

REVISTA *de* DERECHO ADMINISTRATIVO

Publicación de la Asociación Mexicana de Derecho
Administrativo



Número 2, Julio - Diciembre de 2022
Asociación Mexicana de Derecho Administrativo

Dr. Jorge Fernández Ruiz
Presidente Honorario Vitalicio

Dr. Jorge Vargas Morgado
Presidente

Dr. Francisco Javier Coquis Velasco
Secretario

Xelha Montserrat Brito Jaime
Presidenta del Foro Mexicano de Jóvenes Administrativistas

Revista *de* Derecho Administrativo

Publicación de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo

Dr. Jorge Vargas Morgado

Director

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Miguel Alejandro López Olvera

Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz

Dr. José René Olivos Campos

Dra. Nancy Nelly González Sanmiguel

Dr. Manlio Fabio Casarín León

Dra. Ariana Expósito Gázquez

Revista *de* Derecho Administrativo. Publicación de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, núm. 2, julio - diciembre de 2022, es una publicación semestral editada por la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

DR 2022 Asociación Mexicana de Derecho Administrativo
Revista editada por la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo
Editor responsable: Jorge Vargas Morgado
jvm@vargasmorgado.com

La opiniones, datos, fuentes y contenidos de los artículos publicados son entera y exclusiva responsabilidad de quien los ha escrito y se publican con entero respeto a la libertad de expresión y la libre investigación.

Prohibida la reproducción total o parcial de los artículos publicados o del diseño editorial. Se podrán hacer libremente citas académicas cubriendo la referencia correspondiente.

Impreso y hecho en México

ISSN: En trámite

<https://doi.org/10.62835/00008>

CONTENIDO

ARTÍCULOS DE FONDO

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

Gonzalo Armienta Hernández 7

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA EN PERSPECTIVA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Eddy De la Guerra Zúñiga 22

EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE OAXACA (1824-2022)

Nelly Ruiz Flores 37

EL IMPACTO AMBIENTAL POR UN DESARROLLO URBANO DESCONTROLADO

Jesús Manuel Couoh Velasco 53

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

INCONVENCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SUS ANÁLOGOS EN LAS LEGISLACIONES DE LA MATERIA DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Álvaro Luna Pacheco 76

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO

José René Olivos Campos 90

INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

Jorge Vargas Morgado 109

LA POSIBILIDAD PARA RECLAMAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR ERROR JUDICIAL. ANÁLISIS DE LA TESIS XVI.10.A.1 A

Ana Beatriz Castrejón Díaz 120

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y RESARCITORIA. SUS DIFERENCIAS Y EFECTOS

Gabino Eduardo Castrejón García 125

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Reseña del libro DERECHO ADMINISTRATIVO EN TIEMPOS POS-COVID, coordinado por GONZÁLEZ BELTRONES, A. V., y VARGAS MORGADO, J., y publicado por Burgoa Editores, México, 2022, 506 páginas.

Ariana Expósito Gázquez 133

CONVOCATORIAS

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

Gonzalo ARMIENTA HERNÁNDEZ¹

Resumen: En México la forma de Estado Federal surge como una copia del sistema federal norteamericano, aunque los orígenes del federalismo norteamericano están completamente ligados a la historia de los Estados Unidos. Sin embargo, el desarrollo de la forma de Estado federal en México ha sido diverso y en el transcurso de su evolución los estados han venido perdiendo atribuciones mediante reformas constitucionales, legales y mediante la celebración de convenios. Es por ello que, se afirma que debemos conceptualizar nuevamente el federalismo en México antes que se convierta en un territorio con una forma de estado centralista.

Abstract: In Mexico, the federal state form emerged as a copy of the American federal system, although the origins of American federalism are completely linked to the history of the United States. However, the development of the federal state form in Mexico has been diverse and in the course of its evolution the states have been losing powers through constitutional and legal reforms and through the conclusion of agreements. Therefore, it is argued that we must re-conceptualise federalism in Mexico before it becomes a territory with a centralist state form.

¹ Doctor en derecho, profesor titular y coordinador del posgrado en derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2 CONACyT, México, armienta@uas.edu.mx

Palabras claves: federalismo, coordinación, seguridad, centralismo, Estado.

Keywords: federalism, coordination, security, centralism, State

SUMARIO: I. Concepto de federalismo. II. Surgimiento del federalismo. III. Origen del federalismo en México. IV. Los convenios de coordinación federación estados y municipios. V. Conclusiones. VI. Bibliografía. VII. Leyes consultadas.

I. CONCEPTO DE FEDERALISMO

Han sido un gran número de tratadistas en Derecho Constitucional los que han definido a la forma de Estado Federal siendo coincidentes en sus conceptos que los territorios que la componen son autónomos pero unidos a un poder central.

A continuación, transcribiré algunas definiciones que son un referente para la comprensión del significado de este concepto jurídico.

Carl Schmitt indica que “La Federación es una unión permanente, basada en libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total *status* político de cada uno de los miembros en atención al fin común”. (Schmitt, 2001, p. 348)

Por su parte Jellinek se refiere a la existencia del Estados unidos, solamente que este autor los define como fundidos en una unidad con el predominio del Estado federal. (Jellinek, 1970, p. 577)

Kelsen nos enseña que la federación es una unión de estados soberanos con la finalidad de protegerse del exterior y de realizar en común ciertas acciones de orden interno. (Kelsen, 1934, p. 273)

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO

No podemos de dejar de citar a Hauriou para el cual el Estado federal es un super Estado que está superpuesto a los estados asociados. (Hauriou, 1929, p. 125)

Bianchi al referirse a la cuestión federal señala que esta se rige por normas de procedimiento de cada estado. (Bianchi, 2002, p. 460)

Como se desprende de las definiciones transcritas todas son coincidentes en la existencia de un Estado que se encuentra por encima de otros estados asociados para protegerse ya sea de fuerzas exteriores como lo afirma Kelsen o para su autoconservación como lo afirma Carl Schmitt.

En el transcurso de este trabajo se analizará como las definiciones anteriores son vigentes sin embargo en el caso de México los estados van cediendo paulatinamente sus facultades a la federación, principalmente mediante convenios de coordinación, con el riesgo de convertirse en un Estado centralista.

II. SURGIMIENTO DEL FEDERALISMO

Los Estados Unidos de Norteamérica fue el primer país del mundo occidental en instrumentar la forma de Estado Federal, la cual se incorporó en la Constitución de 1787 derivada de la Convención de Filadelfia.

Al respecto Barceló nos enseña que bajo un esquema democrático se formaron las denominadas colonias: "...arquetipo que se perfeccionaba con la unión de todas ellas en la Confederación de los Estados Unidos. El gobierno compartido de dicha Confederación tendría como únicas competencias proveer la defensa común, y la garantía del intercambio comercial." (Barceló, 2016, p. 10)

Siguiendo a Barceló, fue el pensamiento de Montesquieu el que sirvió de apoyo a los norteamericanos en la formación de la denominada unión confederal y desde luego en el tránsito de la confederación a la federación. (Barceló, 2016, pp. 6 y 7)

GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ

No obstante, la anterior afirmación autores como Armenta López afirman que "...la forma de Estado federal y la forma de gobierno republicano-presidencial es la aportación más genuina de los Estados Unidos de Norteamérica al Derecho constitucional de corte liberal moderno" (Armenta, 2005, p. 15)

La Forma de Estado Federal no se instrumentó por casualidad sino ante los temores de los colonos de las Trece colonias al verse sometidos a un poder central arbitrario, semejante a la colonia inglesa, así como a la pérdida de sus derechos y libertades que habían logrado conquistar desde mucho tiempo atrás, se diseñó un modelo de reparta de competencias que conciliara los intereses de los estados con la nueva nación. (Chaires, 2018, p. 15)

Dentro de las definiciones que se han dado del federalismo Zippelius se destaca por su amplitud el cual establece que la estructura federativa cada unidad territorial debe adoptar las regulaciones y medidas que incumban, única o predominantemente, a su círculo de acción, esto es, aquellas que no afecten intereses dignos de protección y de relevancia suprarregional, ni por sus repercusiones ni por los recursos requeridos, y que tampoco lesionen un interés superior en la unidad del derecho. (Zippelius, 1985, pp. 391 y 392)

Así pues, la forma de Estado Federal surgió como resultado de la problemática en la que se encontraban los habitantes de las colonias norteamericanas y la idea de unificar lo que se encontraba disperso.

III. ORIGEN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Se ha mencionado que se le debe a los Estados Unidos de Norteamérica la adopción del federalismo en países como México así lo señala Chaires Zaragoza:

...se le debe al constitucionalismo estadounidense la adopción del federalismo como forma de estado. Los padres constituyentes de los Estados Unidos –

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO

Alexander Hamilton, J. Jay y Madison- dedicaron gran parte de sus folletos federalistas para defender el nuevo sistema, que puso fin a la confederación. (Chaires, 2018, pp. 14 y 15)

Si bien es cierto que la forma de Estado federal en México nace como una copia extralógica del federalismo norteamericano que surge por la unión de sus trece colonias y como una tradición histórica de sus colonos, también lo es que por la misma razón sería imposible que nuestro federalismo evolucionara a la par que el norteamericano

México adoptó la forma federal como una respuesta al centralismo excesivo existente durante la colonia, sin embargo, aunque sus orígenes hayan sido diferentes al sistema federal norteamericano, se puede afirmar que prácticamente fue una copia al sistema federal norteamericano.

Barceló al referirse al origen del federalismo en México señala que: “El federalismo mexicano adoptó en 1824 el modelo norteamericano, pero adquirió desde su origen rasgos enteramente propios de su legado cultural hispánico, entre ellos la institución del municipio establecido en las Constituciones de los estados.” (Barceló, 2016, p. 30)

El mismo investigador afirma que Jalisco fue el que asumió el liderazgo político para la forma de gobierno federal en un momento crítico para México mediante el Acta Constitutiva del Estado de Jalisco que se escribe ya con un nuevo lenguaje constitucional “...dejando a un lado el concepto de “provincia” de “diputación provincial” y de “Cortes”. (Barceló, 2016, p. 24)

Sin embargo, a pocos años de ser promulgada la Constitución de 1824, los conservadores iniciaron una campaña con el objeto de desprestigiar la forma de estado federal y en el año de 1835 se convocó a elecciones quedando instalado el 16 de julio de 1835 y entre las facultades del nuevo congreso estaba la de poder cambiar la forma de Estado y de esta manera el 22 de septiembre y

GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ

el 3 de octubre de 1835 se promulgó las leyes donde se da fin al sistema federalista y se crea el sistema republicano centralista. (Cruz, 2012, p. 15)

En virtud del descontento imperante en México por la serie de irregularidades imperantes como consecuencia del sistema centralista se expide el 4 de agosto de 1846 el Plan de la Ciudadela que reivindicaba a la forma de Estado federal y es así como en la Constitución del año 1857 se reestablece la forma de Estado Federal que rige a la República Mexicana en la actualidad.

Nuestro sistema federal corresponde al denominado federalismo dual en el cual cada nivel de gobierno cuenta con sus propias competencias, sin embargo este federalismo se ha venido desnaturalizando pues las competencias que originalmente les otorgaba la federación a estados y municipios se ha limitado mediante reformas constitucionales, leyes y mediante convenios de coordinación en donde las competencias que la constitución les otorga a esos niveles de gobierno se le han trasladado al gobierno federal .

En este sentido el maestro Tena Ramírez sostiene que nuestra forma de Estado no es completamente federalista pero tampoco centralista y que cada vez México se va convirtiendo en centralista por las series de reformas a la Constitución. (Tena, 1994, p. 112)

Coincidimos con este ilustre jurista mexicano ya que como lo veremos más adelante la serie de reformas constitucionales le han quitado paulatinamente un gran número de atribuciones a las entidades federativas.

El artículo 124 de la Constitución nos indica:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Sin embargo, no obstante que las facultades que la constitución otorga a la federación son excepcionales y

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO

relacionadas principalmente con políticas internacionales, se han venido otorgando facultades a la federación que no están de acuerdo con el espíritu que el Constituyente tenía cuando determinó la forma de Estado, pues muchas de las facultades apropiadas por la federación no se relacionan con tareas que son propias del gobierno federal.

Cada vez son más las leyes y las normas constitucionales que con el objeto de unificar las políticas institucionales del poder central son reformadas para restringir facultades a los estados, por lo que el federalismo dual se ha venido restringiendo de manera alarmante.

El artículo 73 de la Constitución que establece las facultades que por excepción le corresponden a la federación ha sufrido a la fecha 79 reformas.

Al hacer un análisis de las reformas promovidas por la última administración presidencial, podemos citar las siguientes:

- Procesal civil y procesal familiar
- Registros civiles, registros públicos y catastros municipales
- Derechos de víctimas
- Secuestro, desaparición forzada de personas, trata de personas, tortura o penas crueles o degradantes
- Legislación única en materia procesal penal, mecanismos alternos, ejecución de penas, justicia para adolescentes
- Responsabilidad hacendaria de los tres niveles de gobierno

No se puede responsabilizar a los recientes gobiernos federales las principales modificaciones relacionadas con la disminución de las facultades de

GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ

estados y municipios, pues es a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se iniciaron las múltiples reformas al artículo 73 principalmente en sus fracciones XXIX y en la XXX

Sin una congruencia legislativa, a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución se le han agregado veintisiete apartados, muchos de ellos relacionados con la materia administrativa y fiscal, menoscabando sus atribuciones y por lo tanto convirtiendo el federalismo dual en una forma de Estado cada vez más centralista, como se puede constatar de la simple lectura de cada apartado del referido artículo 73 que se ha agregado como competencia del legislativo federal, muchas de las cuales correspondían por exclusión a los estados son en las siguientes materias:

a) Mecanismos alternativos de solución de controversias b) uso de la bandera, escudo e himno nacional c) concurrencia en materia de asentamientos humanos d) planeación nacional en materia de desarrollo económico y social y en materia de información estadística y geográfica de interés nacional d) programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico en lo referente al abasto e) Inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia tecnológica, generación difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos para el desarrollo nacional f) leyes de concurrencia con los tres niveles de gobierno en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico g) ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa h) establecer bases en materia de protección civil i) legislar en materia de cultura física y deporte i) en materia de turismo j) pesca y acuacultura K) seguridad nacional l) para la constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas m) establecer las bases sobre las cuales la federación, y los demás niveles de gobierno coordinen sus acciones en materia de cultura. n) en materia de protección de datos personales en posesión de particulares ñ) derechos de

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO

niñas, niños y adolescentes o) sobre iniciativa ciudadana y consultas populares p) armonización, homologación de la organización y funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales q) transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales r) organización y administración de los archivos de la federación y de los demás niveles de gobierno s) distribución de competencias entre federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales t) responsabilidad administrativa u) responsabilidad hacendaria u) derechos de victimas v) mejora regulatoria w) justicia cívica e itinerante.

Así también se modificó la fracción XXX del citado precepto constitucional la cual establece la facultad del Congreso para expedir las leyes en materia procesal civil y familiar, por lo que al ejercer esta facultad legislativa se tendrán que abrogar todas las leyes adjetivas estatales en esta materia.

La adición de esta facultad es un signo claro de que la federación busca regular la materia adjetiva en la totalidad de las áreas jurisdiccionales lo cual resulta alarmante pues de ser así uno de los poderes de las entidades federativas como lo es el judicial estaría completamente supeditado a normas federales sin importar las características propias de cada entidad federativa.

La redistribución de competencias repercute no sólo en el Poder Ejecutivo pues sobre todo cuando se expiden leyes adjetivas de competencia federal necesariamente limitarían la competencia de los tribunales locales, al respecto Gregorio Ruiz señala:

La distribución territorial del poder político, es decir, el establecimiento de un Estado –compuesto-, autonómico o federal, en el que medie un –reconocimiento constitucional de poder político a los entes territoriales que integran el Estado-, tendrá consecuencias no sólo en la consiguiente configuración de los poderes legislativo y ejecutivo

GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ

sino también, y como se observará, en el poder judicial operante en dichos sistemas. (Ruiz, 1994, p. 15)

IV. LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FEDERACIÓN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Serna de la Garza señala que la relevancia de los convenios como instrumento de flexibilización del esquema de distribución de competencias del federalismo mexicano ha ido en aumento en las últimas décadas. (Serna, 2009, p. 405)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a los Estados facultades para la celebración de convenios cumpliendo con lo establecido en los artículos 116 de conformidad con lo siguiente:

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Dentro de los principales convenios de coordinación que la totalidad de las Entidades Federativas han celebrado con la federación nos encontramos con los convenios de coordinación fiscal y administrativa, mediante los cuales se comprometen los Estados a limitar sus potestades tributarias obteniendo a cambio recursos fiscales provenientes de la federación

Por lo que hace a los municipios el artículo 115 fracción III penúltimo párrafo señala:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO

les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Este esquema de distribución de competencias mediante convenios de coordinación en algunos supuestos se justifica en virtud de que:

...existen en la sociedad industrial numerosas tareas de las que ya no puede responsabilizarse cada municipio, sino que deben solucionarse en el nivel suprarregional (si bien con la participación de las unidades administrativas más pequeñas), y aquellas otras funciones, particularmente las de la procura existencial, que debe coordinarse y regularse adecuadamente en un espacio mayor. Así consideradas, las grandes unidades políticas se muestran como conexiones de acción de subsistemas políticos. (Zippelius, 1985, p. 392)

De conformidad al artículo 115 fracción III los municipios tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos.

- a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b)** Alumbrado público.
- c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d)** Mercados y centrales de abasto.

GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ

- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Gámiz Parral analiza cada uno de estos servicios que tienen a su cargo los municipios haciendo alusión principalmente a aquellos servicios que han representado problemas económicos:

a) Agua potable y alcantarillado

En virtud de que los sistemas de agua potable y alcantarillado tienen resultados financieros deficitarios, puesto que las tarifas para el pago del servicio público no son suficientes para que se recaude cuando menos las cantidades que es necesario erogar en su mantenimiento y operación, da como resultado que, al determinarse por el artículo 115 constitucional la entrega de dichos servicios al municipio, se le haya causado problemas económicos de consideración.

b) Alumbrado público

En la mayoría de los municipios del país se ha creado un derecho por alumbrado público, que tiene que ser pagado por los habitantes de las comunidades para ayudar a las autoridades municipales a pagar el consumo de energía eléctrica que es bastante elevado; pero no obstante el derecho aludido, una gran parte de los ayuntamientos del país tienen adeudos atrasados y cuantiosos, en

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO

comparación de los presupuestos que manejan, con la Comisión Federal de Electricidad.

c) Limpia

También para poder estar en posibilidad de sufragar los gastos que origina la prestación de servicio de limpia, en la mayoría de las leyes de ingresos municipales se incluyen derechos de limpia.

d) Seguridad pública

En México, la policía municipal o preventiva es sumamente limitada en número, capacitación de recursos humanos, elementos técnicos y armamento, debido a la imposibilidad financiera para integrar cuerpos policiacos en mejores condiciones. (Máximo, 2000, pp. 350 a 355)

En relación con estos servicios la mayoría de los municipios han celebrado convenios con las entidades federativas, sin embargo, la prestación de los servicios municipales que le corresponde a este nivel de gobierno y que, por necesidad, mediante convenios, son prestadas por los estados, no pueden ser permanentes ya que una vez que el municipio tenga la posibilidad técnica de desarrollarlos necesariamente recuperarán la función que haya sido coordinada.

V. CONCLUSIONES

Nuestro sistema federal corresponde al denominado federalismo dual en el cual cada nivel de gobierno cuenta con sus propias competencias

El federalismo dual debe respetar las atribuciones que la constitución le otorga a la federación y a las entidades federativas.

Se han instrumentado un importante número de reformas constitucionales y celebrado convenios para ampliar la competencia del legislativo federal,

GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ

disminuyendo como consecuencia las facultades de las entidades federativas.

Se requiere redefinir nuestro sistema federal para fortalecer nuestro federalismo dual y de esta forma evitar que se sigan realizando modificaciones legales las cuales transformen nuestra forma de Estado federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

VI. BIBLIOGRAFÍA

Armenta López, Leonel Alejandro, La forma federal de Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005.

Arteaga Nava, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Vol. 2 Oxford University Press, México, 2000, p. 810

Barceló Rojas, Daniel A. Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

Bianchi, Alberto B. Control de constitucionalidad, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Ciudad de Buenos Aires 2002

Chaires Zaragoza, Jorge, Federalismo Mixto en México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Guadalajara Jalisco 2018.

Cruz Covarrubias, Armando Enrique, El Federalismo y la Coordinación Fiscal, Editorial Porrúa, México, 2012, primera edición.

Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000.

Hauriou, Maurice, Précis de Droit Constitutionnel, París, Librairie du Recueil Sirey, 1929.

Jellinek, Georg, Teoría General del Estado, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1970.

DEL FEDERALISMO DUAL AL CENTRALISMO

Kelsen, Hans, Teoría general del Estado, Barcelona, Editorial Labor, 1934.

Ruiz, Gregorio, Federalismo Judicial, CIVITAS, MADRID, 1994.

Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

Serna de la Garza, José Ma., Descentralización vía convenios: La experiencia mexicana, Memoria del X Iberoamericano de derecho constitucional, IDEMSA, Lima Perú 2009.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1994.

Zippelius Reinhold, Teoría General del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985,

VI. LEYES CONSULTADAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Seguridad Nacional
- Ley de Seguridad Interior

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA EN PERSPECTIVA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Eddy DE LA GUERRA ZÚÑIGA²

RESUMEN: Este artículo abordará los dilemas éticos que afronta la administración pública a la hora de relacionarse con los ciudadanos y asignar presupuesto a los derechos. La perspectiva de análisis será tanto la del Derecho administrativo como la del Derecho financiero público, que, si bien se declaró autónomo del primero, no han dejado de estar estrechamente vinculados.

ABSTRACT: This article will address the ethical dilemmas faced by public administration when dealing with citizens and allocating budget to rights. The analysis will be carried out from both administrative law and public financial law, which, although declared autonomous from the former, have not ceased to be closely linked.

SUMARIO: I. Introducción. II. De la actividad administrativa a la actividad financiera. III. Dilemas éticos de la hacienda pública. IV. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

²Licenciada en Ciencias Públicas y Sociales, Abogada y Doctora en Jurisprudencia, Universidad Central del Ecuador; Magister en Derecho, con mención en Derecho Tributario, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito.; Magister en Docencia Universitaria, Escuela Politécnica del Ejército; Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Directora General Académica y docente en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Miembro del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario. IEDT Desde 2012. (Presidenta entre 2019 y 2022); del Instituto Ecuatoriano de Estudios de Derecho Administrativo y Social. IDEAS (Desde 2012); del Colegio de Abogados de Pichincha. (Desde 2007); de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo AIDA (Desde 2018 hasta la presente fecha) y de la Red Iberoamericana de Cine y Derecho (Desde 2017 hasta la presente fecha).

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

El Derecho administrativo, es Derecho público; desde el punto de vista normativo, regula la actividad administrativa y las relaciones entre Estado y ciudadano; y desde el punto de vista científico es la disciplina que estudia los fenómenos, principios, normas y acontecimientos el marco de las referidas relaciones.

Por el solo hecho de referirnos a relaciones, es evidente que existen tanto obligaciones como derechos involucrados; sin embargo, las obligaciones que el Estado tiene y los derechos de los que es responsable; requieren tanto de presupuesto suficiente para dar atención; como de apertura política suficiente para ampliar progresivamente el catálogo de derechos. Lo que implica que el accionar del Estado, afronta de manera cotidiana algunos dilemas.

II. DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA GENERAL A LA ACTIVIDAD FINANCIERA PÚBLICA

Partiendo una clásica pero precisa opinión, las clases y formas de la actividad administrativa son tan variadas como la propia administración; para Maurer Hartmut junto a las actuaciones internas de la administración tales como deliberaciones, planes, medidas y órdenes jurídicamente vinculantes (tanto singulares como reglamentos administrativos o internos), la administración se manifiesta al exterior tanto a través de actuaciones y tareas puramente materiales (actividad material), de ordenaciones jurídicas vinculantes y también a través de otras declaraciones con trascendencia jurídica.¹

Es decir que dentro del amplio género de la actividad administrativa se pueden identificar especies, como la actividad material, las actuaciones jurídicas vinculantes, los actos informativos, las ordenaciones y las declaraciones jurídicamente relevantes, entre otras. Esta variada tipología es

¹ Hartmut Maurer, *Derecho Administrativo Alemán* 16ava edición (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006) 183.

EDDY DE LA GUERRA ZÚÑIGA

recurrente en todos los campos de actividad, incluso en aquellas que se caracterizan por la especialidad.

La actividad financiera del Estado es de aquellas que se caracterizan por el principio de especialidad, que puede a su vez desarrollar con más énfasis partes de esta, para alcanzar un nivel más profundo de concreción, tanto a nivel de actuación administrativa, como de concreción epistemológica. Esta actividad es incluso distinta de la actividad económica del Estado. La primera busca de acuerdo a la doctrina clásica obtener recursos para atender las necesidades, -lo que implica en mi criterio es, atender los derechos por la vía presupuesto-; mientras que la segunda se rige por los principios de mercado y le permite al Estado no solo intervenir e incidir en la economía local, sino interactuar con otros actores del sistema económico global.

Es decir que de manera general se encuentra la actividad administrativa general y de manera específica están tanto la actividad económica; como la actividad financiera; en todas estas se manifiesta la actividad material, los actos jurídicos, los actos de ordenación e incluso los actos informativos; que, en materia fiscal un ámbito aún más desarrollado de la actividad financiera, tienen gran importancia para garantizar la seguridad jurídica y la certeza normativa.

Ahora bien, desde el punto de vista epistemológico la actividad administrativa general es objeto de estudio del derecho administrativo; la intervención del estado en la economía es objeto estudio de una rama interdisciplinaria denominada derecho administrativo económico, cuya principal fuente es la Constitución económica, lo que nos da cuenta de una importante participación del derecho constitucional; por efecto de la autonomía decantada por el principio de especialidad, la actividad financiera del Estado el concierne al derecho financiero público²; lo que implica que una parte de la

² Este mismo fenómeno puede ser estudiado desde varias ciencias, la más importante la que deriva de la Economía pública, conocida como la Ciencia de las finanzas públicas; para mayor profundidad en este tema, se recomienda revisar José Vicente Troya Jaramillo, "La actividad financiera del Estado y las ciencias que tratan de ella", en Derecho Financiero y Tributario. Ensayos en Homenaje al profesor José Vicente Troya Jaramillo, Eddy De la Guerra, Gabriel Galán y Marco Albán edit. (Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2017).

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

Constitución económica, es Constitución financiera³; y la parte más específica de este, se declaró así misma autónoma y se conoce como derecho tributario o derecho fiscal.

Con esta aclaración cabe entonces cuestionarse si, la autonomía científica de estas ramas, implica en verdad una autonomía en la gestión del Estado y sus diversas actividades y de ser así, si esto implica un primer dilema y si la naturaleza del mismo es ética.

En realidad, la respuesta al primer cuestionamiento depende del país y cómo ha desarrollado su sistema normativo, cómo ha organizado su administración pública y por supuesto en qué medida su desarrollo depende de la investigación y el desarrollo de la jurisprudencia. En forma general, una declaratoria de autonomía científica, requiere desarrollo de principios y normas propias, por lo tanto, de procedimientos y actuaciones especializadas; es decir que la autonomía científica, si conlleva a la autonomía tanto administrativa como financiera de las instituciones que corresponda a la rama emancipada.

Existen países que partiendo de la clásica división del derecho privado y del derecho público y sus subramas han organizado a la administración pública de manera estructurada y con bastante rigidez, separando esencialmente lo constitucional, administrativo y penal. Esto implica una visión clásica, con limitado desarrollo de investigación, con desarrollo jurisprudencial, así mismo limitado.

En estos países la administración pública podría o no establecer un segmento especial para las actividades especializadas, la actividad financiera que es la que suele segmentarse y se denomina hacienda pública; el resto de la actividad al Estado suele quedar organizada por ministerios y direcciones, pero siempre de manera articulada, jerárquica y bastante rígida.

Otros estados, y esto depende considerablemente del nivel de estudio, investigación académica y desarrollo de la jurisprudencia, han ido declarando autónomas algunas ramas,

³ Lo afirmado puede ser cotejado con lo descrito por Klaus Vogel en obras como "Grundzüge des Finanzrecht des Grundgesetzes". En Der offene Finanzund Steuerstaat. Heidelberg: C.f. Müller 1991; "La hacienda pública y el derecho constitucional". Hacienda Pública Española n° 59 (1979): 15-23 entre otros de sus trabajos.

EDDY DE LA GUERRA ZÚÑIGA

primero del derecho público, y luego del propio derecho administrativo, no solo el financiero para dar cobertura bajo el paraguas de la Hacienda Pública a las actividades de recaudación y gasto; sino además de partes especializadas como la materia fiscal; de ahí la separación de la Administración pública tradicional de la Administración tributaria.

En algunos estados el nivel de desarrollo se evidencia además en la estructura de su sistema judicial, ya que además de la justicia ordinaria de instancias y la justicia constitucional; se ha encontrado en los procedimientos especiales de la administración pública autónoma, espacio para impugnación de actos administrativos con competencias así mismo especiales dentro de la propia administración; y por supuesto, justicia ordinaria con instancias, pero con tribunales especializados, separando así la justicia administrativa de la justicia fiscal⁴.

El nivel de autonomía y desagregación se evidencia aún más ante la presencia de administraciones tributarias separadas por tipos de tributos; por ejemplo, la de tributos nacionales o locales, e incluso la de tributos aduaneros. Propendiendo a la construcción no solamente de sistemas tributarios, sino además de sistemas aduaneros⁵. Aunque actualmente, tal nivel de desagregación está siendo cuestionada e incluso en países de administraciones separadas se han propuesto fusiones.⁶

⁴ Ecuador fue el primer país latinoamericano en tener justicia especializada en materia tributaria con la entrada en vigencia del primer Código Fiscal y el funcionamiento de los Tribunales fiscales en la década de los años sesenta, justicia que prevaleció separada con el Código Tributario que entró en vigencia en 1975 y que continúa vigente y que denominó a los tribunales como “Distritales fiscales”.

⁵ Colombia y Perú aplican este sistema, el primero con la DIAN Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; y el segundo con la SUNAT Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

⁶ Ecuador mantiene separada la administración fiscal entre el Servicio de Rentas Internas SRI y el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador SENA, y es uno de los países en los que se ha propuesto la fusión, a pesar de que la misma deriva de la autonomía científica y material de las ramas tributarias, tanto del Derecho administrativo, como entre sí. En ese sentido revisar Juan David Barbosa, “Retos de una fusión en una sola administración de lo

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

Por otro lado, no podemos olvidar que existe el derecho penal, distinto del ámbito sancionatorio del propio derecho administrativo; en calidad de otra rama del derecho público, cuya autonomía no se cuestiona y que regula las conductas punibles, tipifica sanciones, regula tanto procesos de indagación previa, como las acciones penales concretas y que, dependiendo del nivel de conexión con el derecho constitucional, también puede llegar a conectar la pena con la reparación integral en el marco de las teorías de los derechos humanos.

Esta rama jurídica también regula los delitos contra el Estado y el nivel de desarrollo también se plasma en el ámbito fiscal, en el marco de los ilícitos tributarios, conocidos generalmente como defraudación; llegando a requerir tanto de fiscales como jueces especializados.

Ahora bien, tanto las administraciones públicas tanto fusionadas, como separadas en razón de la especialidad, afrontan dilemas; por un lado, las administraciones fusionadas se caracterizan por falta de especialización de los funcionarios; deterioro de sus remuneraciones; excesivo centralismo en materia presupuestal⁷; problemas que pueden superarse manteniendo la unidad, pero adoptando “la separación funcional y organización especializada”.⁸

Por otro lado, las administraciones separadas, se caracterizan por proliferación de instituciones públicas, incremento excesivo de la burocracia, aumento de la masa salarial de funcionarios públicos, dificultades para la movilidad laboral y desarrollo del escalafón en la función pública.

Sin embargo; el principal problema gira en torno de los ciudadanos, que deben asumir la dispersión de administraciones, comprender sus diferencias, conocer sus regulaciones y adaptarse a metodología y procedimientos diferenciados. Es decir que, en este escenario, el ciudadano es el más vulnerable, problema que se solucionaría manteniendo la separación; pero garantizando seguridad jurídica, certeza

tributario y lo aduanero”, en *Tributación contemporánea* vol. 1 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador UASB-E/Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario IEDT, 2022) 253-273.

⁷ Rubén Vasco, Guillermo Fino, y Carlos Vecino, *El sistema aduanero en Colombia* (Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003), 99.

⁸ Barbosa, “Retos de una fusión en una sola administración, 256.

EDDY DE LA GUERRA ZÚÑIGA

normativa, aplicación irrestricta del principio de igualdad, respeto al principio de legalidad, celeridad, eficiencia y eficiencia administrativa, acceso seguro a trámites y procedimientos en línea, debido procedimiento, etc.

III. DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz en toda actividad intelectual están presentes las ideas, las cuales se entretajan para el desarrollo y perfeccionamiento de los seres humanos y el avance de la civilización que se alcanza, en buena medida, gracias a ellas pues son el motor de la superación del género humano, tanto en lo moral como en lo material; lo mismo en lo social que en lo político, en lo jurídico, en lo económico y en lo cultural.⁹ De esta primera reflexión tomo el desarrollo de ideas en lo moral como punto de partida para la siguiente parte de este artículo.

El mismo autor señala que a lo largo de su desarrollo, el derecho administrativo ha sido definido de diversas maneras, pero hoy en día se puede entender como el conjunto de valores, principios y normas que rigen la estructura, la organización y el funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.¹⁰

Nótese como el autor inicia su definición del derecho administrativo con los valores, ello sumado al desarrollo de las ideas tanto en lo moral como lo material, dan como resultado, que esta rama jurídica se construye sobre valores; por lo tanto, tiene un componente moral-ético; por lo tanto, los problemas que afronta no son exclusivamente regulatorios o procedimentales, puede y de hecho afronta dilemas éticos.

Sin entrar en un debate dialógico sobre el alcance de los términos “moralidad” y “ética”; es evidente que el Estado en su actividad pública, se debe a fines sociales y atención de

⁹ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo. Serie Estudios constitucionales* (Ciudad de México: Secretaria de Cultura, 2016), 58.

¹⁰ *Ibid.* 42.

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

necesidades y que su accionar implica el ejercicio de un poder, mismo que puede ser abusado o desviado¹¹ en perjuicio de los ciudadanos o que simplemente, de su ejercicio, no sea capaz de atender a todos los ciudadanos por igual, ya sea por falta de recursos o por otras razones libres de mala fe.

Por lo tanto, en el momento en que el Estado debe escoger atender una necesidad antes que otra; asignar más presupuesto a un derecho, respecto de otro, la administración pública afronta indefectiblemente dilemas éticos; y cuando su accionar está viciado por corrupción, abuso o desviación de poder, el Estado afronta una verdadera crisis de moralidad.

La ética juega un rol fundamental en la relación recíproca entre ciudadanos y administración, bajo esta premisa se hace necesario reflexionar en torno a la importancia de la gestión de la ética en la administración y su relevancia a la hora de prevenir la corrupción.¹²

Este artículo aborda exclusivamente los dilemas éticos de la actividad financiera pública, ya que libres de la mala fe, la satisfacción de necesidades y la garantía de los derechos por la vía presupuestaria, afronta de manera recurrente y preocupante situaciones conflictivas en la toma de decisiones que afecta a todos los ciudadanos.

La doctrina internacional ha analizado de manera profunda fenómenos complejos asociados a la ética, como la corrupción y la evasión de impuestos; sin embargo, los mismos ya son objeto de interés del derecho penal y de su vertiente tributaria, por lo que no se profundizará en esos temas, aunque se mencionará brevemente. Así, además de dichos temas, se considera que el principal dilema ético, siempre ha sido establecer la frontera clara y precisa entre la tributación justa en la medida de la capacidad contributiva y la recaudación suficiente para atender el gasto público.

¹¹ Sobre desviación de poder se recomienda revisar el apartado teórico de Álvaro Mejía Salazar en el texto *La desviación de poder* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Ius et Historiae Ediciones, 2020)

¹² Eleonora Lozano Rodríguez y Daniela Tamayo Medina, (2006), “Gestión de la ética en la administración tributaria colombiana”, en *Revista de Derecho Privado* n° 55, e-issn 1909-7794 - enero - junio de 2016, Universidad de los Andes, 1-35, DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.55.2016.09>

EDDY DE LA GUERRA ZÚÑIGA

El dilema ético se presenta para el Estado, en la medida en que los “administrados” son al mismo tiempo, los “contribuyentes”, proveedores de recursos para el erario público, que alimentan por la vía de tributos, precios públicos, exacciones parafiscales, tasas administrativas, etc., al presupuesto público; y son al mismo tiempo los destinatarios de los servicios públicos, subvenciones, subsidios y otros beneficios que se financian con dichos ingresos.

Por lo tanto, un mismo ciudadano puede el mismo día, ser afectado por una recaudación de tributos agresiva y ser al mismo tiempo mal atendido en una dependencia pública; claro esta existe también la posibilidad de que un mismo ciudadano pague contribuciones justas y reciba servicios públicos de calidad. Sin embargo, por diversos factores el primer escenario ha sido el más recurrente, -al menos en Latinoamérica- y el segundo comienza a verse como utópico.

Lastimosamente el primer escenario se caracteriza por tener un sistema fiscal de recaudación agresivo con los “contribuyentes”; ya que el crecimiento del gasto público, es decir el crecimiento de las necesidades públicas no deja de crecer y aumenta el nivel de estrés en las finanzas públicas, por lo que los estados se ven a momentos casi obligados a elevar la carga fiscal, usualmente con reformas tributarias anti-técnicas basadas en un gran mito: “solo pocos contribuyen al gasto público”; por lo tanto, la solución es crear o aumentar tributos y otras prestaciones públicas para que todos contribuyan.

Se afirma que estas medidas se basan en un mito, debido a que en realidad todas las personas contribuyen mediante prestaciones públicas, aunque la gran mayoría lo hacen en un entorno injusto que no mira a la capacidad contributiva como base de la contribución. Especialmente tomando en cuenta que los regímenes tributarios a pesar de sustentarse teóricamente en la tributación directa, en realidad el presupuesto se abastece ampliamente de a través de la tributación indirecta, que por naturaleza es plurifásica y trasladable al consumidor final. Por lo tanto, todos los ciudadanos, al ser el consumo una actividad no solo normal, sino obligatoria para subsistir, pagan tributos.

Para citar un ejemplo, incluso una persona sin hogar que adquiere un tabaco está pagando al menos dos tributos indirectos, uno al valor agregado y otro a los consumos “suntuarios”, sin contar con capacidad económica general,

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

mucho menos con capacidad contributiva para cada impuesto; por lo tanto, todas las personas pagan tributos, ya sea con su propia capacidad contributiva, con la de su unidad familiar o económica, o incluso sin tener verdadera capacidad.

Otra aseveración que decanta en un dilema ético está en la caduca creencia de que la mayoría de contribuyentes que evaden obligaciones tributarias, lo hacen con dolo y mala fe y por lo tanto deben ser perseguidos y sancionados; esta afirmación resulta inexacta, al menos en nuestro tiempo, en primer lugar debido a los innovadores mecanismos de comercio y la facturación electrónicas, y consecuentemente los procedimientos de control implementados; también se debe al desarrollo del derecho penal económico y el derecho penal tributario, que agravan cada vez más las penas; y finalmente por el intercambio de información entre estados que es cada vez más frecuente y que facilita el control.

En realidad, la evasión o elusión tributaria más frecuente y por tanto la más detectada y sancionada es la que deriva del ciudadano promedio, quien afronta en sí mismo un dilema ético, “pagar tributos y recibir malos servicios públicos” o “no pagar tributos, arriesgándose a la sanción correspondiente, para poder atender más directamente sus necesidades”; ese ciudadano a menudo que considera que su pago de prestaciones públicas no tiene una contraprestación suficiente por parte del Estado, disminuirá de una forma u otra su pago de tributos; sin que medie intención dolosa de causar daños a otros ciudadanos; para citar ejemplos se puede mencionar al trabajador que agregó gastos deducibles a su impuesto a la renta para mitigar el pago del tributo y tener más circulante; o al consumidor final que se ve tentado a realizar una transacción tributaria sin factura para pagar menos y adquirir más; se trata pues de los ciudadanos que no pueden pagar un asesor tributario que les guíe en la optimización de beneficios tributarios. En ese sentido, el estado afronta un fenómeno más económico-social que delictivo, y aunque es moralmente cuestionable, no puede omitirse que es en parte consecuencia de un sistema tributario irracional e inflexible.

Es cierto que este dilema ético es un fenómeno que puede controlarse revisiones y aplicación de penas ejemplificativa, pero sobre todo requiere de sistemas impositivos de cargas racionales; es decir de zonas impositivas en las que, sea más sencillo y racional pagar las prestaciones públicas que evadir.

EDDY DE LA GUERRA ZÚÑIGA

De esa forma, la evasión perseguida y penalizada, sería solamente la que ocurra con dolo y no la derivada de acciones desesperadas para reducir una carga tributaria excesiva.

Otro dilema ético se presenta en la correcta aplicación del principio “el que más tiene, más debe pagar”; tener más, no significa necesariamente, tener mayor capacidad contributiva, no se debe confundir patrimonio o ingresos, con ganancias y rentabilidad y por tanto con verdadera capacidad.

Los poderes públicos están, al menos en sede teórica, obligados a buscar riqueza y solo donde la encuentren, crear tributos, cumpliendo siempre con la gran premisa del sistema tributario justo por la que, la tributación debe realizarse en arreglo con la capacidad contributiva en aplicación del principio de igualdad que, en materia fiscal, se basa más en la diferencias que en las semejanzas, poniendo en tela de duda, la premisa básica de quien más tiene, debe pagar más; para citar un ejemplo, dos ciudadanos pueden tener la misma remuneración y vivir en el mismo lugar; sin embargo, si uno de ellos tiene familia y afronta gastos derivados de cargas familiares, tendrá más en primera instancia, pero también gastará más. Por lo tanto, solamente un correcto análisis de las diferencias, permitirán una tributación justa y se superará el dilema ético que representan las contribuciones genéricas basadas únicamente en la percepción de tenencia y no de disponibilidad, y que lleva de suyo, una valoración basada en discriminación. Por lo tanto, no habría dilema, si se aceptarían las diferencias desde la configuración de los tributos, evitando así la discriminación negativa, aceptando el trato diferenciado, únicamente cuando esté justificado en razones de igualdad.

El dilema pues, lo afrontan los poderes públicos a la hora de buscar la riqueza y crear los tributos, ya que de su búsqueda depende la configuración justa de tributos; sin embargo, siempre sentirán la presión de elevar los ingresos para atender el creciente gasto público; llegando incluso a un nivel de conciencia, el que aceptan que la carga tributaria es agresiva, pero es la única alternativa, en este caso el dilema se superaría si se pondera la contribución con la prestación de servicios y se identifica los puntos de equilibrio y equidad. Ello requiere un ejercicio de madurez financiera, que permita seleccionar necesidades y catalogar gastos por nivel de intensidad, urgencia e impacto en los derechos.

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

Finalmente, para el Estado siempre ha constituido un dilema ético el seleccionar derechos y atender preferentemente unos más que otros. En sede así mismo teórica, todos los derechos son iguales y por lo tanto justiciables; pero en la realidad presupuestaria, los derechos son costosos; no se trata únicamente de reconocerlos en catálogos legales y constitucionales; se trata esencialmente de dotarles de presupuesto para su promoción y desarrollo progresivo. Un derecho reconocido, implica un gasto permanente para el Estado.

Esa es una de las razones por las cuales, los estados se resisten a reconocer derechos en el catálogo de sus Constituciones, ya que una vez reconocidos, se necesita asignar recursos públicos para su atención. Y en situaciones de crisis y limitaciones presupuestarias, el dilema se agudiza, ya que el Estado debe sacrificar unos derechos, frente a otros; por ejemplo, más salud, menos educación superior, un dilema recurrente en tiempos de pandemia.

La ética en la Hacienda pública es bidireccional, de un lado una responsabilidad y obligación de los contribuyentes frente a la sociedad para cumplir con sus obligaciones, más allá de encarar las actuaciones y sanciones que puede imponer la Administración tributaria.

De igual manera para la Administración pública de responder ante la ciudadanía por el uso de recursos derivados de su actividad recaudatoria.¹³

En tal sentido y derivado de la ética den el ámbito de la Hacienda, las actuaciones deben ser coherentes tanto con el interés común como con la garantía de los derechos, ya sea colectiva o individualmente. Por lo tanto, se deben superar los conceptos administrados o contribuyentes y se debe abrazar la ciudadanía y desarrollo integro de la personalidad.

También es preciso generar conciencia tanto a nivel general en los poderes públicos como en los funcionarios propiamente dichos; es decir las manos ejecutoras de los principios y las reglas del derecho público; cada dilema tiene su punto de inflexión en la decisión que tome una persona o un conjunto de personas, las que crean tributos, las que los

¹³ Javier Bustos, *La ética en la administración tributaria*, en *Revista digital Derecho Ecuador*, junio 2, 2011. <https://derechoecuador.com/la-etica-en-la-administracion-tributaria/>

EDDY DE LA GUERRA ZÚÑIGA

aplican, los que seleccionan los derechos, los que calculan las asignaciones, los que hacen las transferencias y contrataciones.

Un funcionario público, ostenta tal condición por un tiempo determinado, antes y después es una persona igual que las demás; por lo tanto, ha de pensar antes de gastar o consumir irracionalmente, antes de perseguir, antes de sancionar, antes de vulnerar a otros; es decir, antes de seleccionar la opción viciada.

IV. CONCLUSIONES

Las distinciones entre derecho público y derecho privado deben ser tomadas únicamente como diferencias didácticas, en ningún caso se han de diferenciar con fines de autonomía científica o normativa que decante en anomías, antinomias, inseguridad jurídica, o falta de certeza normativa.

Las declaraciones de autonomía de algunas ramas del derecho público han sido beneficiosas para el desarrollo de doctrina, normativa y jurisprudencia más profunda; así también, para el desarrollo de instituciones especializadas; en embargo, en ningún caso deben convertirse en divorcios irreconciliables que generen zonas de vulneración de derechos.

Los dilemas éticos que afronta el derecho administrativo y en concreto la actividad financiera del Estado, son bidireccionales, es decir que afectan y deben ser afrontados tanto por la administración pública como por las personas que hacen parte de la sociedad regulada, por lo tanto, la referida actividad debe seguir como el norte en la brújula de la gestión pública, al trato justo y la equidad, tanto en la contribución, como en la prestación de servicios.

Todo ello depende de la superación de los clásicos conceptos “administrado” y “contribuyente” hacia la configuración una ciudadanía integral, ilimitada, basada en el reconocimiento pleno de la personalidad y el respeto a las diferencias.

Las administraciones fiscales, ya sean fusionadas o separadas, no deben en ningún caso sobrecargar a la persona de trámites, obligaciones, ni cargas excesivas, su carga debe ser proporcional a su capacidad, racional en cuanto a su

DILEMAS ÉTICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

realidad y coherente con la situación de la sociedad a la que pertenece.

Ni el derecho administrativo, ni la partes de aquel que se han declarado autónomas deben omitir derechos, ni restringir libertades sin causa justa y ante dilemas éticos, han de buscar en el principio de igualdad lo necesario para superarlos.

V. BIBLIOGRAFÍA

Barbosa, Juan David. “Retos de una fusión en una sola administración de lo tributario y lo aduanero”, en *Tributación contemporánea* vol. 1. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador UASB-E/Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario IEDT. 2022. 253-273.

Bustos, Javier. *La ética en la administración tributaria*, en *Revista digital Derecho Ecuador*, junio 2, 2011. <https://derechoecuador.com/la-etica-en-la-administracion-tributaria/>

Lozano Rodríguez, Eleonora y Daniela Tamayo Medina, (2006), “Gestión de la ética en la administración tributaria colombiana”, en *Revista de Derecho Privado* n° 55, e-issn 1909-7794 - enero - junio de 2016, Universidad de los Andes, 1-35, DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.55.2016.09>

Maurer, Hartmut. *Derecho Administrativo Alemán* 16ava edición. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006. 183.

Mejía Salazar Álvaro, *La desviación de poder*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Ius et Historiae Ediciones. 2020.

Ruiz, Jorge Fernández. *Derecho Administrativo. Serie Estudios constitucionales*. Ciudad de México: Secretaria de Cultura. 2016.

Troya Jaramillo, José Vicente. “La actividad financiera del Estado y las ciencias que tratan de ella”. En *Derecho Financiero y Tributario. Ensayos en Homenaje al profesor José Vicente Troya Jaramillo*. Eddy De la Guerra, Gabriel Galán y Marco Albán edit. Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario. 2017.

EDDY DE LA GUERRA ZÚÑIGA

Vasco, Rubén, Guillermo Fino, y Carlos Vecino. *El sistema aduanero en Colombia*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 2003.

Vasco, Rubén, Guillermo Fino, y Carlos Vecino. "Grundzüge des Finanzrecht des Grundgesetzes". En *Der offne Finanzund Steuerstaat*. Heidelberg: C.f. Müller 1991

Vogel, Klaus. "La hacienda pública y el derecho constitucional". *Hacienda Pública Española* n° 59 (1979): 15-23.

EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE OAXACA (1824-2022)

Nelly RUIZ FLORES¹

Resumen: El propósito de este artículo consiste en explicar el origen y desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa en Oaxaca, en la época que va de 1824 hasta 2022, partiendo del análisis de las Constituciones locales y la legislación en la materia que estuvieron vigentes en ese tiempo.

Abstract: The purpose of this article is to explain the origin and development of the administrative responsibility procedure in Oaxaca, from 1824 to 2022, based on the analysis of the local Constitutions and the legislation on the matter that were in force at that time.

Palabras clave: Servidores públicos, función de control, Derecho Administrativo Sancionador, responsabilidad administrativa, Constitución, ley.

SUMARIO: I. Introducción, II. La actividad de la administración pública, III. Los servidores públicos, IV. La función administrativa de control, V. El procedimiento de responsabilidad administrativa como parte del Derecho Administrativo Sancionador, VI. La responsabilidad administrativa en Oaxaca desde 1824 a 2022, VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo, se pretende explicar cuál ha sido la evolución del procedimiento de responsabilidad administrativa en Oaxaca, desde que surgió como entidad federativa del

¹ Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, y secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Oaxaca.

NELLY RUIZ FLORES

Estado Mexicano en 1824 hasta el presente año 2022, a través de las Constituciones locales y la legislación en la materia que estuvieron vigentes en ese tiempo, lo cual es pertinente para demostrar que diversas figuras que son usadas en la normatividad de la materia que es válida actualmente a nivel federal y local, realmente no son recientes, pues tienen casi doscientos años de existencia.

II. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública tiene como tarea la realización de actividades y tareas que colmen los menesteres de cada uno de los seres humanos que conviven en el territorio nacional para garantizar su desarrollo, pues el Estado tiene la responsabilidad de asegurar que las personas gocen de las condiciones esenciales para que lleven una vida digna.

La administración pública, se encuentra comprendida en los poderes tradicionales del Estado y en los órganos constitucionales autónomos, en los tres órdenes de gobierno, que desarrollan la función administrativa en variadas manifestaciones, a través de la vigilancia, el poder de policía, el control, la fiscalización, la reglamentación, la designación y remoción de servidores públicos y la formulación del presupuesto.²

III. LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los individuos que materializan las funciones del Estado se denominan servidores públicos. Fauzi Hamdan señala que los servidores públicos “son las personas que prestan sus servicios al Estado, brindan un servicio de utilidad social y por lo general manejan recursos públicos”³.

A nivel federal, la existencia de los servidores públicos se encuentra contemplada en el artículo 108 de la CPEUM, y se

² *Cfr.* López Olvera, Miguel Alejandro, EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, Novum, 2014, p. 25.

³ Hamdan, Fauzi, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 89.

EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

catalogan como tales a los representantes que han sido elegidos mediante sufragio, como el presidente de la República, los diputados federales y senadores, a los integrantes del Poder Judicial de la Federación y de manera común, a todo individuo que se dedique a un empleo, cargo o comisión en cualquier entorno del Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como en los organismos constitucionales autónomos.

Las constituciones locales son las que definen quiénes son los servidores públicos en las entidades federativas, y en ese orden de ideas, el artículo 115 de la CPELSE, clasifica como servidores públicos en el Estado de Oaxaca, al Gobernador, a los diputados y presidentes municipales, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal centralizada, en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, o en fideicomisos públicos; así como en la administración pública municipal.

Cabe mencionar que los servidores públicos como partes del órgano de poder público, desempeñan sus labores en beneficio de la sociedad, aunque tengan diversa jerarquía y diferentes atribuciones, pero todos serán sujetos de obligaciones y derechos, en mayor o menor grado, mientras desempeñen actividades que resulten ser deberes realizados en nombre del Estado.

IV. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTROL

El Poder Público y sus Representantes sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza y deben hacer lo que la Ley les ordena (CPELSE, artículo 2º), es decir, deben apegar sus actuaciones a lo establecido en las leyes, sin transgredir esos límites. Bajo esa consideración, los servidores públicos no deben actuar en otro sentido que no sea el autorizado por la ley. La competencia de éstos la encontraremos establecida en las leyes, reglamentos, bandos y disposiciones administrativas, así como los principios que deben observar en el ejercicio de su cargo, que son: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo,

NELLY RUIZ FLORES

honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia (LGRA, artículo 7).

Aunado a ello, los servidores públicos tienen la obligación de acatar en el desempeño de su cargo, las directrices establecidas en la LGRA, tales como actuar en apego a las disposiciones legales (LGRA, artículo 7 fracción I), abstenerse de usar su empleo para obtener beneficios personales (LGRA, artículo 7 fracción II), satisfacer el interés público en el desempeño de su labor (LGRA, artículo 7 fracción III); administrar los recursos públicos con honradez (LGRA, artículo 7 fracción VI); evitar caer en conflicto de interés (LGRA, artículo 7 fracción IX), y abstenerse de promover o designar a parientes hasta el cuarto grado, como servidores públicos (LGRA, artículo 7 fracción XII).

En este punto, cobra importancia la función administrativa de control, que consiste en “vigilar el respeto a los límites, y evitar el abuso del poder, impedir que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen o, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones”⁴.

El *control* es una variante de la función administrativa, desempeñada por un área de la administración pública de cada órgano del Estado. Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, relativa a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, se instauraron órganos internos de control de los municipios, de los estados de la república, de la federación y de los órganos autónomos, generalmente llamados *contralorías*, que se encargan de la promoción, evaluación y fortalecimiento del adecuado desempeño de las actividades de los servidores públicos (LGRA, art. 3 Fracción XXI), vigilando que se respeten los límites establecidos en la ley para impedir la realización de actos que contravengan la normatividad y, también están facultados para sancionar a quienes incurran en esas conductas infractoras (CPEUM, art. 109 fracción II).

⁴ Huerta Ochoa, Carla, citada por López Olvera, Miguel Alejandro, *Op. Cit.* p. 50.

EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

V. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA COMO PARTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La manera de ejercer el control de la actuación de los servidores públicos a es a través del procedimiento de responsabilidad administrativa establecido en la LGRA.

El servidor público se vuelve sujeto de responsabilidad bajo el régimen particular que marcan la CPEUM y las leyes en relación con el cargo que desempeñan. A partir de que asume el cargo, adquiere una serie de obligaciones y derechos que forman parte de su condición, independientemente de la medida en que ejerza el poder público.

La voz responsabilidad se deriva del latín *sponsor*, quiere decir “el que se obliga”, y de *respondere*, que significa, entre otras cosas: “prometer, merecer, pagar, hacer frente”. Así, *responsalis* quiere decir “el que responde” (fiador). En un sentido acotado, *responsum* (responsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien⁵.

El Título Cuarto de la propia CPEUM (tomando en cuenta la reforma del 27 de mayo de 2015 publicada en DOF), que comprende del artículo 108 al 114, regula cinco diferentes categorías de responsabilidades de los servidores públicos:

- a) Responsabilidad política (CPEUM, art. 109 fracción I): aplicable para servidores públicos del más alto nivel jerárquico, como los ministros de la SCJN y los gobernadores de los estados (CPEUM, art. 109 fracción I), entre otros, por violaciones graves a la CPEUM y a las constituciones de cada Estado. El procedimiento es sustanciado por la Cámara de Diputados Federal (CPEUM, art. 110) y los congresos locales, como por ejemplo del de Oaxaca (CPELSO, art.117).
- b) Responsabilidad penal (CPEUM, art. 109 fracción II): se actualiza en el caso de que los servidores públicos que cometan un delito.

⁵ Nieto, Santiago, y Medina Pérez, Yamile, CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 73, consultable en <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10467>

NELLY RUIZ FLORES

- c) Responsabilidad administrativa (CPEUM, art. 109 fracción III): prevé los principios a que deben sujetarse el desempeño de los servidores públicos, así como las faltas graves, y la ley reglamentaria es la LGRA.
- d) Responsabilidad resarcitoria (CPEUM, art. 109 fracción III): que persigue la reparación del daño económico ocasionado a la hacienda pública por la actuación irregular de los servidores públicos⁶.

En el caso específico de la responsabilidad administrativa, los servidores públicos incurran en conductas contrarias a los principios que rigen el servicio público, podrán ser sancionados por ello a través de la sustanciación del procedimiento de responsabilidades administrativas, porque tienen que asumir las consecuencias de las acciones que impliquen daño a la hacienda pública y al Estado. Ello conforme al procedimiento previsto en la LGRA.

Los tribunales colegiados de circuito han definido que el procedimiento de responsabilidad administrativa se considera como un procedimiento del derecho administrativo sancionador, en virtud de que se trata de una manifestación de la potestad punitiva del Estado, porque

“deriva de la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas desplegadas por el sujeto infractor, de modo que, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo”⁷.

⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 37-44.

⁷ Tribunales Colegiados de Circuito, tesis (III Región) 4o. 37 A (10a.), registro: 2006505, en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, mayo de 2014, Tomo III, página 2096, Décima Época.

EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

VI. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN OAXACA DESDE 1824 A 2022

No obstante, ya desde la época decimonónica, se percibe que tanto la sociedad y las autoridades han dejado ver su interés en que el servicio público sea ejercido con honradez y eficacia, por personas capaces de velar por el cumplimiento de esos principios.

Los dos grandes administrativistas, Teodosio Lares y José María del Castillo Velasco, hicieron referencia en sus obras al poder punitivo del Estado. Lares apuntó que el derecho a imponer penas es exclusivo de la autoridad judicial ⁸, y por su parte, Del Castillo en el primer tomo de su obra *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, hizo referencia a la responsabilidad de los funcionarios en el sentido de que deben de acatar las órdenes de los superiores y hacerles ver también cuando una indicación sea contraria a la ley, “para salvaguardar su responsabilidad”⁹.

El doctor Jaime Rodríguez- Arana, ha enfatizado que “el que tiene más poder, es el que tiene que estar más controlado”¹⁰, y esa preocupación ha estado presente en el Estado de Oaxaca desde que éste surgió como parte de la Federación del México Independiente, como se explicará a continuación.

a) Ley Orgánica para el Estado de Oaxaca (1824).

Antes de que Oaxaca tuviera su primera Constitución, el 25 de mayo de 1824 el Congreso Local expidió la *Ley Orgánica para el Estado de Oaxaca*, debido a la necesidad de organizar el gobierno interior en todos los ramos de la administración pública, hasta en tanto se expidiera la constitución.

⁸ Lares, Teodosio, LECCIONES SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO, edición facsimilar, México, UNAM, 1852, p. 13.

⁹ Del Castillo Velasco, José María, ENSAYO SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, edición facsimilar, México, UNAM, 1994, p. 257.

¹⁰ Disertación en la Primera Jornada, mesa 3 “Autonomías Constitucionales y Control del Poder Público”, en el marco del Congreso Internacional “Órganos Constitucionales Autónomos y Derechos Humanos”, realizado el 1, 8, 15 y 22 de junio de 2021 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, modalidad virtual.

NELLY RUIZ FLORES

En esta ley, que se encuentra el primer antecedente local sobre el procedimiento de responsabilidades administrativas de los entonces denominados “empleados públicos” de cualquier jerarquía, en el caso de incurrir en abuso en el ejercicio de su cargo, para perjudicar a la causa pública o a los particulares.

Estaban previstas como faltas administrativas la prevaricación, consistente en la “falta consciente de un funcionario a los deberes de su cargo al tomar una decisión o dictar una resolución injusta, con plena conciencia de su injusticia”¹¹ y el soborno. Y como causales de responsabilidad administrativa de los empleados públicos, estaban el descuido y la ineptitud en el oficio.

Además, se establecieron las sanciones trascendentales en la ley, porque los superiores jerárquicos también resultaban responsables de las faltas que cometían sus subalternos, por la tolerancia de éstas y por no poner el oportuno remedio.

En los casos mencionados, la ley vigente estableció que se les castigaría con la destitución del empleo, la inhabilitación perpetua para volver a ocupar un cargo y se les obligaba al resarcimiento de todos los daños y perjuicios, más las penas a las que hubiera lugar en otras leyes.

- b) Las responsabilidades administrativas a partir de la Constitución de 1825.

El 10 de enero de 1825, se expidió la “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca”, en cuyo capítulo XXVIII se estableció la figura de la responsabilidad por infracción a la Constitución y a las leyes, por parte de los empleados públicos, y se dispuso que les correspondía a los jueces de primera instancia del poder judicial del Estado, conocer y resolver acerca de esas conductas ilegales.

- c) Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos (1852).

Esta ley, definió por primera ocasión que los sujetos de responsabilidad administrativa eran los magistrados de la corte

¹¹ Cfr. Voz Prevaricar, Diccionario Oxford, https://www.google.com/search?q=prevaricar+significado&rlz=1C1GCEA_enMX916MX916&oq=preva&aqs=chrome.1.69i57j35i39j69i59j0i67i433j0i67i2j0i67i433l2j0i67i2.3541j1j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8

EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

de justicia de Oaxaca, los jueces de primera instancia, los asesores del Estado y los alcaldes constitucionales.

Las conductas que se tipificaron como responsabilidades administrativas fueron: la infracción a la constitución federal y local, el desacato a la ley, el soborno y el cohecho, por recibir los funcionarios públicos o sus familias, regalos de dinero; la detención arbitraria, la omisión de trámites esenciales en los juicios, la falta de pronunciamiento de los fallos en los juicios dentro de los términos legales, y por el cobro indebido de costas y honorarios entre otros.

Hizo la distinción entre faltas leves y graves, tomando en cuenta la reincidencia, y la instancia encargada de resolver estos procedimientos seguían siendo los juzgados de primera instancia del poder judicial local.

d) La Constitución del Estado de Oaxaca (1857).

El 15 de septiembre de 1857 se promulgó la Constitución del Estado de Oaxaca, que es reconocida como la segunda norma fundamental que ha tenido la entidad.

Esta constitución contenía en el título VI, los preceptos que regulaban la responsabilidad de los funcionarios públicos, y además de reiterar que eran sujetos de responsabilidad el gobernador, los diputados y los individuos de la corte de justicia, se dispuso que esta figura alcanzara ya a los funcionarios públicos inferiores de esas áreas.

e) Ley Orgánica para hacer efectiva la responsabilidad de los Funcionarios Públicos del Estado (1858).

En esta ley contempló el término “responsabilidad del funcionario público”, aplicado al Gobernador del Estado, diputados, secretarios de despacho, tesorero del Estado, funcionarios judiciales, municipales y estatales, contemplaba tanto delitos como faltas administrativas.

Prevalcieron como sanciones la inhabilitación y la remoción el servidor público infractor, además de la suspensión del sueldo.

Las principales faltas administrativas siguieron siendo el cohecho y el soborno, a las cuales se añadieron la desobediencia de los funcionarios públicos que retardaren el cumplimiento de la ley, la desobediencia a los superiores

NELLY RUIZ FLORES

jerárquicos que se castigaba con la pérdida del empleo y la morosidad en el cumplimiento de las órdenes.

Se previó como conducta infractora la malversación de los caudales públicos, que se castigaba con la pérdida del empleo, el resarcimiento de daños causados al erario público y a los particulares, aunado a la pena de prisión de ocho años.

La embriaguez o juego consuetudinario en el ejercicio de su cargo, se sancionaba con inhabilitación permanente, y la usurpación de funciones se sancionaba con la suspensión del sueldo durante seis meses mínimamente, hasta dos años, y la pérdida del empleo en caso de reincidencia.

En el capítulo XV de esta Constitución, se instituyeron las prevenciones generales relativas a que el gobernador del Estado sólo podría ser procesado por delitos de traición a la patria y por violación expresa a la constitución. Además, se previó el procedimiento para sancionar a los funcionarios del primer orden, ante el Congreso del Estado, y, por otra parte, previno que las salas de la corte de justicia del Estado eran las competentes para conocer sobre la responsabilidad de los jueces inferiores y de los alcaldes municipales.

No obstante, el aspecto más relevante de esta legislación es que estableció el primer precedente del procedimiento de responsabilidad, así como los medios de impugnación administrativos en contra del fallo sancionador.

El prístino procedimiento de responsabilidad administrativa presentaba las siguientes características:

1. Que se impondría la pena al funcionario que resultara culpable.
2. Que habría una causa integrada con pruebas que no se le darían a conocer al acusado, y éste debería rendir su informe ante el tribunal.
3. Se daba el plazo de tres meses para resolver su lugar o no a la sanción.
4. Entre las penas por faltas leves que podían aplicarse, estaban el apercibimiento, los extrañamientos, advertencias, prevenciones o amonestaciones.
5. Se permitía interponer la instancia de la revocación para impedir la aplicación de la pena ante el tribunal.
6. En caso de resultar responsable, en caso de no poder pagar la multa, se le imponía pena de prisión.

EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

7. Las sentencias de responsabilidad administrativa, condenatorias o no, se publicaban tres veces en el periódico oficial del estado.

Como se ve, este primigenio procedimiento de responsabilidad administrativa era privativo del derecho de audiencia, pues las normas para su tramitación prohibían darle a conocer al presunto responsable las pruebas que lo involucraban, aunque, por otra parte, contaba con una instancia administrativa de revocación para combatir el fallo que se dictara en su contra.

- f) Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior del Estado (1861).

Esta norma es relevante porque reconoció que los jefes políticos de los distritos¹² en los que estaba dividido Oaxaca estaban obligados a acatar las leyes de responsabilidades administrativas, y podían ser removidos por contravenir estas disposiciones legales.

- g) La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (1922).

El 4 de abril de 1922, siendo gobernador Manuel García Vigil, se promulgó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que sigue vigente. Su título V se denominó "*De la responsabilidad de los funcionarios del Estado y Municipios*", el cual señaló como funcionarios responsables al gobernador, diputados, magistrados del tribunal superior de justicia, procurador, secretario y subsecretarios, así como los funcionarios municipales.

En el apartado de referencia, esta norma distinguió dos procedimientos de responsabilidad administrativa: el primero, tramitado ante la legislatura del Estado para sancionar delitos oficiales cometidos por altos funcionarios, y el segundo, dirigido a los funcionarios municipales y alcaldes por faltas a las ordenanzas municipales, faltas de las que conocía el Ayuntamiento en pleno como jurado de acusación, y como

¹² El Estado de Oaxaca se divide políticamente en 30 distritos que a su vez están conformados por municipios. En el siglo XIX, cada distrito era regido por un jefe político, que era el auxiliar del gobernador para la recaudación de las rentas, salvaguardar el orden en su respectiva demarcación territorial y estar al tanto de la instrucción educativa.

NELLY RUIZ FLORES

jurado de resolución, era el juez de primera instancia de cada distrito.

- h) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado y los Municipios (1975).

De 1922 a 1974, hubo un vacío legislativo en cuanto a la legislación sobre el tema de responsabilidades administrativas, hasta que, en 1975 se expidió la *“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado y los Municipios, Reglamentaria de los artículos 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146 y 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”*,

En esta ley, seguía presente el concepto de funcionario público, y existía la diferencia entre altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Previó expresamente un procedimiento denominado como juicio de responsabilidad oficial.

Estaban tipificados los delitos oficiales y comunes de los altos funcionarios (gobernador, secretario general del despacho, secretario general del despacho, el subsecretario, el entonces procurador general y los diputados locales. De los delitos oficiales conocía la legislatura y había un procedimiento penal para sancionar a los infractores.

La legislación en comento resulta relevante porque se advierten diversas figuras novedosas, que siguen siendo válidas: por primera vez, se obligó a la autoridad sancionadora a la integración de un expediente con motivo de la tramitación del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Otra innovación, fue que a partir de ese momento se instauró la obligación de rendir una declaración patrimonial sobre la situación económica real del funcionario público, dentro de los noventa días naturales a su designación, y se instituyó un procedimiento para la investigación del enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos y sus familiares y cónyuges.

También se diversificaron las sanciones, que consistían en destitución del cargo, empleo o comisión e inhabilitación de seis meses a doce años, prisión o multa.

Aunque los funcionarios municipales seguirían siendo procesados por los ayuntamientos erigidos en jurados de

EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

acusación y señaló que las ordenanzas municipales establecían cuáles eran las faltas y delitos oficiales en ese ámbito.

- i) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Oaxaca (1989).

La referida ley, que fue promulgada el 30 de septiembre 1989, introdujo el término “servidor público” y dejó de usarse a partir de entonces el de “funcionario público”.

A partir de esta norma, se creó un registro patrimonial para concentrar las declaraciones patrimoniales rendidas por todos los servidores públicos cuyas funciones estuvieran reguladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado. Los magistrados, jueces, secretarios, jueces menores o alcaldes, ejecutores y directores o responsables de áreas que manejaran recursos económicos, estaban obligados a presentar la declaración patrimonial ante la Contraloría Interna del Poder Judicial del Estado de Oaxaca. Se castigaba con destitución la falta de rendir la declaración patrimonial para cualquier servidor público.

Previó el procedimiento para el juicio político, el procedimiento de procedencia para declarar que ha lugar a proceder penalmente contra servidores públicos, que gocen de protección constitucional.

Estableció un capítulo de faltas administrativas y de obligaciones que debería salvaguardar el servidor público.

Señaló la visita de inspección como parte del procedimiento para sancionar el enriquecimiento ilícito. Y para la sanción de otras faltas administrativas, previó el procedimiento iniciado a través de la queja y ante la Dirección de Contraloría Interna, además de un recurso de revocación para impugnar la sanción.

- j) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca (1996).

La ley en cita era reglamentaria del entonces título quinto de la Constitución Local. Establecía la existencia de una contraloría y un órgano de control interno en las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Previó que los servidores públicos estaban obligados a presentar una declaración patrimonial inicial cuando entraran a desempeñar el cargo, y otra al finalizarlo.

NELLY RUIZ FLORES

Siguió vigente el procedimiento de inspección en el caso de enriquecimiento ilícito, y se permitía interponer un recurso de inconformidad para impugnarlo.

Contenía un capítulo sobre todas las conductas que se consideraban responsabilidades administrativas. Incluyó un listado de parámetros para imponer las sanciones administrativas. Dispuso como sanciones: el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución, la sanción económica (resarcimiento del daño), la inhabilitación temporal.

Estableció el fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias y la indemnización por reparación de daños de servidores públicos y además señaló que debe existir la compatibilidad de empleo.

- k) Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca (2017).

La entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015¹³, por la cual se reformaron los artículos 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que propició la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, trajo consigo reformas a la legislación en materia de responsabilidades administrativas en las entidades federativas.

En el caso de Oaxaca, el 3 de octubre de 2017, se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca¹⁴, cuyo contenido va enfocado a los instrumentos de rendición de cuentas, como el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses, y las sanciones por omisión de la rendición de esta declaración.

¹³ *Cfr.* DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0

¹⁴ Texto primigenio consultable en <https://www.oaxaca.gob.mx/cortv/wp-content/uploads/sites/79/2018/10/Ley-de-Responsabilidades-Administrativas-del-Estado-y-Municipios-de-Oaxaca.pdf>

EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

- 1) La reforma a la constitución local del 16 de enero de 2018.

En la fecha señalada, y en congruencia a la reforma a la Constitución Federal del 27 de mayo de 2015 antes mencionada, se aprobó la reforma que permitió adicionar a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el artículo 114 QUÁTER que creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado como órgano constitucional autónomo, siendo a partir de ese momento la máxima autoridad en materia de responsabilidad de servidores públicos y de fiscalización y rendición de cuentas en esta entidad federativa, y los procedimientos que se sometan a su jurisdicción se tramitarán conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

VII. CONCLUSIONES.

En el Estado de Oaxaca, el poder público ha ejercido la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa desde hace 200 años.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se ha regulado por la constitución y por las leyes reglamentarias, con lo cual se encuentra presente el *principio de reserva de ley* desde el siglo XIX.

El *principio de jerarquía* se ha usado desde hace casi 200 años para valorar la imposición de las sanciones.

Las faltas administrativas son relativas de acuerdo con el contexto social y económico de cada época en el estado.

El procedimiento de responsabilidad administrativa no es una institución novedosa, sino que ha ido evolucionando en Oaxaca, pasando por una etapa de unilateralidad hasta contener la garantía del debido proceso en favor del presunto responsable y la integración de un expediente.

VIII. BIBLIOGRAFÍA.

Colección de leyes, decretos, circulares y demás disposiciones dictadas por el Congreso y el Gobierno del estado,

NELLY RUIZ FLORES

Honorable Congreso del Estado de Oaxaca. (1989). Tomo I. Del 6 de julio de 1823 al 2 de octubre de 1851.

_____ Tomo II, Año 1861.

_____ Tomo III, 10 de agosto de 1860 al 20 de noviembre de 1863.

_____ Tomo IV, 1 de diciembre de 1863 al 15 de enero de 1869.

_____ Tomo IX, 14 de abril de 1877 al 27 de diciembre de 1878.

_____ Tomo XVIII, 1 de enero de 1895 al 31 de diciembre de 1895.

_____ Tomo XXVI, 12 de enero de 1907 al 29 de diciembre de 1909.

Compilación de legislación administrativa 1975 a 2005, H. Congreso del Estado de Oaxaca, LIX Legislatura.

Del Castillo Velasco, José María, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, edición facsimilar, México, UNAM, 1994, p. 257.

Hamdan, Fauzi, *Derecho Administrativo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

Lares, Teodosio, *Lecciones sobre Derecho Administrativo*, edición facsimilar, México, UNAM, 1852.

López Olvera, Miguel Alejandro, *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013.

_____ *El Control de Convencionalidad en la Administración Pública*, México, Novum, 2014.

Nieto, Santiago, y Medina Pérez, Yamile, *Control externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal, México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, consultable en <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10467>

EL IMPACTO AMBIENTAL POR UN DESARROLLO URBANO DESCONTROLADO

Jesús Manuel COUOH VELASCO ¹

Resumen: El desordenado y progresivo crecimiento de las ciudades latinoamericanas, sus condiciones actuales de desarrollo humano y las perspectivas económicas de la Región, como principales elementos el análisis en la construcción de ciudades resilientes, incluyentes y equitativas, el reconocimiento del componente cultural en la formulación de políticas públicas de gestión ambiental del territorio, como pilar básico en la lucha contra el cambio climático y el logro del desarrollo sustentable.

Abstract: The disorderly and progressive growth of Latin American cities, their current conditions of human development and the economic perspectives of the Region, as main elements of the analysis in the construction of resilient, inclusive and equitable cities, the recognition of the cultural component in the formulation of public policies for environmental management of the territory, as a basic pillar in the fight against climate change and the achievement of sustainable development.

Palabras clave: Desarrollo urbano sustentable, ciudades sustentables, gestión ambiental urbana.

SUMARIO: I. Introducción, II. Contexto y retos del desarrollo urbano sostenible, III. ¿Como influye la planificación urbana en las características y retos de la ciudad?, IV. El Impacto del Cambio Climático, V. Desarrollo Urbano Sostenible en Materia Ambiental, VI. Conclusiones, VII. Bibliografía.

¹ Doctor en Ciencias Jurídicas, investigador en Seguridad Humana, Derecho Internacional Público y Privado, Derechos Humanos y Globalización, Catedrático Universitario.

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

I. INTRODUCCIÓN

Las ciudades, y de manera genérica los asentamientos humanos son hitos artificiales; su edificación y funcionamiento conllevan transformaciones sustanciales del entorno, impactando no sólo en el área sobre la que se asientan, sino también a los lugares de los cuales se extraen recursos, y a los que envían desechos y contaminantes de diversa índole.

La estructura urbana generalmente expresa desigualdades, inequidad y segregación de algunos grupos poblacionales. En este sentido es importante orientar la expansión urbana en direcciones óptimas y coadyuvar a la eliminación de las desigualdades al interior de las ciudades y entre regiones. Lo anterior implica la necesidad de desarrollar intervenciones en plazos y escalas diferentes bajo una visión estratégica que incluya la priorización de acciones. De tal manera, la concepción de sostenibilidad en las ciudades requiere de un proceso de diálogo mediante la construcción de consensos y decisiones informadas entre las autoridades y agentes sociales locales, regionales, nacionales e incluso supranacionales en la elección o decisión de estrategias de gestión urbana y territorial.

Las Ciudades Sostenibles tienen como objetivo potenciar el desarrollo a través de dos enfoques: 1) avanzar hacia la integración de enfoques y acciones estratégicas vinculadas a la sostenibilidad en las ciudades, y 2) poner en valor la importancia de la colaboración público-privada y las alianzas para lograr la consecución de los objetivos urbanos de sostenibilidad.

II. CONTEXTO Y RETOS DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

El desarrollo urbano sostenible, las colaboraciones entre múltiples partes interesadas son complicadas. Se ocupan de las tareas relacionadas con la gestión de las ciudades que requieren equilibrar los muchos sistemas interrelacionados que afectan a las zonas edificadas y a los recursos humanos. Mientras que el objetivo general es generar un uso del suelo responsable ambientalmente, la prestación de servicios justa, y

la prosperidad económica compartida, la ejecución está llena de cambios sorpresivos, adaptada al contexto político de una ciudad dada y alineada con las necesidades, recursos y objetivos de la ciudad.

Para ser efectivo y transformador, entre las partes se tiene que llegar a un entendimiento conjunto de los tipos y propósitos de las contribuciones de la colaboración. Por ejemplo, las colaboraciones pueden utilizarse en la identificación de problemas, la priorización y alineación de la política, y en la movilización para la implementación. En primer lugar, pueden contribuir muchos elementos necesarios², en segundo lugar, pueden aportar un medio para negociar políticas y programas integrados³, en tercer lugar, a través de su compromiso, pueden ayudar a garantizar la aplicación de una dirección acordada con sus redes⁴.

Dependiendo del tema en cuestión, las colaboraciones entre múltiples partes interesadas pueden proporcionar aprendizajes y recursos adicionales, nuevas soluciones, y acceso a redes más amplias, audiencias, partidarios que pueden tener un impacto en los cambios que se requieren en todo el sistema para alcanzar un desarrollo urbano sostenible. Pueden abordar cuestiones de envergadura como el cambio climático⁵.

Los problemas derivados del calentamiento global, la pérdida de biodiversidad, el agotamiento de los recursos y la contaminación definen algunos de los retos más importantes. Y, ante estos aspectos, las ciudades han sido, y son, un aspecto central. Los modelos de ciudad dispersa, dependientes del vehículo privado, han derivado en un mayor costo e inversión en infraestructuras y servicios, como saneamiento y electricidad, con un elevado consumo de recursos.

Las ciudades son los puntos calientes de actividad económica y social a nivel global, aglutinando población,

² Ejemplo: datos, conocimiento especializado, proyectos piloto, desarrollo de capacidades, fondos.

³ Resolución de conflictos y compromiso.

⁴ Movilización de apoyo.

⁵ Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades

<https://unfccc.int/es/news/alianza-para-el-liderazgo-en-materia-de-financiacion-climatica-de-las-ciudades> (05 de julio del 2022)

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

órganos de poder, empresas, instituciones económicas y educativas, entre otros muchos aspectos. Se estima que el 80% del producto interior bruto mundial se genera en las ciudades (Desarrollo urbano. Banco Mundial. 2020.)⁶. El 56,2% de la población global vive en entornos urbanos y se espera que esta cifra aumente hasta el 60,4% para 2030 y el 70% para el año 2050, según Naciones Unidas, momento en el que la población global será de en torno a 9.000 millones de personas⁷.

El crecimiento urbano está siendo si cabe más exponencial en aquellos países menos urbanizados hasta ahora, especialmente en algunos de África, Asia y América Latina. En ellos, crecen de manera importante las megaciudades, de más de 10 millones de habitantes, que ya son 16 a nivel global⁸. El rápido crecimiento de las ciudades y de su población plantea numerosos desafíos vinculados a aspectos imprescindibles para la vida urbana: servicios e infraestructuras, sistemas de transporte, acceso a la vivienda, calidad y seguridad de los asentamientos urbanos, etc.

La planificación urbana futura deberá brindar soluciones innovadoras, en especial en aquellos aspectos relativos a la movilidad o al consumo y la gestión de recursos, repensando el diseño de las infraestructuras que organizan el territorio, así como el uso, la ordenación y la distribución del suelo, el modelo de transporte a potenciar o la densidad y ubicación de la vivienda. Los planes y las políticas, tanto internacionales, estatales como regionales o locales, deben realizarse con una visión a largo plazo, atendiendo a cinco dimensiones: la descarbonización, la eficiencia energética, la seguridad energética, el mercado interior de la energía e innovación y la competitividad.

Actualmente, 883 millones de personas viven en barrios marginales y la mayoría se encuentran en Asia oriental y

⁶ Desarrollo urbano. Banco Mundial. 2020.

<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview> (05 de julio del 2022)

⁷ Reporte Mundial de las Ciudades 2020. El valor de la urbanización sostenible. ONU HABITAT. 2020

https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/key_messages_summary_spanish.pdf (07 de julio del 2022)

⁸ Megaciudades, migraciones, envejecimiento: grandes retos demográficos del siglo XXI. The Conversation. 2021.

<https://theconversation.com/megaciudades-migraciones-envejecimiento-grandes-retos-demograficos-del-siglo-xxi-157075> (07 de julio del 2022)

sudoriental⁹. La expansión urbana tiene, además, impactos sobre el entorno natural en el que estas se ubican. Las ciudades impactan también a nivel ambiental a través del consumo de los recursos naturales (como el agua) y en torno a la energía a nivel global. Además, los entornos urbanos generan emisiones de gases de efecto invernadero y residuos de afectación global.

Las ciudades sufren de manera clara los impactos del cambio climático y son más vulnerables a él. El impacto de los desastres naturales (debidos al cambio climático) o de otros conflictos han provocado desplazamientos internos a nivel global, de zonas urbanas a rurales o viceversa.

La situación provocada por la COVID-19 ha supuesto numerosos problemas económicos, sociales y sanitarios a nivel global y ha puesto claramente de relieve las desigualdades existentes en la estructura y gestión de las ciudades y forma de vida de los ciudadanos. Entre los principales impactos negativos en las ciudades se encuentran el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad especialmente alrededor de los asentamientos informales, evidencia de falta de viviendas adecuadas, el menor acceso a espacios públicos y verdes, reducción de los movimientos poblacionales o el cierre del transporte público, entre otros.

Sin embargo, la pandemia también ha impulsado numerosos cambios de mentalidad e innovaciones positivas en la forma de concebir el funcionamiento de nuestras ciudades y ha permitido aflorar algunas cuestiones y necesidades reales de los ciudadanos: la importancia de los espacios públicos al aire libre, cambios en los patrones de movilidad (ciclovías, opción de trabajo a distancia para un porcentaje de la población empleada, mayor control de afluencia de personas en transporte público, entre otros), entre otros aspectos.

Los alcaldes de las ciudades que pertenecen a la red de C40 a nivel global se comprometieron en 2020, a través del Global Mayors COVID-19 Recovera Task Force, a reconstruir las ciudades y las economías a consecuencia de la COVID-19

⁹ Objetivo 11 de Desarrollo Sostenible.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> (07 de julio del 2022)

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

de forma que mejore la salud pública, se reduzca la desigualdad y se afronte la crisis climática¹⁰.

A finales del 2020, el Gobierno ha presentado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española, en línea con las prioridades de los fondos europeos de recuperación: la inversión verde y la digitalización. Además, ha anunciado que se adelantarán un total de 27.000 millones de euros en los próximos Presupuestos Generales del Estado.

Un ejemplo masivo es el Plan de Recuperación español se inspira en la Agenda del Cambio, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas. En los próximos tres años, movilizará el 50% de los recursos con los que cuenta el país gracias al instrumento Next Generation EU, en torno a cuatro transformaciones: ecológica, digital, igualdad de género, y cohesión social y territorial. De esta manera, el plan guiará la inversión de cerca de 72.000 millones de euros entre los años 2021 y 2023, en cumplimiento con las prioridades de los fondos europeos de recuperación: la inversión verde, que representa más del 37% del total del plan, y la digitalización, que supone cerca del 33%¹¹.

El Plan aborda pilares importantes, uno de ellos es la transformación digital dispondrá de un presupuesto de unos 20.000 millones de euros, equivalentes al 33% de la inversión prevista con las transferencias para el periodo 2021-2023 del Plan de Recuperación. Los proyectos relacionados con la digitalización se desplegarán a través de los diez objetivos estratégicos contemplados en la agenda España Digital 2025, con el objetivo de aprovechar la oportunidad para impulsar una transformación digital que actúe sobre las infraestructuras y la tecnología, sobre los sectores económicos y el tejido productivo, y sobre las personas.

Por otra parte, la transición ecológica se centrará en tres grandes políticas palanca: la agenda urbana y rural, el

¹⁰ Jefatura de Gobierno. Coordinación General d Asesores y Asuntos Internacionales de la Ciudad de México. Global Mayors COVID-19 Recovery Task Force: Statement of Principles. Publicado el 07 Mayo 2020.

<https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/global-mayors-covid-19-recovery-task-force-statement-principles> (09 de julio del 2022)

¹¹ Gobierno de España. Portal Administración Electrónica.

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2021/Mayo/Noticia-2021-05-06-Plan-de-Recuperacion--Transformacion-y-Resiliencia.html#.YtDxmy9t90s (09 de julio del 2022)

desarrollo de infraestructuras y ecosistemas resilientes, y la transición energética justa e inclusiva. En lo referente a la agenda urbana y rural, el Gobierno apuesta por una movilidad sostenible, impulsando la electrificación y la renovación de la flota de vehículos, la rehabilitación energética de edificios, y la transformación y digitalización de la cadena logística del sistema agroalimentario como acciones fundamentales.

En materia de desarrollo de infraestructuras y ecosistemas resilientes, se trabajará en bosques y prevención de incendios, en la restauración de humedales, el refuerzo de la gestión de los recursos hídricos, y en la adaptación al cambio climático.

El eje de transición energética pretende avanzar hacia un sistema 100% renovable, abierto a la ciudadanía, las empresas y las administraciones. Para lograrlo, se avanzará en un marco normativo claro, estable y predecible que estimule la inversión privada en el despliegue de renovables mediante un nuevo sistema de subastas y líneas de apoyo para proyectos innovadores. También apuesta por el hidrógeno renovable y el autoconsumo¹².

El objetivo final de esto es reducir las emisiones y adaptarse a los compromisos establecidos en el Acuerdo de París, para ello, será necesario que las ciudades inicien una transición energética y se enfoquen en lograrla, apostando por una economía baja en carbono, que ponga el foco tanto en reducir el consumo de energía como en lograr un menor impacto medioambiental.

III. ¿CÓMO INFLUYE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LAS CARACTERÍSTICAS Y RETOS DE LA CIUDAD?

La planificación urbana, es decir, la manera en la que se distribuye el espacio urbano es clave a la hora de visualizar y enfocar la estructura y funcionamiento de las ciudades. Retos como la salud, la movilidad, el cambio climático o la

¹² BBVA. Research. España. Plan de recuperación, transformación y resiliencia: situación y perspectivas. <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia-situacion-y-perspectivas/> (10 de julio del 2022)

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

contaminación están claramente interrelacionados y muy vinculados a la propia planificación de las ciudades.

Una planificación urbana sostenible, que ponga en el centro las necesidades de los ciudadanos e integre la perspectiva de sostenibilidad en los procesos, puede ayudar a desarrollar soluciones urbanas que sean capaces de hacer frente a los retos ambientales, sociales y económicos que se presentan en el medio plazo y ayudar a que estas sean capaces de adaptarse a los mismos (ser más resilientes).

Nuestras ciudades se encuentran frente a un escenario complejo con enormes desafíos. Es momento, de poner en marcha nuevas prácticas urbanas, ensayar nuevos métodos de trabajo y pensar nuestras ciudades y metrópolis de una manera integral. Hoy, más que nunca, hay que mirar qué está ocurriendo más allá de nuestros límites y aprender del resto, entendiendo la planificación urbana integral como una herramienta indispensable en el quehacer de la ciudad. Es hora, de entender estas complejidades con las que nos enfrentamos y empezar a pensar las ciudades desde una mirada transversal, holística e inclusiva, posando el foco en las buenas prácticas que ya se están llevando a cabo.

La ciudad es una construcción socioespacial, el espacio es el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y se reproducen; no hay simples divisiones sociales distribuidas en el espacio, sino que la forma de la misma división social es influenciada por el hecho de estar localizada en el espacio. Es decir que este es condicionado, y a su vez condiciona y define relaciones socioespaciales, y suministra elementos que permiten explicar la estructuración y la reestructuración urbanas. En los procesos de producción del suelo, la vivienda, el hábitat y la infraestructura intervienen muchos actores que desempeñan diferentes papeles, y que tienen distintos fines y objetivos, y diversas concepciones respecto de cómo hacer ciudad.

La urbanización puede ser entendida como la producción, la distribución y el uso (consumo) de los soportes físicos (suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y edificaciones), económicos (innovación, tecnología, distribución y conectividad), sociales (salud, educación, esparcimiento, cultura, seguridad, movilidad e interacción), naturales (aire, agua y espacios verdes) y simbólicos (integración y significado

colectivo) para la vida social aglomerada y sus actividades, que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social y a la prosperidad colectiva.

Las políticas públicas adecuadas, una urbanización bien planificada y gestionada, sin olvidar las variables ambientales y sociales pueden permitir mejorar la calidad de vida, mejorando la salud pública y mitigar la vulnerabilidad de las personas a otros peligros, como los desastres naturales.

La agenda de desarrollo sostenible, si bien puede ayudar en el proceso de urbanización y planificación urbana, necesita complementarse con un claro enfoque a nivel local en la planificación de los barrios, colonias, fraccionamientos, etc, adaptándose a las necesidades y realidades de cada entorno urbano. Las bien planificadas, que combinan funciones residenciales, comerciales, espacios públicos y viviendas asequibles pueden mejorar la economía local, la salud pública y el medio ambiente.

La urbanización ha producido viviendas precarias, localizadas en zonas de riesgo como laderas, barrancas o zonas susceptibles de inundación, en que habitan sectores de la población que no cuentan con los recursos para implementar estrategias de adaptación frente a los riesgos ambientales. Además coinciden con sectores con altos índices de violencia y precariedad social y económica. Los barrios informales, con deficiente infraestructura para la provisión de agua y saneamiento, o los localizados en áreas con un alto riesgo de sufrir el impacto de desastres ambientales.

IV. EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

Las ciudades contribuyen de manera evidente a incrementar el impacto del cambio climático a global. Los núcleos urbanos generan en torno al 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global y alcanza casi el 80% si incluimos las emisiones indirectas generadas por los ciudadanos¹³.

¹³ ONU Habitat, Energy, <https://unhabitat.org/topic/energy> (11 de julio del 2022)

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

El cambio climático supone uno de los retos y de los riesgos globales más importantes y urgentes a los que se enfrenta la humanidad a día de hoy. Los principales focos de emisiones en las ciudades provienen de la generación y el consumo de energía, el transporte, los edificios y la gestión de residuos. Las ciudades se han identificado como agentes clave a la hora de afrontar la lucha frente al cambio climático. El ODS 11.2 hace referencia a la acción climática, dejando claro la relevancia de las ciudades de cara a sus esfuerzos de mitigación y adaptación.

El Acuerdo de París, como principal marco de actuación a nivel global en cambio climático y su objetivo de limitar el aumento de la temperatura global a 1.5°C respecto a niveles preindustriales¹⁴, reconoce la importancia de las partes interesadas no firmantes, como las ciudades, en contribuir a este objetivo ambicioso y urgente. En el 2018, el Special Report on Global Warming of 1.5°C del IPCC también identificaba a las ciudades y áreas urbanas como uno de los sistemas globales críticos que pueden acelerar la acción climática¹⁵.

Declaración de París: lanzada en diciembre de 2020, en el quinto aniversario del Acuerdo de París, la declaración reafirmaba el compromiso de los alcaldes de reducir sus emisiones masivamente para 2050. La firma de la declaración permite acceder a la coalición global Cities Race to Zero¹⁶ y a la CEMR: Sign the 2020 Paris Declaration and join the global movement against climate change¹⁷. Hasta ahora, más de 700 ciudades en 53 países se han comprometido¹⁸.

¹⁴ Acuerdo de París, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_es (11 de julio del 2022)

¹⁵ IPCC. SPECIAL REPORT. Global Warming of 1.5 °C. <https://www.ipcc.ch/sr15/> (12 de julio del 2022)

¹⁶ Cities Race to Zero: es una campaña global enmarcada en Race to Zero y liderada por redes globales de ciudades (como the Global Covenant of Mayors for Climate & energy, ICLEI, C40 Cities o CDP entre otros). Las ciudades que se adhieren se comprometen a ser net zero para 2040 o antes, entre otras acciones. (https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Cities-Race-to-Zero?language=en_US) (12 de julio del 2022)

¹⁷ CEMR: Sign the 2020 Paris Declaration and join the global movement against climate change, <https://europeanmovement.eu/news/cemr-sign-the-2020-paris-declaration-and-join-the-global-movement-against-climate-change/> (12 de julio del 2022)

¹⁸ C40 CITIES, <https://www.c40.org/news/cities-committed-race-to-zero/> (12 de julio del 2022)

La creación de la campaña #ClimateAction4Cities, de ONU Hábitat, por ejemplo, busca inspirar la acción en zonas urbanas para prevenir el cambio climático y promover soluciones climáticas, con un especial foco la reducción de las emisiones urbanas basadas en carbono, la adaptación a los impactos y fomentar la resiliencia frente al cambio climático desde la recuperación verde.

La aproximación al cambio climático en las ciudades y el cumplimiento de los objetivos climáticos debe hacerse desde un enfoque holístico, entendiendo que este tiene vínculos con la planificación urbana y muchos procesos y actividades que tienen lugar en las ciudades como: la *movilidad*, el consumo de energía por parte de los edificios y las infraestructuras o la gestión de los residuos, entre otros muchos. Además, este supone impactos que van más allá de lo meramente ambiental, destacando impactos sociales, como sobre la salud. La expansión urbana esperada aumentará entre 2.500 y 3.000 millones de personas para 2050, será uno de los principales determinantes de las emisiones en muchos sectores en las próximas décadas, sin embargo, también será un incentivo y una oportunidad para adoptar nuevas tecnologías, edificios e infraestructuras que supongan emisiones bajas o próximas a cero.

Las ciudades (que implican grandes concentraciones de personas y de infraestructuras) son también muy vulnerables a los impactos del cambio climático por diferentes motivos. Avanzar hacia las ciudades cero emisiones implicará innovar en varios ámbitos de actuación como son:

- Edificios;
- Infraestructura verde urbana;
- Consumo de energía;
- Transporte;
- Industria; y
- Tecnología.

Las concentraciones del material particulado en las grandes ciudades superan los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud, la contaminación

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

atmosférica a niveles superiores recomendados por la OMS, lo cual conlleva un grave riesgo para la salud de las personas y provoca un aumento de la mortalidad y de la morbilidad. Los grupos más vulnerables a los efectos de la contaminación del aire se incluyen los niños, los adultos mayores, las personas con ciertos problemas de salud preexistentes y las personas en situación de pobreza¹⁹.

Si bien el cambio climático afecta a todas las poblaciones en riesgo sobrellevan la mayor parte de la carga. Factores tales como la pobreza y la escasa educación, el vivir en condiciones de hacinamiento o en ambientes vulnerables, la carencia de alimentos adecuados o suficientes, y la falta de acceso a servicios eficientes de salud, o a sistemas de alerta anticipada de fenómenos climáticos como las olas de calor, las inundaciones y los huracanes, pueden, solos o en combinación, aumentar extraordinariamente la vulnerabilidad al cambio climático.

La tasa elevada de urbanización en la región intensifica de diversas maneras los efectos del cambio climático. Se construyen muchos asentamientos informales en terrenos escarpados de sitios urbanos y periurbanos, que generalmente albergan a los residentes más pobres. Mal construidos y a menudo aferrados a terrenos inestables, esos asentamientos exponen a sus habitantes a un riesgo mayor de ser arrastrados por deslizamientos de tierra y escurrimientos de lodo. Varias regiones son particularmente afectadas por el cambio climático, cuyo impacto se relaciona con tasas de morbilidad y de mortalidad asociadas a los fenómenos meteorológicos extremos.

Muchas de las principales ciudades están situadas cerca o encima de las fallas sísmicas. Debido al crecimiento de la población y a la rápida urbanización, muchas ciudades se están expandiendo en llanuras de inundación o en laderas susceptibles de experimentar deslizamientos de tierra y otros peligros. La expansión de los asentamientos informales, la expansión urbana descontrolada, las prácticas inadecuadas de

¹⁹ OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), Progresos en Materia de agua potable, saneamiento e higiene. Informe de actualización de 2017 y línea de base de los ODS.
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260291/9789243512891spa.pdf?sequence=1> (13 de julio del 2022)

construcción, la degradación ambiental y la mala infraestructura básica exacerbaban la vulnerabilidad social y económica de los países, y en particular la de los segmentos más pobres o vulnerables. La falta de planificación territorial apropiada, de normas de construcción y de otras medidas de mitigación del riesgo solo pueden dar lugar a mayores pérdidas por desastres en el futuro. Si bien el número de desastres no es totalmente predecible, la tendencia general es bastante clara, en la medida en que cada década trae mayores pérdidas y afecta a millones de personas en la región. En un estudio del Banco Mundial sobre desastres naturales y cambio climático se indica que el 91% se produjo en economías en desarrollo²⁰.

V. DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN MATERIA AMBIENTAL.

La evidencia empírica permite confirmar que la urbanización actúa como un factor destacado del desarrollo socioeconómico, también tiene efectos negativos demasiado visibles sobre los ecosistemas, la biodiversidad y el uso de los recursos, y la contaminación constituye una amenaza para la salud pública. A nivel regional, el número de desastres naturales está aumentando tanto en lo que se refiere a su intensidad como en lo que respecta a su frecuencia. Los desastres naturales son particularmente perjudiciales para los pobres urbanos y sus derechos humanos reconocidos a condiciones de vida decentes, ya que la urbanización no planificada y la infraestructura inadecuada los dejan más expuestos que al resto de la población. Se espera que los riesgos del calentamiento global se intensifiquen en los próximos años y que surjan nuevas presiones.

Para el 2030, la demanda del agua crecerá un 40%²¹. Esto probablemente acelerará la pérdida de biodiversidad y estimulará la propagación de enfermedades infecciosas. La adaptación al cambio climático debe seguir movilizando la

²⁰ Banco Mundial. Gestión del riesgo de desastres.

<https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview> (13 de julio del 2022)

²¹ ONU-Habitat. Por un mejor futuro urbano. Comprender las dimensiones del problema del agua. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/comprender-las-dimensiones-del-problema-del-agua> (13 de julio del 2022)

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

acción local, junto con la preservación de la biodiversidad. Aunque el cambio climático ha surgido como un tema central en las agendas urbanas a nivel global, en América Latina es un tema aún incipiente. El papel transformador que la urbanización puede jugar en la sostenibilidad ambiental ha sido cada vez más reconocido, pero su integración en las políticas de desarrollo urbano todavía es muy deficiente. Una urbanización bien planificada y administrada, especialmente con relación a su densidad, su funcionalidad y al desarrollo de la infraestructura urbana, junto con el diseño de los espacios públicos, los edificios y la movilidad urbana, brindan una oportunidad para elaborar estrategias de resiliencia, reducir el uso de los recursos, arraigar las ganancias incrementales del desarrollo y también manejar la vulnerabilidad frente a los peligros. La acción en las zonas urbanas es fundamental para la adaptación y la descarbonización de las economías de la región, tanto con relación a sus niveles locales y nacionales, como en lo atinente al nivel global.

Una planificación urbana exitosa es también aquella que incorpora y establece zonas verdes, como parques, jardines o arbolado, y zonas azules (como fuentes, lagos o cursos de agua), como parte de los espacios públicos. Los beneficios y ventajas de las zonas verdes y entornos naturales sobre las ciudades y sus ciudadanos son muy amplias:

- *Ambientales:* contribuyendo a reducir el impacto del cambio climático y de la contaminación atmosférica y a incrementar la adaptación y resiliencia a sus efectos. Esto se debe a su función para capturar y almacenar CO₂ (algunos árboles hasta 150 kilos al año) y otras partículas, capacidad de regular la temperatura (entre 2 y 8 grados) y reducir el efecto de isla de calor, hacer de amortiguador de los impactos negativos de la contaminación urbana o de los ruidos y producir oxígeno, entre otras. Permiten, además, reducir los problemas vinculados a las inundaciones y sequías, permitiendo la conservación del agua.
- *Salud:* ya que facilitan entornos adecuados para practicar deporte y otras actividades al aire libre, mejoran la salud emocional (reduciendo, por ejemplo, el estrés o la depresión), mejoran los resultados de los embarazos o se reducen las tasas de morbilidad y mortalidad

cardiovascular, obesidad y diabetes (las llamadas enfermedades no transmisibles).

- *Sociales*: facilitando las relaciones sociales para el ocio y teniendo un valor cultural intrínseco en los entornos urbanos. Para la infancia²², disponer de zonas verdes cercanas es uno de sus derechos reconocidos por varios marcos internacionales.
- *Económicos*: los árboles y la cercanía a las zonas verdes incrementan entre un 3 y un 15% el valor de los inmuebles y propiedades en las ciudades²³.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura indica que, a lo largo de su vida, los árboles urbanos pueden proporcionar unos beneficios que valen dos o tres veces más que la inversión en su plantación y cuidado²⁴. Por tanto, las inversiones en los parques urbanos, los espacios verdes y los cursos de agua son un modo eficaz y económico de promover la salud y el bienestar y mitigar el cambio climático²⁵.

Las infraestructuras urbanas verdes contribuyen, además, a la conservación y regeneración de la biodiversidad urbana tanto animal como vegetal. La Organización Mundial de la Salud ha asegurado que se necesita al menos un árbol por cada tres habitantes, un mínimo de entre 10 y 15 metros cuadrados de zona verde por habitante y que es necesario fortalecer una red de estos espacios.

²² UNICEF, Razones por las que los espacios verdes son clave para las ciudades, <https://ciudadesamigas.org/espacios-verdes/> (13 de julio del 2022)

²³ Benefits of Trees, Arbor Day Foundation, 2021) (14 de julio del 2022) <https://www.arborday.org/trees/benefits.cfm#:~:text=Having%20large%20trees%20in%20yards,City%20Trees%20and%20Property%20Values.&text=In%20Portland%2C%20Oregon%2C%20street%20trees,of%20%247%2C020%20for%20each%20house> (14 de julio del 2022)

²⁴ El País, ¿Cuántos árboles por habitante hacen falta en las ciudades?, https://elpais.com/elpais/2018/05/07/seres_urbanos/1525688899_487227.html (14 de julio del 2022)

²⁵ Organización Mundial de la Salud, La salud debe ser la máxima prioridad de los urbanistas, <https://www.who.int/es/news-room/commentaries/detail/health-must-be-the-number-one-priority-for-urban-planners> (15 de julio del 2022)

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

Las infraestructuras verdes urbanas (soluciones basadas en la naturaleza, huertos urbanos, humedales, ríos, etc.) pueden servir, a su vez, como sumideros de carbono²⁶ que, combinadas con tecnologías específicas de captura de carbono (CCS), pueden contribuir a la captación de CO₂ necesaria para cumplir con los escenarios de descarbonización establecidos a nivel global.

VI. CONCLUSIONES.

Hoy en día, el acceso a una calidad de vida decente de las distintas poblaciones urbanas depende en gran medida de su localización y de sus movimientos en la urbe, así como también de la posibilidad de implementar estrategias de integración económica y social para el tejido urbano. La situación actual permite observar una distribución desigual e inequitativa de los beneficios y los costos de la urbanización, que viene acumulándose durante décadas.

Los sectores más vulnerables económica y socialmente enfrentan graves desigualdades en cuanto al acceso a un hábitat digno y seguro, y que les dé acceso a los beneficios de la urbanización y a una calidad de vida decente. Hay avances en lo que respecta a la implementación de políticas, programas e intervenciones desde los gobiernos nacionales y locales para remediar esta tendencia, pero no se logra implementar soluciones de alcance suficiente para resolver los problemas acumulados.

Dada la envergadura de la vulnerabilidad económica, ambiental y social de grandes sectores de la población urbana, esta situación puede agravarse en el futuro si no se la enfrenta a nivel gubernamental. En este sentido, la planificación y la gestión urbanas deben dirigirse a internalizar las externalidades negativas de los actuales patrones de urbanización como factores críticos del desarrollo económico y de la calidad de vida en las ciudades, a través de una urbanización bien planificada que permita desacoplar el

²⁶ IPCC. Summary for Urban Policymakers. What the IPCC special report on global warming of 1.5°C means for cities. 2018.
<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/12/SPM-for-cities.pdf> (15 de julio del 2022)

crecimiento urbano de la degradación ambiental y socioespacial.

La forma en que se desarrolla la ciudad tiene impactos profundos y duraderos sobre los patrones de desarrollo que emanan de la urbanización. La virtual permanencia del ambiente construido urbano presenta especiales desafíos tanto a corto plazo, como a medio y a largo plazo. Además, la eficiencia de las ciudades en el uso de los recursos naturales y materiales (energía, agua, suelo y servicios del ecosistema) depende de la evolución de su forma y su funcionalidad, y sobre todo de la capacidad de los gobiernos de gestionarlas de forma estratégica y coordinada, con una visión a medio y a largo plazo respecto de la trayectoria del desarrollo urbano y de las posibilidades reales de potenciar, ajustar y dirigir dicha trayectoria hacia un futuro más próspero, inclusivo y sostenible.

La gestión del suelo como recurso estratégico de la ciudad debe estar en el centro de una agenda de sostenibilidad para las ciudades de la región. Tanto desde la perspectiva del ordenamiento territorial (la gestión estratégica de los recursos naturales, ambientales, sociales, económicos y culturales), como desde su concepción como una fuente de recursos de inversión en infraestructura y de integración económica y social, la gestión del suelo urbano es sin duda una palanca estructural para direccionar la trayectoria del desarrollo urbano.

Existen experiencias dirigidas hacia ese fin, ninguna de la envergadura que se requiere para redireccionar los patrones de desarrollo hacia un futuro caracterizado por la transformación del desarrollo urbano. Aun así, son experiencias muy interesantes, y ofrecen mecanismos y herramientas para una gestión más integral del suelo urbano (Entre ellas, diversas experiencias en la captación de plusvalías para el desarrollo urbano en el marco de un plan integral de gestión urbana dirigido a lograr una mayor integración social, la gestión del suelo en proyectos urbanos de redesarrollo de una zona de la ciudad).

Un tema importante para incorporar en los procesos de planificación y de gestión urbanas es la perspectiva a medio y a largo plazo con relación a la trayectoria del crecimiento y del desarrollo urbano de las ciudades. Es crítico desarrollar

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

metodologías para identificar y comprender las etapas de desarrollo de las distintas ciudades de la región desde un punto de vista empírico, aplicado y relevante para la toma de decisiones sobre la política pública urbana. Se requiere entender el lugar de cada urbe en el sistema de ciudades y las probables dinámicas demográficas, sociales, económicas y ambientales con vistas al futuro.

Este proceso incluye caracterizar las actuales sendas de desarrollo insostenibles en cada ciudad (para informar la política local), y sobre todo caracterizar los desafíos que se enfrentan en función de los tipos de ciudad (por ejemplo, ciudades medias, ciudades grandes de rápido crecimiento, ciudades regiones, megaciudades o pequeños poblados), y establecer cuáles son las implicancias en relación con los factores estructurales del desarrollo urbano, además de orientarse a potenciar las economías de aglomeración y de localización para una economía urbana más robusta y equitativa.

Las ciudades de tamaño mediano o grande de rápido crecimiento, las inversiones en infraestructura que impactan en la forma urbana y producen efectos de candado significativos podrían estar en el foco del análisis y de la propuesta de una visión a futuro para la ciudad. Se trata de prever expansiones urbanas planificadas que integren económicamente y socialmente a la ciudad, que preserven los ecosistemas de recursos estratégicos locales y globales (agua, biodiversidad y producción agrícola), que incorporen un diseño urbano tendiente a la vida cívica, cultural y económica local y prever una movilidad inclusiva y sostenible para todos los habitantes con vistas al futuro.

Los centros urbanos son sistemas complejos. En la ciudad se forman patrones de uso del suelo y del tiempo a partir de las interacciones entre los actores, y entre los actores y el ámbito físico urbano, los cuales se van retroalimentando entre sí. Así es que hoy en día la planificación urbana se entiende como el proceso de facilitar patrones espaciales que emergen desde esas interacciones. Las ciudades son sistemas en red. Por lo tanto, modificar la senda de desarrollo requiere intervenir en todos los nodos significativos, y no solo en uno o en pocos, para crear incentivos a fin de impulsar el desarrollo urbano deseado. Siendo sistemas complejos, modificar la senda futura de desarrollo requiere intervenir de forma sistémica a través de

los factores que estructuran el desarrollo de la ciudad y que permiten obtener cobeneficios en distintas dimensiones del desarrollo social, ambiental y económico. La forma urbana y la infraestructura socioambiental urbana, por ejemplo, y aquellas infraestructuras que presentan efectos de candado significativos con relación a las externalidades negativas de la carbonización de las economías de la región.

Para garantizar lo antes mencionado, es necesario considerar realmente un Plan de acción y adaptación al Cambio Climático, asimismo se constituirá un instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada frente a los efectos del cambio climático. Tendrá como principal objetivo evitar o reducir los daños presentes y futuros derivados del cambio climático y construir una economía y una sociedad más resilientes. Incorpora los nuevos compromisos internacionales y contempla el conocimiento más reciente sobre los riesgos derivados del cambio climático, aprovechando la experiencia obtenida en otras acciones o programas.

Un elemento destacado al Plan es a la transición verde es la implementación de una Estrategia de Economía Circular y de la normativa de residuos. El impulso a la transición verde también pasa por la aceleración, adaptación, resiliencia y restauración ecológica, lo cual implica un importante esfuerzo inversor. Se prevé así actuaciones en materia de biodiversidad terrestre (restauración de zonas degradadas, inversión en parques nacionales y restauración), biodiversidad marina, conservación y restauración del espacio fluvial (rehabilitación de ríos), y la protección del litoral (actuaciones de preservación y recuperación de playas, sistemas dunares, humedales costeros y otras fórmulas de intervención).

Todas estas intervenciones se verán además completadas con la introducción de distintas medidas de fiscalidad medioambiental, un pilar fundamental de la adaptación del sistema impositivo a la realidad del XXI, la ejecución del Plan será fluida y regular.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

Acuerdo de París, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_es

Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades

<https://unfccc.int/es/news/alianza-para-el-liderazgo-en-materia-de-financiacion-climatica-de-las-ciudades>

Banco Mundial. Gestión del riesgo de desastres.

<https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>

BBVA. Research. España. Plan de recuperación, transformación y resiliencia: situación y perspectivas. <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia-situacion-y-perspectivas/>

Benefits of Trees, Arbor Day Foundation, 2021) (14 de julio del 2022)

<https://www.arborday.org/trees/benefits.cfm#:~:text=Having%20large%20trees%20in%20yards,City%20Trees%20and%20Property%20Values.&text=In%20Portland%2C%20Oregon%2C%20street%20trees,of%20%247%2C020%20for%20each%20house>

CEMR: Sign the 2020 Paris Declaration and join the global movement against climate change, <https://europeanmovement.eu/news/cemr-sign-the-2020-paris-declaration-and-join-the-global-movement-against-climate-change/>

Cifuentes, L. y otros. URBAN AIR QUALITY AND HUMAN HEALTH IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Washington, D.C. Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2005.

Cities Race to Zero: es una campaña global enmarcada en Race to Zero y liderada por redes globales de ciudades (como the Global Covenant of Mayors for Climate & energy, ICLEI, C40 Cities o CDP entre otros). Las ciudades que se adhieren se comprometen a ser net zero para 2040 o antes, entre otras acciones. (https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Cities-Race-to-Zero?language=en_US)

Clichevsky, N. LA CUESTIÓN URBANA INTERROGADA: TRANSFORMACIONES URBANAS, en M. Di Virgilio y otros (comps.). Buenos Aires. Café de las Ciudades. 2011.

C40 CITIES. <https://www.c40.org/news/cities-committed-race-to-zero/>

El País, ¿Cuántos árboles por habitante hacen falta en las ciudades?

https://elpais.com/elpais/2018/05/07/seres_urbanos/1525688899_487227.html

Desarrollo urbano. Banco Mundial. 2020.

<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

Dilley, M. y otros. NATURAL DISASTER HOTSPOTS: A GLOBAL RISK ANALYSIS. Washington, D.C. Banco Mundial. 2005.

Gobierno de España. Portal Administración Electrónica.

https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2021/Mayo/Noticia-2021-05-06-Plan-de-Recuperacion--Transformacion-y-Resiliencia.html#.YtDxmy9t90s

IPCC. SPECIAL REPORT. Global Warming of 1.5 °C. <https://www.ipcc.ch/sr15/>

IPCC. Summary for Urban Policymakers. What the IPCC special report on global warming of 1.5°C means for cities. 2018.

<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/12/SPM-for-cities.pdf>

Jefatura de Gobierno. Coordinación General d Asesores y Asuntos Internacionales de la Ciudad de México. Global Mayors COVID-19 Recovery Task Force: Statement of Principles. Publicado el 07 Mayo 2020.

<https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/global-mayors-covid-19-recovery-task-force-statement-principles>

Lefebvre, H. LA PRODUCTION DE L'ESPACE. París. Editions Anthropos. 1974.

JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

Megaciudades, migraciones, envejecimiento: grandes retos demográficos del siglo XXI. The Conversation. 2021. <https://theconversation.com/megaciudades-migraciones-envejecimiento-grandes-retos-demograficos-del-siglo-xxi-157075>

Objetivo 11 de Desarrollo Sostenible.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

Organización Mundial de la Salud, La salud debe ser la máxima prioridad de los urbanistas, <https://www.who.int/es/news-room/commentaries/detail/health-must-be-the-number-one-priority-for-urban-planners>

Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Progresos en Materia de agua potable, saneamiento e higiene. Informe de actualización de 2017 y línea de base de los ODS.

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260291/9789243512891spa.pdf?sequence=1>

ONU-Hábitat. Climate Change 2021. <https://unhabitat.org/topic/climate-change>

ONU Habitat, Energy, <https://unhabitat.org/topic/energy>

ONU-Hábitat. Por un mejor futuro urbano. Comprender las dimensiones del problema del agua. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/comprender-las-dimensiones-del-problema-del-agua>

ONU HABITAT. Reporte Mundial de las Ciudades 2020. El valor de la urbanización sostenible. 2020

https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/key_messages_summary_spanish.pdf

Pérez, P. LA MERCANTILIZACIÓN DE LA URBANIZACIÓN: A PROPOSITO DE LOS CONJUNTOS URBANOS EN MÉXICO. ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y URBANOS. Vol. 29. No 3. Ciudad de México, El Colegio de México. 2014.

UNICEF. Razones por las que los espacios verdes son clave para las ciudades. <https://ciudadesamigas.org/espacios-verdes/>

World Economic Forum. Net Zero Carbon Cities: An Integrated Approach, Insight Report January 2021

https://www3.weforum.org/docs/WEF_Net_Zero_Carbon_Cities_An_Integrated_Approach_2021.pdf

INCONVENCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SUS ANÁLOGOS EN LAS LEGISLACIONES DE LA MATERIA DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Álvaro LUNA PACHECO¹

Resumen: El artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que las resoluciones que dicte la autoridad sancionadora, en los casos de infracciones No Graves, a los servidores públicos, puede ser recurrida ante la misma autoridad resolutora, con lo cual, se contraviene el artículo 8.2 h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prevé como una Garantía Judicial, la de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Abstract: Article 210 of the General Law of Administrative Responsibilities establishes that the resolutions issued by the sanctioning authority, in cases of non-serious infractions, to public servants, may be appealed before the same resolving authority, which contravenes article 8.2 h) of the American Convention on Human Rights, which provides as a Judicial Guarantee, the right to appeal the ruling before a higher judge or court.

Palabras clave: Inconvencionalidad, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Juez o tribunal superior, recurso eficaz y efectivo.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle, Especialista en Juicios Orales y Maestro en Derecho Procesal; Aspirante a Doctor en Derecho por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas A. C., catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Unidad de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo S. C., y Socio en la firma Olppaemi Abogados S. C.

SUMARIO: I. Introducción. II. Ley General de Responsabilidades Administrativas. III. Convención Americana sobre Derechos Humanos. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Como sabemos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADDHH) fue adoptada tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos realizada el día 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica; entrando en vigor en el año de 1978.

México, como parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), se adhirió junto con otros 23 países a la Convención, en su caso, a partir del día 24 de marzo de 1981 y aceptó la competencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDDDH) el día 16 de Diciembre de 1998.

En dicha convención, se establece, en sus artículos 1° y 2°, la obligación de respetar los Derechos y libertades reconocidos por la misma y de garantizar su libre y pleno ejercicio.

Para ello, los estados parte tienen el deber de adoptar disposiciones de derecho interno que cumplan con ese fin.

Adicionalmente, el 10 de junio de 2011, se publicó en México la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, desde la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Controversia Constitucional 294/2011, resolvió que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por regla general, forman parte del bloque de regularidad en donde nos obligamos a cumplir con lo acordado internacionalmente sobre el tema.

Ahora bien, uno de los problemas que el legislador nacional ha intentado contener, es el fenómeno gubernamental de la corrupción; que si bien no es privativo del país ni del poder público, si es función del estado el sancionarlo.

Con esta idea, el 18 de Julio de 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación tanto la Ley General Del Sistema

ÁLVARO LUNA PACHECO

Nacional Anticorrupción como la Ley General De Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica Del Tribunal Federal De Justicia Administrativa, tendientes a modificar el esquema de investigación y penalización de conductas de servidores públicos y particulares que sean proveedores de la administración pública en sus diferentes ámbitos.

Posteriormente y a lo largo del año siguiente, las diversas legislaturas de los estados, fueron expidiendo las disposiciones locales y realizando las adecuaciones normativas correspondientes con arreglo a las Leyes antes indicadas.

Para nuestro análisis, haremos uso de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma que prácticamente fue replicada por los congresos locales.

Y aquí es en donde centraremos nuestra atención; en la adecuación que debe tener el ordenamiento nacional, respecto a una convención de carácter internacional ratificada por nuestro senado.

Sobre este punto, habremos de analizar a la luz de la CADDHH el contenido del artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es idéntico al de otras legislaciones locales de la materia, como lo es el mismo artículo 210 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México y deduciremos si dicho precepto normativo, es garante de los derechos humanos de quienes se encuentran sujetos a un procedimiento sancionatorio de responsabilidades de servidores públicos.

II. LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Según dispone su artículo 1º, “tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación”

Así, los procedimientos administrativos que se llevan por la función pública pueden sancionar, en el caso de los servidores públicos, tanto faltas no graves como graves, y en el caso de los particulares, aquellas faltas consideradas graves, tal y como lo establece la fracción XIV del artículo 3 de la propia LGRA.

Nos enfocaremos a las primeras, es decir, las faltas que son consideradas como NO graves y que están previstas en el artículo 49 de la LGRA:

“Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;

IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;

V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

ÁLVARO LUNA PACHECO

VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés...”

A las que se agrega como falta no grave, la contenida en el artículo 50, consistente en los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público.

De esta forma, al servidor público que incurra en una falta no grave, se le puede aplicar cualquiera de las sanciones que se indican a continuación²:

I. Amonestación pública o privada;

² Artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un término de uno a treinta días.

III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y

IV. Inhabilitación, que podrá ser de tres meses a un año, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Dentro de las distinciones existentes para el tratamiento de las faltas graves y no graves, se encuentra el de la competencia de la autoridad que deberá substanciar y resolver el procedimiento, que corresponde, para el primer caso, al área de substanciación adscrita al propio Órgano de Control de la dependencia o de la Secretaría de la Función Pública³; y en el segundo, a la Sala especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; es decir, una autoridad diversa a la que pertenece el área investigadora que formula la imputación; mientras que la investigación y la elaboración del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponde siempre a la unidad especializada en investigación del órgano interno de control o de la secretaría de la función pública correspondiente.

Ahora bien, para el caso de las sanciones impuestas por faltas no graves, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé la posibilidad de que el servidor público sancionado, pueda impugnarla a través del recurso de revocación; el cual, debe ser promovido y resuelto, dicho sea de paso, ante y por la misma autoridad que resolvió el procedimiento sancionador, y cito:

“Artículo 210. Los Servidores Públicos que resulten responsables por la comisión de Faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en el presente Título por las Secretarías o los Órganos internos de control, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

³ En algunos estados, la función es competencia directa del titular del órgano interno de control.

ÁLVARO LUNA PACHECO

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante los Tribunales, vía el juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda.”

Así debe advertirse que el citado artículo 210 propicia que el recurso de revocación haga que el mismo sea expuesto ante la misma autoridad que emitió el acto a recurrir, lo que hace de esta última, juez y parte, impidiendo con ello que se tenga un recurso o medio de defensa eficaz y efectivo, y con ello la garantía judicial que le permita acceder eficientemente a la justicia, como lo habremos de indicar más adelante.

III. CONVENCIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El artículo 8° punto 2, inciso h) de la Convención Americana sobre derechos Humanos, prevé una de las reglas generales y fundamentales, a través de las cuales, el estado ha de garantizar el respeto a los derechos humanos, en torno a la actuación judicial imparcial, en tanto que en su parte relativa indica:

“ARTÍCULO 8. Garantías Judiciales

...

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

...

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.”

Lo que debe ser interpretado, en el sentido de que no puede considerarse colmada la garantía a una tutela judicial efectiva, ni al acceso a un recurso eficaz, cuando éste se sujeta al criterio de la misma autoridad que emitió el acto sancionador

pues ello limita no solo las defensas del particular, sino también la certeza de que la revisión que se haga, sea imparcial.

Sobre este tema encontramos un antecedente claro en el caso Herrera Ulloa vs Costa Rica, incoado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el cual la víctima alegó violación al principio de imparcialidad pues los dos recursos de Casación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los dos tribunales de juicio que resolvieron el caso, la primera sentencia absolutoria que fue anulada y la segunda sentencia condenatoria que fue confirmada, fueron resueltos por los mismos miembros de la Sala Penal.

Con respecto a este reclamo la Corte Interamericana resolvió condenando a Costa Rica, pues indicó que:

“171. La Corte considera que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. Esto permite a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática. (...)

174. Los magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debieron abstenerse de conocer los dos recursos de casación interpuestos contra la sentencia condenatoria de 12 de noviembre de 1999 porque, considera esta Corte, que al resolver el recurso de casación contra la sentencia absolutoria de 29 de mayo de 1998, los mismos magistrados habían analizado parte del fondo, y no solo se pronunciaron sobre la forma.”

De esta forma, la corte determinó que para garantizar la imparcialidad y la independencia judicial era necesario acudir a la figura de la recusación, precisando que:

“... la institución de la recusación tiene un doble fin: por un lado actúa como una garantía para las partes en el proceso, y por el otro, busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la Jurisdicción. En efecto, la recusación otorga el derecho a las partes de instar a la separación de un juez cuando, más allá de la conducta

ÁLVARO LUNA PACHECO

personal del juez cuestionado, existen hechos demostrables o elementos convincentes que produzcan temores fundados o sospechas legítimas de parcialidad sobre su persona, impidiéndose de este modo que su decisión sea vista como motivada por razones ajenas al Derecho y que, por ende, el funcionamiento del sistema judicial se vea distorsionado. La recusación no debe ser vista necesariamente como un enjuiciamiento de la rectitud moral del funcionario recusado, sino más bien como una herramienta que brinda confianza a quienes acuden al Estado solicitando la intervención de órganos que deben ser y aparentar ser imparciales.”

Con lo anterior, la CIDDDH erradica a través de un criterio válido los procedimientos de corte inquisitivo en donde los jueces son incontrovertibles en sus sentencias, para imponer en su lugar, criterios jurisdiccionales con apego al principio de legalidad y el respeto de las demás garantías judiciales que contempla la CADH.

Lo anterior, porque, como dice la sentencia Herrera Ulloa “el juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, independiente e imparcial de acuerdo con el artículo 8.1 de la Convención Americana (...)”.

Y no podría alcanzarse esta idoneidad si no es a través de la existencia material y formal del juez natural; y La CIDDDH ha sido enfática, pues en la misma determinación de Herrera Ulloa, señaló:

“El artículo 8.1 de la Convención garantiza el derecho a ser juzgado por “un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley”, disposición que se relaciona con el concepto de juez natural, una de las garantías del debido proceso, a las que inclusive se ha reconocido, por cierto sector de la doctrina, como un presupuesto de aquél. Esto implica que las personas tienen derecho a ser juzgadas, en general, por tribunales ordinarios, con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”

“El juez natural deriva su existencia y competencia de la ley, la cual ha sido definida por la Corte como la “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común,

emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”. Consecuentemente, en un Estado de Derecho sólo el Poder Legislativo puede regular, a través de leyes, la competencia de los juzgadores”. “La figura del juez natural “impone la inderogabilidad y la indisponibilidad de las competencias; esto es, la reserva absoluta de ley y la no alterabilidad discrecional de las competencias judiciales”

De este modo, al hacer la Corte Interamericana el reconocimiento al Derecho Internacional de Fondo, estableció⁴:

“2.1. Derecho de recurrir del fallo ante un juez o tribunal superior

158. La Corte considera que el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. (...)

159. La Corte ha indicado que el derecho de recurrir del fallo (...) no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que éste tenga o pueda tener acceso. (...) [E]s preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Conviene subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos ordinarios que se interpongan contra la sentencia.

161. De acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cual es la eficaz protección de los derechos humanos, se debe entender que el recurso que contempla

4

https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=209&lang=es

ÁLVARO LUNA PACHECO

el artículo 8.2.h. de dicho tratado debe ser un recurso ordinario eficaz mediante el cual un juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. Al respecto, la Corte ha establecido que “no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces”, es decir, deben dar resultados o respuestas al fin para el cual fueron concebidos.

163. El juez o tribunal superior encargado de resolver el recurso interpuesto contra la sentencia penal tiene el deber especial de protección de las garantías judiciales y el debido proceso a todas las partes que intervienen en el proceso penal de conformidad con los principios que lo rigen.

164. La posibilidad de “recurrir del fallo” debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho.

165. (...) [L]o importante es que dicho recurso garantice un examen integral de la decisión recurrida.

168. Por todo lo expuesto, la Corte declara que el Estado violó el artículo 8.2.h. de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado, en perjuicio del señor Mauricio Herrera Ulloa.

1.2 Derecho a ser oído por un juez o tribunal imparcial

169. (...) [L]a Corte ha expresado que toda persona sujeta a un juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.

171. La Corte considera que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio.
(...)

172. (...) La Corte observa que los cuatro magistrados titulares y el magistrado suplente que integraron la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia al decidir el 7 de mayo de 1999 el recurso de casación interpuesto por el abogado del señor Félix Przedborski contra la sentencia absolutoria, fueron los mismos que decidieron el 24 de enero de 2001 los recursos de casación interpuestos contra la sentencia condenatoria por el abogado defensor del señor Mauricio Herrera Ulloa y apoderado especial del periódico “La Nación”, y por los señores Herrera Ulloa y Vargas Rohrmoser,

175. Por las anteriores consideraciones, la Corte concluye que los magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al resolver los dos recursos de casación interpuestos contra la sentencia condenatoria, no reunieron la exigencia de imparcialidad. En consecuencia, en el presente caso el Estado violó el artículo 8.1 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Mauricio Herrera Ulloa.”

IV. CONCLUSIÓN

Así, podemos deducir que el recurso previsto en el artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus análogos de las legislaciones locales de la materia, carecen de idoneidad, por no garantizar imparcialidad en la revisión de la resolución previamente emitida.

Igualmente, es posible afirmar que la disposición en análisis debe estimarse inconveniente, habida cuenta que no prevé que el recurso de revocación deba ser resuelto por una autoridad competente que sea superior jerárquicamente ni distinta a la autoridad que emitió el acto recurrido, violentando con ello lo dispuesto por el artículo 8.2.h. de la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita y ratificada por México, en relación con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÁLVARO LUNA PACHECO

V. BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN NACIONAL:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

FUENTES JURISDICCIONALES:

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO HERRERA ULLOA VS. COSTA RICA, SENTENCIA DE 2 DE JULIO DE 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); consultable en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_c_107_esp.pdf

FUENTES INTERNACIONALES:

- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.
- B-32: CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS "PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA" (Adoptado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos) consultable en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/Spanish/basicos2a.htm#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20del%20instrumento%20fechado,prometiendo%20que%20ser%C3%A1%20inviolablemente%20observada.>

OTRAS:

- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS; consultable en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3>

[ky6dWw2tIsbGUuCyMYo9iNTkJhE281Vr9MLsske/nuWy/v1T/JP+LidsjigzQVUx4XWQ==](#)

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO

José René OLIVOS CAMPOS¹

Resumen: Se analiza la intersección suscitada entre los instrumentos internacionales de derechos humanos y el control de estos en sede nacionalidad, lo que implica disciplinas interpretativas especializadas.

Abstract: The intersection between international human rights instruments and their control at the national level is analyzed, which implies specialized interpretative disciplines.

Palabras clave: Derechos humanos; control de convencionalidad.

SUMARIO: I Introducción. II. Antecedentes. III. El control de convencionalidad en México. IV. Conclusiones. V. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

La extensión de la protección de los derechos humanos en México, se produjo con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo Constitución), publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011, ello modificó el paradigma centrado en el control de constitucionalidad realizado por los órganos jurisdiccionales internos, sin tomar en cuenta la obligación de carácter internacional de observar el control de convencionalidad, que parecía ajeno al sistema jurídico mexicano, aun cuando el Estado mexicano había suscrito diversos instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos,

¹ Doctor en Derecho con Mención Honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981.

El síndrome de la protección de los derechos humanos se encontraba determinado por el apego al sistema jurídico mexicano sin considerar a los ordenamientos jurídicos internacionales y sin someterse al escrutinio de la jurisdicción supranacional.

Ante el peso de los dispositivos jurídicos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y las sanciones que le impusiera la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) a inicios del presente siglo, por el escrutinio que realizara de las violaciones en materia de derechos humanos, se advirtió la falta de compatibilidad de las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales entre los actos y normas nacionales en materia de derechos humanos con respecto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, la jurisprudencia de la Corte IDH y demás tratados del sistema interamericano.

Estas causas que nos parecen fundamentales, condujeron a que el Constituyente Permanente, obligado o entusiastamente, realizará las reformas de la Constitución Mexicana en materia de derechos humanos, así como los órganos judiciales para que se armonizara el sistema jurídico nacional e internacional y con ello los controles de constitucionalidad, legalidad y convencionalidad para la protección de los derechos humanos de las personas, sin dejar de presentar dilemas y retos al Estado constitucional.

Este estudio tiene por objeto tratar del control de la Corte IDH en la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con lo que ha garantizado los derechos humanos, en el que se inscribe el caso paradigmático de los Estados Unidos Mexicanos que condujo a generar reformas Constitucionales para cumplir con las sanciones impuestas en dicha materia y garantizar la protección de los derechos humanos en el Constitucionalismo y la convencionalidad.

II. ANTECEDENTES

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

El término de derechos humanos se había incorporado en la Constitución a fines del siglo XX en México, pero solo consideró su protección para el sistema jurídico mexicano, sin tomar en cuenta a los tratados internacionales en la materia. Así lo había establecido la reforma y adición al artículo 102 B, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de septiembre de 1999, que se consignó como atribución para los órganos protectores (como a Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homónimos locales, de 32 entidades federativas, como Comisiones Estatales de Derechos Humanos) para conocer de quejas sobre violaciones de derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

También se contempló para el derecho consuetudinario mexicano, con las modificaciones al artículo 2o., constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 2001, que consignó los derechos sociales para los pueblos y comunidades indígenas, que en su apartado A, fracción II, fijó que los pueblos y comunidades indígenas gozan de su libre determinación y autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales y los derechos humanos. Con lo que se trataba de distinguir del término de “garantías individuales” con el de derechos humanos, que aquél era empleado en el Título Primero, Capítulo Primero, de la Constitución de 1917 hasta las modificaciones del 10 de junio de 2011, el cual se cambió por: “De los Derechos Humanos y sus garantías”,²¹ con lo que ingresó, con las modificaciones constitucionales de los años de 1999 y 2001, la noción de derechos humanos como derecho positivo en la Constitución, pero de forma restringida.

Esto derivó del modelo de la protección de los órganos judiciales se sustentaba en el control de constitucionalidad ajeno a observar los tratados internacionales y al control de convencionalidad. No obstante, que todas las autoridades estatales se encuentran vinculadas a proteger los derechos humanos.

En efecto, era el control concentrado en los órganos del

² Esta argumentación ha sido sostenida por Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, 7a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 485.

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

Poder Judicial de la Federación con vías directas de control, tales como las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y el amparo directo e indirecto; así como por el control de legalidad que obliga a que todas las autoridades se sometan a lo prescrito por la ley en materia de los derechos humanos, sin tener la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad o inaplicación que realizan los demás jueces del país o que llevaban a cabo los órganos estatales que desempeñan jurisdicción administrativa.³

Lo anterior, a pesar de que el Estado mexicano había suscrito y ratificado instrumentos internacionales en materia de derechos humanos desde la centuria pasada hasta el presente siglo,⁴ que conforme lo mandata la Constitución, artículo 133, imperó el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que los tratados internacionales forman parte del sistema jurídico nacional y se ubican con rango jerárquico normativo inmediato inferior con respecto a la Constitución y son de una jerarquía superior a las del derecho federal y local ordinario en su calidad de normas aplicables y exigibles que deben observar y cumplir las autoridades estatales en materia de derechos humanos.⁵ Criterio que ha dejado de tener vigencia y ahora la Corte ha dispuesto que en materia de derechos humanos los tratados internacionales son de igual jerarquía que los previstos en la

³ Aspecto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había consignado en una tesis de jurisprudencia que lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución “no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales”. Véase: CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. Jurisprudencia. Amparo en revisión. Pleno. Tesis P. /J. 74/99 (SJF: 9ª época, T X, agosto 1999, p. 5).

⁴ Actualmente existen 210 ordenamientos internacionales ratificados por Estado mexicanos en que se reconocen los derechos humanos. Ver: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

⁵ La jurisprudencia de Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la novena época, así los dispuso conforme a la tesis aislada bajo el rubro: “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal” que emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 1999. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t.: X, noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, página: 46, materia: Constitucional Tesis aislada.

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

Constitución.⁶

Entre los ordenamientos jurídicos internacionales reconocidos por México, caben destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 2 de mayo de 1948, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; entre otros.

Cabe destacar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 noviembre de 1969, ratificada por México el 24 de marzo de 1981; después se sometió a la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a partir del 16 de diciembre de 1998, luego de creada la Corte IDH, acepta la competencia contenciosa.⁵ Estos órganos internacionales regionales desempeñan la función de supervisión y de que se cumplan los dispositivos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de los distintos instrumentos internacionales adoptados en el sistema interamericano en materia de derechos humanos; asimismo el Estado mexicano aceptó la competencia de los diferentes Comités de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de marzo de 2002, que fortaleció la protección de los derechos humanos en México.⁷

Estos instrumentos jurídicos internacionales y los órganos jurisdiccionales supranacionales a los que México se somete para la protección de los derechos humanos, resultan ilustrativos de los amplios compromisos que había asumido el Estado mexicano, en el escenario internacional para respetar y garantizar los derechos humanos, que se interrelaciona con el sistema jurídico nacional, al formar parte de éste, el catálogo de derechos humanos consignados en los tratados internacionales y al someterse al escrutinio judicial supranacional que realizan los juzgadores de la compatibilidad de los actos y leyes con los ordenamientos constitucionales y convencionales, pero que en la práctica

⁶ Ver: Contradicción de Tesis 293/2011. “SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”.

⁷ Sobre la aceptación de México de la competencia contenciosa del Corte IDH, ver: Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1999.

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

resultaba ajena a nuestro sistema jurídico nacional.

III. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO

Con las modificaciones desatadas con las reformas a la Constitución, en materia de derechos humanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, a ocho años de su vigencia, fueron detonantes para ampliar la protección de los derechos humanos de las personas, con fundamento en los derechos reconocidos en la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, entre los que se encontraba la recepción del derecho de convencionalidad en dicha materia.

Por ejemplo, el derecho de convencionalidad, se previó en la restricción y suspensión de los derechos humanos del artículo 29 de la Constitución, con la reforma del 10 de junio de 2011, el cual exige que debe ser por causa de invasión y perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto para que se den tales supuestos, incorporó lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el que se señala que no es procedente la suspensión de determinados derechos en la declaratoria que se expida por el Ejecutivo Federal, al consignar dicho precepto constitucional, que no podrán restringir ni suspender los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.⁸

⁸ Esta disposición constitucional del artículo 29, incorpora lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 27 numeral 2, de la que el Estado mexicano se ha adherido, en caso de la suspensión de los derechos humanos, en el que se señala que no es

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

La anterior disposición Constitucional, deja en salvaguarda un mínimo de derechos frente a la suspensión del ejercicio de los derechos que pudiera darse en la aplicación del artículo 29 de la Constitución, lo que se armonizó con lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A consecuencia de las sanciones que impusiera la Corte IDH a los Estados Unidos Mexicanos por incumplir con responsabilidades en materia de derechos humanos previstos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y cuerpos normativos de la materia del sistema interamericano, tuvo implicaciones en el sistema jurídico mexicano y en las decisiones judiciales para garantizar los derechos humanos, generadas por las sentencias condenatorias a los Estados Unidos Mexicanos por la Corte IDH.

Como fueron los casos de: JORGE CASTAÑEDA GUTMAN, por la violación al derecho a la protección judicial que le negaran las autoridades judiciales, el recurso idóneo para que se hiciera efectivo el derecho político-electoral a ser elegido como candidato independiente; GONZÁLEZ Y OTRAS (CAMPO ALGODONERO), por la falta de medidas de protección a víctimas, y de prevención de crímenes en los que existe un patrón de violencia de género que ha dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; ROSENDO RADILLA PACHECO, por desaparición forzada de personas; FERNÁNDEZ ORTEGA Y OTROS; y ROSENDO CANTÚ Y OTRA, por violaciones, abuso sexual y violencia de género; y CABRE- RA GARCÍA Y MONTIEL FLORES, por tortura.⁹ Estas resoluciones de la Corte IDH, obligaron al Estado Mexicano a que creara los

procedente la suspensión de determinados derechos de los artículos 3o. (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4o. (derecho a la vida); 5o. (derecho a la integridad personal); 6o. (prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9o. (principio de legalidad y retroactividad); 12 (libertad de conciencia y religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derechos del niño); 20 (derecho a la nacionalidad); 23 (derechos políticos); (ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos).

⁹ Los fallos se pueden ver en las páginas web siguientes: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf; www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Internacional/Casos/4.pdf; www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf; www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf; www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf; www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf.

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

instrumentos jurídicos y observara el derecho convencional, con las reformas a la Constitución en materia de derechos humanos en el año 2011.

Destaco los casos de Jorge Castañeda Gutman y el Rosendo Radilla Pacheco vs los Estados Unidos Mexicanos, resultan ilustrativos al respecto.

El caso de Jorge Castañeda, que fue la primera sentencia condenatoria al Estado mexicano por la Corte IDH, quien acudió en defensa de sus derechos político-electorales. Jorge Castañeda solicitó su registro como candidato independiente a la Presidencia para las elecciones de 2006, ante el Instituto Federal Electoral (IFE), sin embargo, éste le fue negado debido a que se postuló de forma independiente, sin ser apoyado por algún partido político. Ante la negativa promovió la acción de amparo para recurrir ese fallo, que tuviera la capacidad suficiente de analizar la constitucionalidad del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya sentencia de amparo resultó improcedente y el recurso de revisión que atrajo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual sobreseyó el juicio de garantías, respecto al acto concreto de aplicación del IFE. Jorge Castañeda, lo llevó ante la justicia interamericana por la carencia del derecho procesal constitucional mexicano, esto es, la ausencia de un mecanismo para hacer valer las violaciones a derechos político-electorales de los ciudadanos en México, en donde fuera posible hacer el planteamiento de la inconstitucionalidad de leyes aplicadas en un acto en particular, y que pudiera ser efectivamente resuelto en sede jurisdiccional.

Cabe señalar que aun cuando hubo condena para el Estado mexicano, pues efectivamente se estimó violado el derecho a la protección judicial, al momento de dictarse la sentencia ya se había formalizado la denominada “reforma electoral de 2007”, en la cual se otorgó de forma expresa al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad de desaplicar leyes cuando las estimara inconstitucionales.

Sin embargo, persistió la ausencia a nivel secundario, por lo que la Corte IDH condenó al Estado mexicano a “completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido”.

Esta sentencia antes señalada, trascendió con las modificaciones a la Constitución, que se concretizó con la reforma política, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 2012, que en su artículo 35, dio cabida a la iniciativa ciudadana; la consulta popular y en la fracción II, reconoce las candidaturas independientes de ciudadanos que soliciten su registro para participar en las contiendas electorales para ocupar los cargos de elección popular. Con lo que habrán de comprender a la presidencia de la República, senadurías, diputaciones federales y locales, gubernaturas y los ayuntamientos, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación que deberán expedir los Congresos locales y federal.

La legislación secundaria se publicó el 14 de marzo de 2014, la Ley Federal de Consulta Popular, el 13 de agosto de 2014, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Diario Oficial de la Federación y otras leyes generales, que armonizaron los Congresos de los Estados con la legislación que expidieron. Una de las características de las candidaturas independientes es que son propuestas por ciudadanos en lo individual, al margen y sin mediación de los partidos políticos.

Estos avances en materia de derechos políticos se explican en gran medida por el peso de la resolución de la Corte IDH, con lo que se protegió el reconocimiento de los derechos humanos constitucionales con el derecho de convencionalidad, que se constituye como parte del *corpus iuris* de los derechos humanos de la Constitución Mexicana, acorde a los derechos de convencionalidad, que resultan relevantes para el fortalecimiento del Estado constitucional democrático.

El otro caso de Rosendo Radilla Pacheco, que sentenció la Corte IDH a los Estados Unidos Mexicanos, el 23 de

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

noviembre de 2009, por desaparición forzada de personas, obliga a que los órganos judiciales establezcan la protección de los derechos humanos conforme al control de convencionalidad ex officio, para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del sistema normativo interamericano. El precedente de esto, se fijó con el caso Almonacid Arellano y otros contra Chile, fallado por la Corte IDH el 26 de septiembre del año 2006,¹⁰ que fue reiterado en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, en que precisa el criterio en dos aspectos; primero que procede “de

¹⁰ El caso Almonacid Arellano y otros contra Chile. Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C Núm. 154, párrafos 123, 124 y 125 se pronunció el control de convencionalidad en los términos siguientes: El artículo 2° de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos impone la obligación legislativa de suprimir toda norma violatoria a la convención. El artículo 2° de la Convención tiene también la finalidad de facilitar la función del Poder Judicial de tal forma que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular. Cuando el Poder Legislativo falla a su tarea de suprimir o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Poder Judicial permanece vinculado al deber de garantía de comprometerse a respetar los derechos y libertades reconocidos en la propia Convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una Ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional. La Corte Interamericana es consciente de que los jueces internos están sujetos al imperio de la Ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ello, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos; es decir, el Poder Judicial de los Estados debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, que el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, interprete último de la Convención Americana. Y finalmente, que la misma Corte Interamericana ha establecido que según el derecho internacional, las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno.

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

oficio” sin necesidad de que las partes lo soliciten; y en segundo lugar, que debe ejercerse dentro del marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, considerando otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia.

En este caso la Corte IDH, consignó en la sentencia del caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo 339, lo siguiente:

339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

Los efectos de esta sentencia de la Corte IDH son recogidos por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos siguientes:

CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENCIONALIDAD SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA. En materia de derechos humanos puede analizarse la contradicción

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

entre una norma general interna y un tratado internacional a través del juicio de amparo, pues si bien es cierto que los juzgadores federales cuentan con facultades constitucionales para realizar el control concentrado en términos de los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que las tienen para efectuar el control de convencionalidad con motivo de lo previsto en los artículos 1o. y 133, última parte, de la propia Constitución, así como de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el asunto varios 912/2010, del que derivó la tesis P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.”. Lo anterior significa que una vez que el juzgador realice el control de convencionalidad y determine que una norma interna es contraria a determinado derecho humano contenido en un tratado internacional e, incluso, a la interpretación efectuada al respecto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe analizar el acto reclamado prescindiendo del precepto de derecho interno y aplicando el instrumento internacional en materia de derechos humanos. En ese sentido, es innecesario reflejar la inconvencionalidad de una norma de derecho interno en los puntos resolutive de la sentencia en la que se hace dicho pronunciamiento, pues éste sólo trasciende al acto de aplicación, en tanto que el control de convencionalidad no puede llegar más allá de la inaplicación de la norma interna en el caso específico; esto es, la inaplicación de la norma cuya inconvencionalidad se declara sólo trasciende a una inconstitucionalidad indirecta del acto reclamado, por lo que es innecesario llamar a juicio a las autoridades emisoras de la norma cuya inconvencionalidad se demanda, pues no habrá una declaratoria de inconstitucionalidad de ésta, sino sólo su inaplicación respecto del acto reclamado. (TA; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 363)

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

Con lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modifica su criterio basado en la inadmisión del control difuso de la Constitución y en vía de consecuencia de los tratados internacionales, con la tesis antes referida, y prescribe armonizar la Constitución y el control de convencionalidad en términos de revisión judicial conforme a las disposiciones constitucionales y el control difuso de la convencionalidad, que debe realizar el juzgador para que no se transgreda los derechos humanos contenidos en dichos ordenamientos.¹¹

De este modo, el control difuso de convencionalidad se ejerce en sede interna e internacional. En el primer caso se actualiza cuando el juez interno tiene competencia para inaplicar el derecho interno y aplicar la Convención u otro tratado mediante la revisión normativa de ambos y resolver judicialmente conforme aquellos dispositivos que mejor proteja los derechos humanos de la persona en un caso concreto. Con lo que la interpretación normativa que impera en el nuevo paradigma del sistema jurídico de los derechos humanos en México debe ser conforme a la Constitución y a los tratados, que se protejan debidamente los derechos humanos conforme al principio pro-persona establecido en el artículo 1o. Constitucional.

Los órganos judiciales en México han aplicado el control difuso de convencionalidad de acuerdo con la jurisprudencia de convencionalidad, cuyos precedentes la podemos encontrar en la tesis aislada¹² antes de las reformas constitucionales del 10 de junio de 2011, que luego confirmó, con estas reformas.

En tanto, el control de convencionalidad con sede internacional se ejerce por la Corte IDH cuando el derecho

¹¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el control de convencionalidad a partir del caso Almonacid Arellano y otros c. Chile, con la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, del 26 de septiembre de 2006. En la cual prescribe: “En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de la convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. Parte 124, *in fine*.

¹² Ver: Décima Época, Registro: 160480, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXX/2011 (9a.), Página: 557.

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

interno es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados aplicables, con el propósito de aplicar la normatividad mediante la revisión de ambos en un caso concreto, con lo que la Corte IDH dicta una sentencia y puede ordenar la modificación, derogación, anulación o reforma de las normas o prácticas internas, para proteger los derechos humanos de la personas, con lo que se garantiza la supremacía de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También es ejercida por la Corte IDH cuando el Estado parte no ha cumplido el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar con efectividad el ejercicio de los derechos humanos con- signados en la Convención American sobre Derechos Humanos, con lo que la sentencia que emite la Corte IDH puede ordenar al Estado parte adoptar las medidas legislativas internas o de otro carácter.¹³

La incorporación de los derechos humanos de fuente internacional se ingresan con el bloque de constitucionalidad, es decir, los derechos tienen un rango constitucional que se armonizan con los previstos en los tratados internacionales, con lo que modifica la concepción conservadora del paradigma de la supremacía constitucional prevista en el artículo 133 de la Constitución, que consigna a los tratados internacionales en la jerarquía normativa por debajo de la Constitución, pero conforme a lo dispuesto por la modificación al artículo 1o. constitucional los equipara a aquéllos, los tratados, con esta cuando resulten más favorables a la persona conforme al principio pro persona y de acuerdo con lo prescrito por los principios de la Convención de Viena,¹⁴ esto debería ser así, al establecer el instrumento referido, textualmente; *Pacta sunt servanda*: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (artículo 26); asimismo señala el artículo 27, numeral 1: “Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado”. Tampoco un Estado podrá invocar la irretroactividad de los tratados (artículo 28). Con lo que la vigencia de tales criterios normativos es innegable para la protección de los derechos

¹³ Ver: Pérez Lozano, Andrés, *El control de convencionalidad en el sistema jurídico mexicano*, México, Novum, 2011. Pp. 230 – 231.

¹⁴ La Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales fue ratificada por México el 11 de enero de 1988.

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

humanos.

No obstante, hoy en día, este asunto que resulta de fundamental trascendencia e interés nacional para la protección de los derechos humanos ha resultado nuevamente limitado por el control de constitucionalidad concentrado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la interpretación constitucional con respecto al rango de jerarquía que deben tener los tratados en materia de derechos humanos, con el reciente criterio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que emitió el día 4 de septiembre de 2013, así como en la jurisprudencia 56/2014, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a la aplicación del principio pro persona por los órganos jurisdiccionales, prevé que no implica que éstos al ejercer sus funciones dejen de observar las restricciones de la Constitución, tesis cuyo rubro textualmente expresa: “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL.”

De este criterio jurisprudencial, se desprende que cuando el juzgador realice la interpretación conforme al principio pro-persona, aplicará la norma que más favorezca a la persona con respecto a la normativa de la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de los derechos humanos que el Estado Mexicano sea parte, pero prevalecerán las restricciones Constitucionales. Criterio que resulta controvertible¹⁵ y que conduce a considerar que es un tema aún inacabado, que conllevará a modificaciones en el ámbito de las determinaciones posteriores que pudiera asumir el Constituyente Permanente del Estado Mexicano, que realizara reformas a la Constitución para hacerla acorde al derecho Convencional con respecto a la prevalencia de las restricciones

¹⁵ Sobre el debate de la restricciones Constitucionales que debe prevalecer con respecto a las fuentes de los instrumentos internacionales que ha previsto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ver: Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014; López Olvera, Miguel Alejandro y Pahuamba Rosas, Baltasar, *Nuevos paradigmas constitucionales*, México, Espress, 2014; Silva García, Fernando, *Principio pro homine vs. restricciones constitucionales: Es posible constitucionalizar el autoritarismo*, México, Porrúa, 2014.

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

Constitucionales o bien el Supremo Tribunal de Justicia de la Nación o por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, revisora de las determinaciones de aquélla, que llegara a establecer, con una sentencia del derecho Convencional.

En el sentido de que los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, tienen rango constitucional, ha establecido que en el momento de su aplicación en un proceso tendrá que sujetarse a las restricciones que establece la Constitución, por lo que se mantienen las figuras jurídicas como el arraigo de presuntos delincuentes, la prisión preventiva forzosa, la extinción de dominio, el no voto de ministros de culto, la no reinstalación del personal que integra las instituciones de seguridad pública aun cuando se les despida injustificadamente, teniendo sólo derecho a la indemnización, entre otras. Estas restricciones son contrarias al derecho de convencionalidad. Aún más, ha establecido que en caso de contradicción entre tratado y Constitución prevalecerá esta última. Cuya pertinencia en cada caso particular será valorada por los jueces y magistrados del país en dichos términos.

En consecuencia, no es posible señalar que se puedan equiparar los derechos humanos con carácter constitucional al igual que los tratados internacionales, que son los derechos convencionales por una parte; y por la otra, obliga a los juzgadores a que prevalezcan las restricciones constitucionales en materia de derechos humanos cuando se contraponga a un tratado internacional, con lo que el principio pro persona dejaría de prevalecer para aplicarse en casos concretos para la protección de los derechos humanos de las personas.

El no cumplimiento de los ordenamientos internacionales y las decisiones e interpretaciones de la Corte IDH pueden conducir a que pueda ser sancionado los Estados Unidos Mexicanos por la referida Corte IDH ante la falta de observar los tratados internacionales y dispuesto por los criterios del control difuso en materia de derechos humanos consignados por este tribunal supranacional y el derecho de Convencionalidad.

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

IV. CONCLUSIONES

La actuación del Estado mexicano como garante de los derechos humanos en un nuevo paradigma Constitucional y Convencional para su protección, no debe replegarse so pena de llegar a la ineffectividad de la justicia con la vulneración de los derechos humanos, al no cumplir con las obligaciones contraídas en la comunidad internacional, en dicha materia. Lo que demerita al Estado Constitucional, a la vida pública, democrática y a la justicia.

Por el contrario, se debe consolidar al Estado mexicano garante de los derechos humanos, que es constitucional y convencional, que asegure la protección, tutele y repare las infracciones cuando se lesionan los derechos humanos que se les infringe a los miembros de la sociedad; a fin de dar certidumbre y dirección en la pluralidad y diversidad de exigencias y requerimientos de la sociedad contrastante, heterogénea, diversa y rezagada con pobreza y marginación.

No obstante, la aplicación cotidiana de los compromisos adquiridos internacionalmente en materia de derechos humanos no ha sido ajena a complicaciones, al contexto cada vez más incierto y turbulento, que se expresa por el comportamiento de las inercias e incluso el incumplimiento de aplicar las normas internas ante los problemas de la inseguridad pública, la desigualdad social, las prácticas discriminatorias, el desempleo, pobreza, la exclusión social, la xenofobia, que amenazan con cancelar o restringir la tutela, protección, respeto, promoción y reparación de los derechos humanos.

En los momentos actuales requerimos de respuestas responsables y comprometidas de los diversos actores sociales, políticos, económicos y culturales dentro del Estado Constitucional, democrático, social de Derecho y garante de los derechos humanos, sustentado en la Constitucionalidad y convencionalidad que permitan lograr el respeto y la dignidad humana.

DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

V. FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía:

BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991.

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, UNA, 1999.

HERRERÍAS CUEVAS, Ignacio Francisco (2012), *Control de convencionalidad y efectos de las sentencias*, 2a. ed., UBIJUS, México, 147 pp.

OLIVOS CAMPOS, José René (coord.), *Los derechos humanos en Iberoamérica*, México, CIDEM, 2010.

_____, *Derechos humanos y sus garantías*, 6a. ed., Porrúa, México, 2019.

PÉREZ LOZANO, Andrés, *El control de convencionalidad en el sistema jurídico mexicano*, México, Novum, México, 2011.

VASAK, Karel, *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, Barcelona, UNESCO, 1984.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales.

Jurisprudencia:

Almonacid Arellano y otros contra Chile. Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C Núm. 154.

Páginas WEB:

Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos. Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. [Consultado: 2 de septiembre de 2013]. Disponible en:
http://ww.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

González y Otras (Campo Algodonero) contra los Estados Unidos Mexicanos. Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. [Consultado: 2 de septiembre de 2013]. Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Internacional/Casos/4.pdf

Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos. Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. [Consultado: 2 de septiembre de 2013]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

Fernández Ortega y Otros contra los Estados Unidos Mexicanos. Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. [Consultado: 2 de septiembre de 2013]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf

Rosendo Cantú y Otra contra los Estados Unidos Mexicanos. Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. [Consultado: 2 de septiembre de 2013]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf

Cabrera García y Montiel Flores contra los Estados Unidos Mexicanos. Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. [Consultado: 2 de septiembre de 2013]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf

INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

Jorge VARGAS MORGADO

Resumen: La vida avanza más rápido que la ley, esto hace que en ocasiones la legislación no prevé categóricamente supuestos de novedosa aparición en la vida social.

Para enfrentar dicho escenario una de las técnicas al alcance es la *interpretación progresiva*, con la que acudiendo a los derechos y principios vigentes se resuelven casos ajenos al elenco de fórmulas legales vigentes.

Abstract: Life moves faster than the law, which means that sometimes legislation does not categorically foresee cases of new appearance in social life.

To face this scenario, one of the available techniques is progressive interpretation, which, by resorting to current rights and principles, resolves cases outside the range of current legal formulas.

Palabras clave: Interpretación progresiva, técnicas interpretativas.

Sumario: I. La interpretación progresiva; II. La corrupción del concepto de *interpretación progresiva*; III. Epílogo.

I. LA INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

JORGE VARGAS MORGADO

Un problema que los tribunales deben enfrentar de tiempo en tiempo, pero cada vez más frecuentemente, consiste en cumplir con su obligación de resolver temas de su competencia pero que no están debidamente previstos en el sistema jurídico, situación que suele presentarse cuando la legislación queda superada por la realidad, por ejemplo, en virtud de algún avance técnico o científico, de manera que el texto de la ley se presenta claramente insuficiente para fundamentar cabalmente una resolución judicial, configurando una encrucijada jurídica que requiere atención especial.

Sigamos, como ejemplo, el caso de la transexualidad humana, que no era médicamente posible, pero que se ha hecho una realidad en las más recientes épocas en que farmacológica y quirúrgicamente ha sido posible su realización.

Esta realidad impone la solución de algunos conflictos, uno de ellos, que condensa la atención de varios derechos fundamentales y humanos, es la correspondiente y necesaria inscripción en el registro civil del sujeto transgénero atendiendo a su realidad física, circunstancia que obviamente no ha estado prevista en la legislación civil sino hasta muy recientemente en algunos sitios, se trataba de una ausencia legislativa, no de omisión, dado que no había la posibilidad de verificación del supuesto, ausencia que no relevaba al tribunal civil-familiar de la obligación de resolver la o las controversias judiciales que se presentaron con motivo de dicha transformación física del sujeto, la cual, desde luego, no era y no es ilegal, y de trata de una decisión adulta personal.

Así entonces, los tribunales han de cocinar novedosas fórmulas que les permitan resolver, de la

INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

mejor manera, los conflictos que las realidades actuales le ponen en la mesa, habida cuenta que las técnicas de jerarquía, especialidad o posterioridad de la ley son completamente inútiles para solventar estos novedosos conflictos.

Bien, la llamada *interpretación progresiva* -no progresista- es una técnica interpretativa ideada para atender casos como el dibujado ahora y que consiste en la consideración de los parámetros de la legislación, los derechos de las personas, la función registral pública y demás elementos atinentes al caso, con todo y que sean insuficientes, y, a partir de ellos, emitir una resolución eficiente en la solución de un problema.

María Isabel Lorca Martín de Villodres, refiere, como parte de su explicación conceptual acerca de la *interpretación progresiva* del derecho, el tratamiento inicial dado por el Tribunal Supremo español al caso mencionado de la *transexualidad*, en momentos de completa novedad del hecho, que no estaba previsto en la legislación civil de país alguno, no solo de España.

Pues bien, en sentencia de 2 de julio de 1987, del Tribunal Supremo, se razonó que

... hay que tener en cuenta que las leyes positivas pueden subsistir intactas en el tiempo; pero hay que convenir también en que, bajo la presión de los hechos y de las necesidades prácticas, se presentan las más de las veces situaciones nuevas imprevistas por el legislador que demandan una solución. Tal ocurre con la transexualidad, un problema de nuestros días, una realidad evidente que demanda una solución jurídica [...] Será una *ficción de hembra* [...] si se quiere, pero el Derecho también tiene su

JORGE VARGAS MORGADO

protección a las ficciones. Porque la ficción desempeña en el Derecho un papel tan importante como el de la hipótesis en las ciencias exactas [...] Esta ficción ha de aceptarse para la transexualidad; porque el varón operado transexualmente no pasa a ser hembra, sino que se la ha de tener por tal por haber dejado de ser varón por extirpación y supresión de los caracteres primarios y secundarios... [...] La primera consecuencia, y habida cuenta de los principios que rigen nuestro sistema registral civil, sería la de que el transexual tiene un primigenio derecho a cambiar el nombre de varón por el de hembra...¹.

En la anterior cita de la sentencia del Supremo español se advierte una gran claridad en la exposición de los hechos y la propuesta de solución a partir de la propia legislación civil en materia de nombre y de una consideración altamente garantista y pro homine.

Hay que señalar que la mencionada *interpretación progresiva* es una técnica que simplemente no está prevista en la legislación, por lo menos en México, pero que podría operar a partir del principio constitucional de que el juez civil debe resolver toda controversia, así sea el caso que no haya

¹ Lorca Martín de Villodres, María Isabel. *Interpretación Jurídica e Interpretación Constitucional: La Interpretación Evolutiva o Progresiva de la Norma Jurídica (el Derecho Como Instrumento del Cambio Social)* en INTERPRETACIÓN JURÍDICA: MODELOS HISTÓRICOS Y REALIDADES. Espinoza de los Monteros, Javier et al. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2011. pp. 305-306.

INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

norma atinente, acudiendo para ello a cualquier recurso argumentativo a su alcance.

Es pertinente también mencionar que en dónde no hay ley es, en principio, porque el legislador no ha querido legislar; es decir, acontecimientos habrá en número muy mayor en los que la ley no diga cosa alguna porque así lo ha decidido el legislador, pero ese no sería en el ejemplo que nos ocupa, pues respecto de la *transexualidad* el legislador no se pronunció por no ser una realidad en la época de emisión de la ley, no obstante, debe ser resuelto racional y legalmente.

II. LA CORRUPCIÓN DEL CONCEPTO DE INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

Ahora bien, a continuación referiré un caso en la jurisprudencia mexicana en la que el máximo tribunal pervierte la conceptualización de la *interpretación progresiva*, habiendo emitido de una manera abstrusa, una resolución que coloca a la Corte en una posición de abierta y directa inconstitucionalidad.

Se trata de la prohibición constitucional de que los bancos tengan en propiedad más inmuebles que los estrictamente necesarios para cumplir con su objeto social.

La aludida prohibición es clara, se podrá opinar acerca de la pertinencia financiera o económica de la norma, pero no se puede poner en duda su claridad supina.

Sin embargo, la Corte descarrilando el rumbo ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

Novena Época. Registro: 191677.
Instancia: Pleno. Tipo de Tesis:

JORGE VARGAS MORGADO

Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Junio de 2000. Materia(s): Constitucional, Civil. Tesis: P./J. 60/2000. Página: 11

INSTITUCIONES DE CRÉDITO. ALCANCE DE LA RESTRICCIÓN DE SU CAPACIDAD PARA ADQUIRIR Y ADMINISTRAR BIENES RAÍCES PREVISTA EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN PROGRESIVA).

Para fijar el justo alcance del citado dispositivo, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal, teleológico e histórico, resulta necesario acudir a su interpretación progresiva, es decir, al estudio comparativo de las condiciones jurídicas que prevalecían al expedirse la Constitución Política del cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, en relación con las existentes actualmente. Al efecto, destaca que a diferencia de lo aducido en el dictamen rendido por la Comisión de Diputados Constituyentes que propuso el texto original y finalmente aprobado del referido precepto constitucional, en el marco jurídico vigente se reconoce plenamente personalidad jurídica a las personas jurídicas colectivas y, por ende, su capacidad para adquirir toda clase de derechos y obligaciones, entre otros, el de propiedad sobre un determinado bien inmueble, como deriva de lo dispuesto en los artículos del 25 al 28 y del 2688 al 2690 del Código Civil aplicable en materia federal; 2o., 10 y 11 de la Ley

INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

General de Sociedades Mercantiles y, 8o. y 9o. de la Ley de Instituciones de Crédito; además, actualmente las instituciones de crédito realizan actividades de banca múltiple, es decir, están facultadas para celebrar en lo individual operaciones de depósito y descuento, hipotecarias, refaccionarias, agrícolas, industriales o de fideicomiso, a diferencia de lo que acontecía en aquel entonces, donde legalmente no era posible que una misma institución gozara del acto administrativo que le permitiera realizar más de una de esas operaciones; en el mismo orden de ideas, destaca que la regulación de los procedimientos para el remate de bienes a favor de una institución de crédito se ha modificado radicalmente, pues el marco jurídico actual, generalmente, sí respeta los diversos derechos constitucionales que asisten a los gobernados, ya que el remate y la adjudicación de bienes inmuebles tiene lugar con posterioridad a la celebración de un juicio en el que se siguen las formalidades esenciales que derivan de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo segundo, constitucional; por otra parte, del análisis de la regulación que a la fecha rige las actividades de las instituciones de crédito se advierte que entre ellas destacan las operaciones de crédito las que, por una parte, han alcanzado una gran diversificación a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el quince de septiembre de mil novecientos treinta y dos y, por otra,

JORGE VARGAS MORGADO

resalta que la actividad crediticia, conforme al marco jurídico actual, necesariamente se desarrolla a través de dos etapas, una primera en la que el acreedor pone a disposición del deudor una cantidad determinada o determinable de capital, y una segunda, en la cual se cumple con la obligación aceptada por este último, otorgar al acreedor, en una o más exhibiciones una cantidad monetaria equivalente a la que le fue puesta a su disposición y que efectivamente utilizó, obligación que de no cumplirse en los términos pactados podrá provocar que el acreedor haga valer los medios jurisdiccionales que tutelan el cumplimiento de las obligaciones de crédito, los que podrán culminar con la ejecución de la resolución correspondiente sobre un bien inmueble del deudor, de donde se sigue que en la actualidad debe comprenderse dentro de la actividad crediticia, como uno de sus objetos directos, la recuperación de los créditos otorgados, lo que puede generar, en su caso, que ello tenga lugar a través de la adjudicación de un bien inmueble, la cual será de carácter temporal, pues únicamente será indispensable para que la respectiva institución reciba, como una forma alternativa y extraordinaria, el pago del crédito concedido, propiedad que conforme a las vigentes disposiciones administrativas de observancia general deberá trasladar en el menor tiempo posible, con el objeto de que la suma equivalente se dedique nuevamente a su fin último, la intermediación financiera. En ese contexto, de la interpretación

INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

literal, sistemática, causal, teleológica y progresiva de lo dispuesto en el artículo 27, fracción V, constitucional, se concluye que conforme al marco jurídico actual la propiedad temporal de un inmueble, sujeta a control administrativo, que una institución de crédito adquiere vía adjudicación, en tanto constituye una actividad propia de su objeto directo, es una expresión válida de su capacidad legal para obtener y administrar bienes inmuebles, pues con ello no se afectan los fines que persiguió el Constituyente de mil novecientos diecisiete, ni los que sustentaron las disposiciones del orden jurídico nacional que anteriormente establecieron restricciones de esa naturaleza, consistentes en evitar la concentración y acumulación de la propiedad del territorio nacional, en razón de las consecuencias negativas que provocan al desarrollo económico, a la distribución de la riqueza y a la soberanía nacional.

El tema tratado por la Corte en la anterior tesis consiste en que, por una parte, la Constitución prohíbe que las instituciones de crédito tengan “*en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo*”²; por otro lado, en distintos procesos judiciales en contra de sus deudores morosos, los bancos como acreedores optan en ocasiones por adjudicarse los bienes recibidos en garantía real o bien embargados judicialmente, en lugar de rematarlos como resultado de esos procesos.

² Artículo 27, fracción V de la Constitución.

JORGE VARGAS MORGADO

Claramente, la adjudicación judicial, en el caso de los bancos, resulta inconstitucional si el o los bienes involucrados no pueden ser agregados al ejercicio del objeto social bancario.

Como se percibe indubitadamente no estamos en presencia de un supuesto no previsto en la ley que pudiera justificar la utilización de la técnica de *interpretación progresiva*, por el contrario, el supuesto está previsto y prohibido por la mismísima Constitución, de modo que no cabe interpretación alguna que no sea la estrictamente literal.

Pues bien, la Corte, haciéndole un muy voluminoso servicio a las instituciones de crédito, ha derogado, en lo práctico, una disposición constitucional textual, de la que no debió caberle duda alguna.

La afirmación de la Corte en el sentido de que la prohibición constitucional referida sufre de “*insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal, teleológico e histórico*”, es falsa y, evidentemente, cínica, no existe tal *insuficiencia de elementos*, por el contrario, la literalidad en la prohibición constitucional estudiada es tan contundente que no hay manera de no entenderla y atenderla en cualquier interpretación que se intente.

La prohibición a los bancos es paralela a la contenida en la fracción IV, del mismo artículo 27 constitucional y que consiste en que:

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

INTERPRETACIÓN PROGRESIVA

Es decir, son limitaciones a la capacidad de dominar bienes inmuebles al mero propósito específico previsto en sus objetos sociales, poco o nada hay que interpretar más allá de leer y entender las disposiciones de la Constitución.

Se preguntaría uno ¿Por qué la Corte ha manipulado el concepto de *interpretación progresiva*? No sabemos, es impertinente e injustificado haberlo pretendido, en el supuesto planteado no cabría técnica interpretativa alguna, que no sea la simple lectura del enunciado, ante la contundencia y claridad del texto.

Si a la Corte le pareciera que prohibir a los bancos hacerse de inmuebles sin límite alguno es anticuado o inapropiado para las operaciones y para el mercado financiero, no está en su competencia decidir su desatención o inaplicabilidad, debió ejemplarmente someterse a la Constitución.

III. EPÍLOGO

La *interpretación progresiva* es una técnica interpretativa ingeniosa, útil, eficiente, para resolver un cierto perfil de controversias judiciales, como la que vimos en un primer término.

Sin embargo, en México la Corte la ha corrompido, dándole un uso impertinente, para prestar un servicio a las instituciones de crédito, como no hay duda de que así ha sido.

Otras técnicas, como el test de proporcionalidad, también se han corrompido, porque esa en particular se viene utilizando solo para escamotear derechos a las personas.

**LA POSIBILIDAD PARA RECLAMAR LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
POR ERROR JUDICIAL. ANÁLISIS DE LA TESIS
XVI.10.A.1 A**

Ana Beatriz CASTREJÓN DÍAZ¹

Resumen: Desde la implementación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primero en el artículo 113, segundo párrafo, y posteriormente en el artículo 109 *in fine*, los Tribunales Federales habían insistido en que la Responsabilidad Patrimonial del Estado únicamente procede en contra de las actividades de naturaleza administrativa que además sean irregulares, sustentando su criterio en el propio texto Constitucional, así como en la exposición de motivos que dio nacimiento a la Reforma Constitucional en la materia, en donde de forma reiterada sostenían que la intención del legislador en ningún momento fue la de reconocer al *error judicial* como conducta que pueda derivar en la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Abstract: Since the implementation of the State Patrimonial Responsibility in the Political Constitution of the United Mexican States, first in article 113, second paragraph, and later in article 109 *in fine*, the Federal Courts had insisted that the State Patrimonial Responsibility only proceeds against activities of an administrative nature that are also irregular, basing their criteria on the Constitutional

¹ Maestra en Derecho por la División de Estudios de Posgrado en Derecho de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Abogada Postulante especialista en Derecho Administrativo.

LA POSIBILIDAD PARA RECLAMAR LA

text itself, as well as on the statement of reasons that gave rise to the Constitutional Reform on the matter, where they repeatedly maintained that the intention of the legislator at no time was to recognize judicial error as conduct that could lead to the State Patrimonial Responsibility.

Exposición.

En el contexto mencionado, tal parece que ante el posicionamiento de los Tribunales Federales parecía imposible para los reclamantes de Responsabilidad Patrimonial del Estado poder llevar a Juicio la solicitud de indemnización como consecuencia de los daños y/o perjuicios sufridos por error judicial, sin embargo, mediante la Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión número 3584/2017, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día veintidós de junio de dos mil veinte², y la publicación en el Semanario Judicial de la Federación de la Tesis Aislada XVI.10.A.1 A “INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS PUEDE RECLAMARSE CUANDO EXISTA SENTENCIA CONDENATORIA FIRME EN LA QUE AQUÉL SE ACTUALICE.” el día 08 de julio de 2022³, misma que me permito transcribir:

Hechos: Los quejosos demandaron la responsabilidad patrimonial del Estado por la actuación de diversos agentes del Ministerio Público. La autoridad correspondiente determinó que no se actualizaba la actividad administrativa irregular y, por tanto, que era

²

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=218312>

³ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024961>

ANA BEATRIZ CASTREJÓN DÍAZ

improcedente la indemnización respectiva. Inconformes, acudieron al juicio contencioso, en el que se decretó la nulidad parcial de esa resolución, por lo que promovieron amparo directo al considerar que debió aplicarse el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que la indemnización por error judicial prevista en el artículo 10 de la convención citada, puede reclamarse cuando exista sentencia condenatoria firme en la que aquél se actualice.

Justificación: Lo anterior, porque del proceso legislativo que antecedió a la reforma por la que se adicionó el segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución General, publicada el 14 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación (correlativo al actual último párrafo del diverso 109 constitucional), se advierte que la intención del Constituyente no fue incluir en él la responsabilidad del Estado por error judicial, sino que se limitó a regular la actividad administrativa irregular. Ahora, si bien es cierto que del texto constitucional aprobado no se desprende una limitación expresa en el sentido de que nunca se pueda demandar del Estado la responsabilidad proveniente de la actividad jurisdiccional, concretamente por un error judicial, también lo es que con la reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional se incorporaron los derechos humanos previstos en los tratados internacionales suscritos por México, de lo que deriva que el derecho a la indemnización por error judicial contenido en el artículo 10 de la citada convención se incorporó al catálogo constitucional de derechos y debe ser reconocido por el Estado Mexicano. En ese

LA POSIBILIDAD PARA RECLAMAR LA

sentido, dicho derecho tiene como presupuesto la existencia de una condena contenida en una sentencia firme, en la que se haya actualizado el error judicial y sólo pueden incurrir en él los órganos o autoridades que ejercen la función jurisdiccional, por lo que para identificarlas debe atenderse tanto al criterio formal de su denominación como al criterio material de las funciones que realicen (titulares de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial, tanto federal como de las entidades federativas, así como otros tribunales autónomos, entre ellos, los de justicia administrativa, agrarios, laborales o militares).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 68/2021. 10 de junio de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretaria: Silvia Vidal.

A través de la cual el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito analiza el alcance de la Responsabilidad Patrimonial del Estado prevista en el artículo 109 *in fine* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde afirma que con la reforma de 2011 al artículo 1º Constitucional se incorporaron los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados por México, siendo que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene el derecho a ser indemnizado por *error judicial*, en virtud que prevé lo siguiente:

ARTÍCULO 10. Derecho a Indemnización.

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido

ANA BEATRIZ CASTREJÓN DÍAZ

*condenada en sentencia firme por error judicial.*⁴

De lo anterior, se advierte que, de conformidad con la Tesis Aislada citada, los Tribunales Federales están comenzando a ampliar la interpretación del artículo 109 *in fine* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconociendo que en nuestro sistema jurídico *si es posible demandar la Responsabilidad Patrimonial del Estado por error judicial*.

Por lo anterior, considero que si bien es cierto este criterio por su naturaleza no reviste carácter obligatorio, no menos cierto es que da pauta a que los Tribunales Federales reconsideren que la negativa de condenar a la Responsabilidad Patrimonial del Estado por *error judicial* es un criterio restrictivo, y no armónico con nuestro sistema de Derechos Humanos, lo que constituye un gran avance en la materia, que desde luego impacta de manera directa en la eficiencia de nuestro Estado.

BIBLIOGRAFÍA

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=218312>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024961>

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

⁴https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y RESARCITORIA. SUS DIFERENCIAS Y EFECTOS

Gabino Eduardo CASTREJÓN GARCÍA

Resumen: El Sistema de Responsabilidades de Servidores Públicos es un sistema complejo contenido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya denominación es “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”. La fracción III del artículo 109 del Texto Constitucional se refiere a la denominada Responsabilidad Administrativa de servidores públicos, y la fracción IV a la Responsabilidad Administrativa de particulares relacionados con faltas graves.

Abstract: The System of Responsibilities of Public Servants is a complex system contained in Title Four of the Political Constitution of the United Mexican States, whose name is "On the Responsibilities of Public Servants, Individuals Linked to Serious Administrative Offenses or Acts of Corruption, and State Assets." Section III of article 109 of the Constitutional Text refers to the so-called Administrative Responsibility of public servants, and Section IV to the Administrative Responsibility of individuals related to serious offenses.

Exposición:

Por su parte los artículos 74 fracción VI y 79 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refieren el primero, a la facultad

GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión de la revisión de la Cuenta Pública, a través de su órgano auxiliar, la Auditoría Superior de la Federación; y en la segunda porción normativa a la facultad de éste ente fiscalizador para imponer sanciones, mismas que serán de carácter resarcitorio.

Una vez realizada la contextualización de las tesis a comentar, es importante establecer las diferencias entre la Responsabilidad Administrativa y la Responsabilidad Resarcitoria, con el objeto de determinar su naturaleza, conforme a lo que persigue el Estado en cada una de ellas, para así poder establecer sus efectos jurídicos.

Las tesis a analizar emanan del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación con fecha 15 de julio de 2022. Los criterios a comentar, si bien es cierto no son obligatorios por tratarse de Tesis aisladas, sí son orientadores, y abonan a la Ciencia Jurídica sobre la interpretación normativa del complejo Sistema de Responsabilidades.

La Tesis: I.4o.A.20 A (11a.), con Registro 2025014 señala lo siguiente:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. NATURALEZA Y DIFERENCIAS ENTRE LAS PRETENSIONES PUNITIVAS – ADMINISTRATIVAS O PENALES– Y RESARCITORIAS O REIPERSECUTORIAS.

Hechos: La Auditoría Superior de la Federación fincó responsabilidad resarcitoria a cargo de diversos servidores públicos y los condenó a resarcir el daño causado a la hacienda pública federal. Inconformes, los afectados promovieron juicio contencioso administrativo federal.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que para determinar la naturaleza

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

de cada una de las modalidades de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, debe atenderse a la axiología que lleva implícita la función pública que realizan, por lo que la pretensión concreta puede ser únicamente de dos tipos: punitiva –sea administrativa o penal– de carácter subjetivo; o resarcitoria –reipersecutoria– de carácter objetivo.

Justificación: Lo anterior, porque cabe distinguir las diferencias y exigencias entre ambos tipos de responsabilidades, en tanto que las resarcitorias son de carácter objetivo y se basan en una afectación patrimonial, pues basta el daño causado en el manejo presupuestal; no se vinculan a un comportamiento que merezca una censura o cuestionamiento de ciertas conductas y, por ende, a imponer una sanción basada en cuestiones subjetivas de culpabilidad o reprochabilidad, como sucede con temas de responsabilidad disciplinaria que sí implican culpa y reprochabilidad por el comportamiento personal o subjetivo. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 507/2015, concluyó que el criterio más adecuado para determinar la naturaleza de cada una de las categorías de responsabilidad de un servidor público, es el que parte de la pretensión que tiene el Estado al momento de fincarla y puede ser únicamente de dos tipos: punitiva o reipersecutoria. Por tanto, los procedimientos de responsabilidad administrativa de carácter subjetivo tienen por objeto imponer una sanción a los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones, lleven a cabo una actuación anómala que presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción a través de una pretensión punitiva. En cambio, el procedimiento resarcitorio tiene por objeto una pretensión reipersecutoria, es decir, el interés del Estado –basado en la rendición de cuentas–, no implica castigar al servidor público o particular

GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

responsable, sino que persigue restituir y así reparar la integridad del patrimonio público, en virtud de que lo realmente relevante es el hecho de que la conducta atribuida ha causado un daño patrimonial al ente público; de ahí que el objeto del fincamiento de este tipo de procedimientos sea solamente reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen, los que se fijarán en cantidad líquida y tendrán el carácter de créditos fiscales.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión administrativa (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) 59/2022. Titular de la Dirección General de Responsabilidades de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación. 21 de abril de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

Amparo directo 542/2021. María Carmina Amaya Aldaco. 2 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Lorena Badiano Rosas.

La Responsabilidad Administrativa es de naturaleza subjetiva, es decir, lo que el Estado reprocha es la conducta del servidor público y por lo tanto se persigue una sanción a dicha conducta, ya que el procedimiento disciplinario es de carácter punitivo. En tanto que la Responsabilidad Resarcitoria es de naturaleza objetiva, esto es reipersecutoria, y lo que el Estado pretende es restituir y reparar, en su caso, el daño causado al patrimonio del Erario. De tal suerte, que en la Responsabilidad Administrativa el Estado deberá aplicar el principio de tipicidad al imputar al servidor público una conducta infractora, es decir, que dicha conducta se encuentre contenida en una Ley, Reglamento, Manual o cualquier otra disposición

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

normativa aplicable al caso concreto; mientras que en la Responsabilidad Resarcitoria, la autoridad deberá de acreditar fehacientemente el daño patrimonial del que se duela, para poder estar en posibilidad de reclamar su restitución y la reparación de los daños que se le hubieren ocasionado. Es por ello que la Responsabilidad Administrativa es de carácter subjetivo y la Responsabilidad Resarcitoria es de naturaleza objetiva. En la primera lo que busca el Estado es castigar la conducta del servidor público; en la segunda el Estado no persigue sancionar la conducta, sino restituir y reparar el daño económico que se le hubiere causado. A pesar de que la Responsabilidad Resarcitoria no se encuentra contenida en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una interpretación integral de los artículos 79 fracción IV, 109 fracción III, 113 y 134 de dicho cuerpo normativo, así como del contenido de la Tesis en comento se desprende que la Responsabilidad Resarcitoria forma parte del Sistema de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Lo anterior se corrobora con la Tesis: I.4o.A.18 A (11a.), con Registro 2025011, que a continuación se transcribe:

RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. ES UNA MODALIDAD DEL SISTEMA COMPLEJO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, BASADA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS, CUYA FINALIDAD ES CONSEGUIR LOS MEJORES ESTÁNDARES DE ACTUACIÓN ÉTICA Y RESPONSABLE.

Hechos: La Auditoría Superior de la Federación fincó responsabilidad resarcitoria a cargo de la quejosa, en su carácter de directora de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación del Estado de Durango, al omitir coordinar adecuadamente pagos al personal de dicha dependencia, lo que

GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

ocasionó retribuciones a trabajadores inexistentes; consecuentemente, se le condenó a resarcir el daño causado a la hacienda pública federal. Inconforme, la afectada promovió juicio contencioso administrativo federal en el que la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa reconoció la validez de la resolución impugnada, por lo que promovió juicio de amparo directo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la responsabilidad resarcitoria –reipersecutoria–, como una de las modalidades del sistema complejo de responsabilidades de los servidores públicos, se basa en la rendición de cuentas, cuya finalidad es conseguir los mejores estándares de actuación ética y responsable, lo cual debe tomarse como principio de actuación para evaluar el cumplimiento del deber, prescrito en el orden jurídico vigente.

Justificación: Lo anterior, porque el Sistema Nacional Anticorrupción, previsto en los artículos 109, 113 y 134 de la Constitución General implica un sistema complejo de responsabilidades de los servidores públicos que persigue establecer las mejores condiciones para una buena administración y función pública, lo que supone un principio de actuación para los poderes públicos disponiendo reglas, directrices y principios, atinentes a la adecuada gestión financiera, siendo uno de ellos la rendición de cuentas, dirigida a conseguir el correcto y más adecuado cumplimiento de los deberes que se prevén. Tal contexto normativo incluye revisar el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos públicos federales, destinados al cumplimiento de los objetivos de los programas federales, conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, pues la finalidad es conseguir los mejores estándares de actuación ética y responsable.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 542/2021. María Carmina Amaya Aldaco. 2 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Lorena Badiano Rosas.

De la anterior tesis se desprende que la Responsabilidad Resarcitoria se gesta de una indebida gestión financiera, es decir, de un indebido manejo de recursos públicos, que le causan un daño económico al Erario, y, en consecuencia, el Estado persigue su restitución y reparación, independientemente si la conducta del servidor público fue culposa o dolosa; no se persigue la sanción a la conducta del sujeto activo sino la restitución y reparación del daño económico causado. En este tenor, el Estado deberá acreditar fehacientemente la existencia del daño y el nexo causal entre éste y el servidor o servidores públicos a los que se les atribuye. En tanto que la Responsabilidad Administrativa se genera por una conducta irregular en el desempeño de las funciones del servidor público, siguiendo el principio de tipicidad, y lo que se reprocha, es precisamente la conducta del servidor público y lo que persigue el Estado es la imposición de una sanción.

Lo anterior no quiere decir que el servidor público no pueda incurrir en ambas responsabilidades; sin embargo, es importante delimitar la naturaleza de ambas para estar en posibilidad de saber las consecuencias jurídicas que tiene cada una de ellas. La Responsabilidad Administrativa, dada su naturaleza punitiva, el Estado persigue sancionar la conducta del servidor público; mientras que en la Responsabilidad Resarcitoria sus efectos son de carácter

GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

eminentemente económicos, ya que el Estado persigue la restitución y reparación del daño económico causado al erario.

En conclusión, podemos afirmar que la Responsabilidad Resarcitoria forma parte del Sistema de Responsabilidades de Servidores Públicos; que cuando se actualiza ésta, se persigue la restitución y reparación del daño económico que se le hubiere causado al Erario, esto es, las consecuencias son de carácter eminentemente económico, por lo que el Estado deberá de acreditar fehacientemente el daño económico causado. En tanto que, en la Responsabilidad Administrativa, por su naturaleza punitiva, lo que el Estado persigue es sancionar la conducta del servidor público, por lo que el Estado deberá acreditar la comisión de la conducta infractora y adecuarla a la norma jurídica aplicable al caso concreto, siguiendo el principio de tipicidad.

Reseña del libro **DERECHO ADMINISTRATIVO EN TIEMPOS POS-COVID**, coordinado por GONZÁLEZ BELTRONES, A. V., y VARGAS MORGADO, J., y publicado por Burgoa Editores, México, 2022, 506 páginas.

Ariana EXPÓSITO GÁZQUEZ

Desde hace algunos años, el Congreso Mexicano de Derecho Administrativo se ha convertido en una cita obligada para los expertos y juristas de la materia, situándose como un referente internacional tanto por la temática que aborda, como por los referentes internacionales que consigue reunir año tras años. Asimismo, fruto del XIII Congreso Mexicano, celebrado los días 22 y 23 de septiembre de 2021 en la Universidad de Sonora, se ha editado la obra *Derecho Administrativo en tiempos pos-Covid*, la cual recoge las valiosas aportaciones de sus célebres participantes. La obra no sólo se contextualiza en la máxima actualidad, como es el estado en el que se encuentra el Derecho Administrativo, en una situación de trámite hasta que la pandemia que ha paralizado el mundo llegue a su fin, o al menos como sus efectos en las relaciones económicas y sociales se ralentizan. La cuestión es que, durante este tiempo, mientras otras actividades han sido interrumpidas, la normativa y actividad administrativa ha proliferado a nivel internacional.

La obra se estructura en cinco secciones diferenciadas que abordan temáticas distintas. En primer lugar, la sección primera se centra en abordar cuáles son los retos extraordinarios a los que se enfrenta la Administración Pública. En este sentido, el Dr. Jorge Fernández se centra en alizar la actividad del poder legislativo en México, como un área que necesita de una atención específica por las

ARIANA EXPÓSITO GÁZQUEZ

peculiaridades que la circunscriben. La Dr. Teresita Rendón Huerta, por el contrario, aborda los retos del Derecho Administrativo ante un Estado delicuescente, es decir frente a un Estado que se está deformando, dejando de ser una estructura sólida, con fuerte principios y estructuras, a una forma líquida que, a consecuencia de todas las transformaciones que la sociedad está viviendo, cada vez menos es capaz de dar respuesta a los problemas que esta presenta. Mientras que, la Dr. Eddy de la Guerra se centra en analizar los retos extraordinarios de la pandemia que ha presentado la gestión de la Hacienda Pública, en especial relación con los servicios que el Estado presta. Por otro lado, el Dr. José René Olivos Campos trata el problema de los derechos humanos en el régimen administrativo sancionador, haciendo hincapié en materia electoral, en tanto que, durante la pandemia, el derecho al voto fue uno de los grandes afectados por la decretación del confinamiento general de la población. Al reto que supuso la pandemia, siguen pendientes algunos propios del S. XXI, como son los problemas frente al cambio climático, tal y como señala el Dr. Alejandro Martínez Navarro, o de la buena Administración, con especial énfasis en la contratación pública, al que se refiere la Dra. Blanca Estela Librada Castillo. Asimismo, frente al relativismo de la norma, el Dr. Rodolfo Ortiz Ortiz, viene a ratificar la necesidad del Derecho Administrativo especialmente para afrontar el proceso de cambio que la sociedad está atestiguando. Por otro lado, el Dr. José Pablo Martínez Gil se centra en analizar en profundidad el urbanismo mexicano y los retos extraordinarios a los que este se enfrenta, desde distintas perspectivas política, económica, social, climática y cultural.

En segundo lugar, la segunda sección versa sobre la Administración Pública y la corrupción/motivación en la Covid-19. El Dr. José Fernando Vázquez Avedillo se centra en investigar,

dentro de uno de los principales problemas de los Estados como es la corrupción, el combate contra los fideicomisos públicos federales en México. Mientras que, el Dr. Daniel Márquez Gómez circunscribe sus investigaciones a un novedoso problema que nos afecta a todos: la interrelación entre la protección de los derechos humanos, los protocolos de géneros y la implementación de la inteligencia artificial en la toma de decisiones públicas. Por otro lado, el Dr. Arturo Miguel Chípuli Castillo reflexiona sobre la gestión de la Administración Pública de la pandemia desde la perspectiva de las obligaciones propias del Gobierno Abierto, como aliadas en el tratamiento de la cuestión.

Esta sección, además, reitera necesidades propias del Derecho Administrativo que parecen que se habían perdido durante la pandemia, como es la motivación de los actos administrativo, más aún como imprescindibles para garantizar una buena Administración Pública, tal y como refleja la Mtra. Xelha Montserrat Brito Jaime. Asimismo, la pandemia ha reivindicado el municipalismo (siempre desde la coordinación global) como impulsor del cambio para adaptarse a las necesidades de la población, tal y como afirma el Mtro. Fernando Valenzuela Pernas. Sin olvidar tampoco cuales son los retos patrimoniales del Estado dentro de su función administrativa, teniendo en cuenta los problemas de acceso a las prestaciones básicas de salud durante la pandemia, tal y como señala el Dr. David Quitano Díaz. Y, de igual manera, ha ocurrido con las políticas de transparencia y el derecho a la verdad durante la gestión de la pandemia, tal y como se refieren la Dra. Paola Jiménez Hernández y el Dr. Ramiro Medrano González. Asimismo, retomando el problema general de la corrupción pública, la Lic. Fátima Armeaga García analiza el problema del testigo social en la Administración Pública Local.

ARIANA EXPÓSITO GÁZQUEZ

Esta sección concluye con las aportaciones del Dr. Jorge Vargas Morgado quien enfoca sus investigaciones en analizar, de manera elocuente, el acto administrativo en relación con los derechos fundamentales, atendiendo al respeto que le deben profesar los gobiernos, dejando de lado la excusa de la protección y defensa del interés público como motivación de sus actuaciones, y promoviendo la construcción de un Derecho Administrativo centrado en los derechos de las personas. Mientras que, el Mtro. Emigdio Julián Becerra Valenzuela analiza el estatus de la nueva agencia nacional de aduanas de México y los retos que presenta su implementación. Asimismo, en relación con el respeto a los derechos, el Mtro. Agustín Eduardo Carrillo Suárez, sitúa sus investigaciones en la educación frente a las discordancias administrativas. Y, de igual manera, el Dr. Ángel Luis Parra Ortiz se centra en la solución del conflicto entre los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad en el juicio contencioso-administrativo, y el Mtro. Omar Leal García, analiza la respuesta del Estado mexicano ante la emergencia sanitaria, refiriéndose a la proporcionalidad de su intervención atendiendo a los bienes jurídicos en riesgo. Y, finalmente, esta sección finaliza con las aportaciones del Dr. Eduardo Elías Gutiérrez López, el Dr. Agustín Manuel Velázquez Bustamante y el Mtro. Víctor Hugo Saldaña Guevara sobre los medios probatorios en el procedimiento administrativo de refugio en México, y los problemas de la inviabilidad de acreditar el temor fundado; y la aportación del Dr. José Guadalupe Altamirano Castro sobre los perfiles en el servicio público y la buena Administración Pública.

La sección tercera analiza el perfil de género en el Derecho Administrativo y en la Administración Pública. Asimismo, la Dra. Miriam Ivanega realiza unos apuntes sobre el principio igualdad dentro del Derecho Administrativo que obliga a la consagración

de este dentro de las actuaciones de la Administración, para construir una sociedad democrática y justa. Mientras que, la Dra. María Inés Aragón Salcido se centra en la paridad de género en Sonora, en el marco del S. XXI. Por otro lado, los Mtros. Gustavo E. Reyes Pazos y Luis A. Hagelsieb Dorame, reflexionan sobre el principio de paridad de género en la designación de funcionarios en la Administración Pública, desde la sección concreta de la experiencia electoral. Y, de igual manera, el Mtro. Iván Eduardo Andrade Rembau analiza la transversalidad de las políticas pública con enfoque de género desde la planeación gubernamental.

En cuarto lugar, la sección cuarta se circunscribe al análisis de la implementación de las tecnologías propias de la Era Digital en la función administrativa, legislativa y jurisdiccional. Así, en primer lugar, el Dr. Juan Francisco Díaz se plantea si la tecnología está al servicio de la Administración Pública, o en el sentido contrario, apostando por la simplificación del procedimiento y apoyándose en las nuevas tecnologías para adecuar la Administración a las necesidades propias del S. XXI. En segundo lugar, la Dra. Eréndira Salgado Ledesma se centra en analizar los retos y rezagos de las telecomunicaciones en la función pública. En tercer lugar, el Dr. Gonzalo Armienta Hernández estudia cómo la pandemia ha sido una oportunidad sin precedentes para llevar la Era Digital a la Administración Pública. En cuarto lugar, la Dra. Ariana Expósito Gázquez puntualiza sobre cuáles son los pilares sobre los que debe construirse la Administración Digital, o del futuro. En quinto lugar, la Dra. Nancy Nelly González Sanmiguel se centra en las implicaciones del gobierno digital dentro del ámbito de actuación del Derecho Administrativo. Así, por ejemplo, se interesa en las actuaciones de la inteligencia artificial dentro del proceso administrativo y los problemas que puede derivar su integración en relación con la protección

ARIANA EXPÓSITO GÁZQUEZ

de los derechos fundamentales. En sexto lugar, el Dr. Enrique Cruz Martínez se refiere en su trabajo a los retos presupuestales en la Era Digital, en tanto que no se puede olvidar que la transformación tecnológica no llegará nunca, si no va acompañada de forma sinérgica con una inversión económica suficiente.

Y, en quinto lugar, la sección quinta se cierne sobre el federalismo y Administración Pública en tiempos de pandemia. En este sentido, la Dra. Guadalupe Fernández Ruíz analiza el estado del federalismo mexicano, como sistema de gobierno. Mientras que, la Mtra. Karla Ballesteros Tapia se refiere a los problemas del federalismo mexicano en la lucha contra la contingencia sanitaria en el Estado de Sonora. Y, en un sentido similar, el Dr. Manlio Fabio Casarín León se centra en analizar el federalismo desde la perspectiva de protección de los derechos humanos durante la pandemia. Por otro lado, la Dra. Adria Velia González Beltrones cuestiona si estamos presenciando un federalismo formal o por el contrario es un centralismo fáctico, en época de pandemia. Y, para finalizar, la Lic. María Dolores Rocha Ontiveros sistematiza cuál es el impacto real del federalismo mexicano en la Administración Pública.

En síntesis, la obra es el sobresaliente producto a la dilatada carrera académica de sus autores, donde se combinan tanto los elementos doctrinales, legislativos y jurisprudencial de trascendencia y especial actualidad. Todo ello en un contexto en el que la reivindicación y actuaciones dentro del Derecho Administrativo se han convertido en trascendentales para promover la normalidad dentro de un Estado sometido a un profundo caos.

CONVOCATORIA

Invitamos a los asociados de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, nacionales y honorarios internacionales, así como invitados con el aval de un asociado, para que envíen los textos que deseen publicar en el ***Revista de Derecho Administrativo***, que se publica semestralmente, recopilándose las colaboraciones los meses de enero y julio.

Se propondrán las colaboraciones como **Fondo, Opinión, Reseña Legislativa, Comentario Jurisprudencial, Reseña Bibliográfica, Avisos Académicos.**

Los contenidos deben tener una extensión mínima de 2,000 palabras, atendiendo el criterio editorial siguiente:

Extensión.

Toda colaboración debe ser original e inédita del o los autores.

Los artículos de fondo tendrán una extensión de entre 15 y 30 páginas, atendiendo al formato que se explica aquí.

Los artículos de opinión tendrán una extensión de entre 8 y 12 páginas.

Las reseñas legislativas, los comentarios jurisprudenciales y las reseñas bibliográficas tendrán una extensión máxima de 5 páginas.

Los avisos académicos tendrán una extensión máxima de 1 página.

Título.

El título del artículo se escribirá centrado, con mayúsculas y negritas.

Autor.

Irá seguido del nombre del autor, en negritas, alineado sobre el margen derecho.

El autor colocará en nota a pie de página el dato curricular con que quiera ser identificado -no más de dos renglones.

Idioma.

Se aceptarán textos en cualquier idioma.

Resumen, abstract y palabras clave.

En los artículos de fondo y de opinión, después del título y del autor, se redactará un resumen del artículo de ocho renglones como máximo. Así mismo, a continuación, se mencionarán las palabras clave del texto.

Abreviaturas.

Se utilizarán las abreviaturas usuales o comunes. En su caso, cada autor insertará al inicio de su colaboración una relación de las abreviaturas que utilice en el texto.

Sumario.

Al inicio del trabajo se incluirá un índice, a renglón completo y seguido, como en el siguiente ejemplo aparece:

I.- Introducción, II.- Antecedentes Recientes, III.- Régimen Actual, IV.- El Contrato de Trabajo, V.- Bibliografía

Incisos.

Los incisos y subdivisiones subsiguientes se escribirán en negritas, con mayúsculas iniciales y minúsculas.

Márgenes.

Los márgenes serán los que el programa word establece automáticamente.

Formato.

Los textos se presentarán en WORD, tipo de letra TIMES NEW ROMAN, tamaño 12, a espacio y medio de interlineado.

Citas.

Las citas de tres renglones o más, se escribirán con sangría total de un tabulador, como se ve en el siguiente ejemplo:

Dice León Duguit, superando ideas anteriores, que

Un sistema jurídico no tiene realidad sino en la medida en que pueda establecer y sancionar

reglas que aseguren la satisfacción de las necesidades que se imponen a los hombres en una sociedad dada, y en un cierto momento.

Las citas menores a dicha extensión se insertarán como texto, agregando comillas al inicio y al fin “bla bla”.

En ambos casos se insertará la respectiva nota a pie de página como aparece en el ejemplo.

Referencias bibliográficas.

Las citas bibliográficas se realizarán a pie de página, según el formato que se indica. Se incluirá bibliografía al final de cada colaboración.

Las citas se harán con arreglo a las siguientes reglas:

- De libros:

Sánchez Pérez, Eustaquio. EL DERECHO URBANO. México. Porrúa. 3^a edición. 2016. p. 143.

- Capítulos de libros:

Sánchez Pérez, Eustaquio. *El Reglamento de Construcción* en Lasso, Gloria. Coordinadora. EL DERECHO URBANO. México. Porrúa. 3^a edición. 2016. p. 143.

- Artículos en revistas:

Sánchez Pérez, Eustaquio. El Derecho Urbano, REVISTA DE NOVEDADES JURÍDICAS. Madrid. BOE, 2002, p. 1077.

Bibliografía

Se colocará al final del texto.

La fecha límite de entrega es los días 20 de enero y julio de cada año.

Los textos se remitirán indistintamente al doctor Miguel Alejandro López Olvera (lawyerboss@hotmail.com) o a Jorge Vargas Morgado (jvm@vargasmorgado.com o jorge.vargasm@anahuac.mx).

Atentamente

El Consejo Editorial

