiro de permisos o licencias cuando se demuestre su implicación en actividades de trata. Estas disposiciones abordan la dimensión estructural de la trata, frecuentemente conectada con sectores económicos formales o semiformales que utilizan mano de obra explotada.

La reforma se inscribe en el marco del Plan de Acción EMPACT (Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Criminales), adoptado de forma permanente por los Estados miembros en 2021. Este plan coordina esfuerzos operativos y estratégicos

para combatir la delincuencia organizada, incluidas la trata y el tráfico de migrantes, durante el periodo 2022-2025. Con todo, es incuestionable que la migración irregular sigue siendo un factor de riesgo clave para la trata de seres humanos. Individuos en situación migratoria precaria son más vulnerables a redes criminales que explotan su necesidad de regularización, protección o ingresos. Por lo tanto, la ampliación de las formas de explotación reconocidas legalmente permitirá una mejor identificación de víctimas dentro de los flujos migratorios, así como una persecución más eficaz de los responsables. No obstante, esta estrategia debe ir acompañada de políticas de migración seguras, canales legales de entrada y medidas específicas de protección para migrantes en situación de riesgo.

Por todo ello, la reforma de la Directiva sobre la trata de seres humanos representa un avance sustancial en la protección de derechos fundamentales en el contexto europeo. Al reconocer nuevas formas de explotación asociadas a dinámicas contemporáneas, incluyendo las que afectan especialmente a migrantes irregulares, la UE da un paso adelante en la lucha contra la criminalidad organizada. Sin embargo, su eficacia dependerá no solo de la aplicación judicial, sino también de una coordinación interinstitucional sostenida y de políticas migratorias que reduzcan la vulnerabilidad estructural de las personas migrantes.

Fuentes de consulta

BOE (Boletín Oficial del Estado). Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (LAPS), núm. 263, de 31 de octubre de 2009, págs. 90860 a 90884

BOE (Boletín Oficial del Estado). Real Decreto-ley 6/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de medios en la atención a asilados y refugiados, núm. 184, 31 de julio de 2018, pp. 76876 a 76878

CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado). [España solo registró un ligero aumento de solicitudes de asilo pese a las previsiones alarmistas.](#)

De la Rocha Rubí, Manuel. "El pacto sobre migración y asilo o las contradicciones de la Europa ilustrada". *Tiempo de Paz*, núm. 154, 2024, pp. 1-174.

[Defensor del Pueblo. Informe anual 2024.](#) Madrid.

Defensor del Pueblo, Informe anual 2017 y debates en las Cortes Generales. Volumen I. 1 Informe de gestión, Madrid, 2018.

Defensor del pueblo. *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, junio de 2016. Recomendación nº 11.

Fernández Solé, Andrea. "Devoluciones 'en caliente' en Ceuta y Melilla: Adecuación a la normativa internacional de derechos humanos". *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar: REFEG*, núm. 12, vol. 2, 2024, pp. 1-20.

- García Mahamut, Rosario. "El sistema de protección internacional en España: estado de la cuestión", en José María Porras Ramírez (coord.), *Migraciones y asilo en la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 355-375.
- Gobierno de España, Ministerio del Interior (Sala de Prensa). *La Oficina de Asilo y Refugio resuelve en 2024 96.251 expedientes de protección internacional, un 4,2 por ciento más que en 2023*.
- La Moncloa. *Las responsables de la Oficina de Asilo y Refugio presentan al Defensor del Pueblo las medidas puestas en marcha para acelerar la resolución de solicitudes*, 30 de noviembre de 2018.
- Mesa-Pérez, Carmelo Ulises y Poy, Arnau. *Asilo y migración irregular marítima en las Islas Canarias*. *Migraciones*. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, pp. 1-28. 2024.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. *"España recibirá 482 millones de euros del FAMI para reforzar las capacidades de acogida y apoyar la migración regular"*, 29 de noviembre de 2022.
- Viguri Cordero, Jorge Agustín. "La protección internacional en España en datos: los puestos fronterizos nacionales más afectados", en Martha Elba Izquierdo Muciño (coord.). *Diálogos jurídicos España-México*, vol. 9, 2022, pp. 95-118.
- Viguri Cordero, Jorge Agustín. "La protección internacional en España en datos: los puestos fronterizos nacionales más afectados", en José Luis Blasco Díaz (ed.), *Diálogos jurídicos España-México*, vol. IX, 2022, pp. 183-210.

Notas al final

* El presente trabajo tiene como precedentes a los capítulos publicados, en 2022, en la versión mexicana de Diálogos jurídicos España-México, "La protección internacional de refugiados y migrantes en España: una perspectiva desde los territorios nacionales extrapeninsulares" (vol. 9, pp. 95-118) y en la española "La protección internacional en España en datos: los puestos fronterizos nacionales más afectados" (vol. IX, núm. 28, pp. 183-210). Asimismo, este estudio se enmarca en el Proyecto sobre «Derecho, matrimonio y factor religioso: nuevos retos» (ref. UJI-2024-02).

** Profesor de Derecho Constitucional. Universitat Jaume I.

¹ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migración, "España recibirá 482 millones de euros del FAMI para reforzar las capacidades de acogida y apoyar la migración regular".

² CEAR. España solo registró un ligero aumento de solicitudes de asilo pese a las previsiones alarmistas.

³ Defensor del Pueblo. Informe anual 2024, pp. 67 y 68.

⁴ Defensor del Pueblo. Informe anual 2017 y debates en las Cortes Generales, p. 241.

⁵ BOE. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (LAPS), pp. 90860 a 90884.

⁶ Regula lo siguiente: "Transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la misma podrá entenderse desestimada" (BOE. LAPS, art. 24.3). Sin perjuicio de que la Administración resuelva expresamente aún fuera de plazo de conformidad con el art. 19.7 LAPS informando debidamente a la persona interesada del motivo de la demora.

⁷ El Ministerio del Interior subrayó que los sistemas informáticos llevaban sin renovarse desde 2006, agravándose por la razón de que la OAR ha contado con un total de 60 plazas desde su creación en 1992 (Gobierno de España, Ministerio del Interior [Sala de Prensa]). Las responsables de la Oficina de Asilo y Refugio presentan al Defensor del Pueblo las medidas puestas en marcha para acelerar la resolución de solicitudes).

⁸ Defensor del Pueblo. *El asilo en España. La Protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, junio de 2016. Recomendación nº 11.

⁹ BOE. Real Decreto-ley 6/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba

una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de medios en la atención a asilados y refugiados, pp. 76876 a 76878.

¹⁰ Gobierno de España, Ministerio del Interior (Sala de Prensa). La Oficina de Asilo y Refugio resuelve en 2024 96.251 expedientes de protección internacional, un 4,2 por ciento más que en 2023.

¹¹ Andrea Fernández Solé. "Devoluciones "en caliente" en Ceuta y Melilla: Adecuación a la normativa internacional de derechos humanos", pp. 1-20.

¹² Rosario García Mahamut, "El sistema de protección internacional en España: estado de la cuestión", p. 374.

¹³ Carmelo Ulises Mesa-Pérez y Arnau Poy. "Asilo y migración irregular marítima en las Islas Canarias", pp. 1-28.

¹⁴ Manuel de la Rocha Rubí. "El pacto sobre migración y asilo o las contradicciones de la Europa ilustrada", p. 4.

¹⁵ Defensor del Pueblo. Informe anual 2024, pp. 62-64, 164 y 166.

Coordinadora

Martha Elba izquierdo Muciño

Originaria de la ciudad de Morelia, Michoacán, realizó sus estudios de Licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 1973), de Maestría en Derecho y diplomado en Derecho Público en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM, 1989) y el Doctorado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y al Perfil Deseable PROED. Ha contribuido con diversas publicaciones en materia de derecho social y derechos humanos.

México y España

conversaciones jurídicas

coordinado por: Martha Elba Izquierdo Muciño. Se terminó de editar el 21 de julio 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 portada se emplearon las tipografías *Aller*.

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

ACCESO  ABIERTO