

REVISTA *de* DERECHO ADMINISTRATIVO

Publicación de la Asociación Mexicana de Derecho
Administrativo



Número 5, Enero - Junio de 2024

REVISTA *de* DERECHO ADMINISTRATIVO

Publicación de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo



Número 5, Enero - Junio de 2024

Dr. Jorge Fernández Ruiz
Presidente Honorario Vitalicio

Dr. Jorge Vargas Morgado
Presidente

Dr. Francisco Javier Coquis Velasco
Secretario

Mtra. 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. 5, Enero - Junio de 2024, es una publicación semestral editada por la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

DR 2024 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/10.62835/00011>

ARTÍCULOS DE FONDO

PODER JUDICIAL ADMINISTRATIVO POLACO – SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS PARA EL FUTURO.....	8
--	----------

Jan Olszanowski y Wojciech Piątek

LA UNIFICACIÓN NORMATIVA EN MÉXICO.....	22
--	-----------

Griselda Anguiano Espinosa

LA IA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: DESAFÍOS ÉTICOS, REGULACIONES Y FUTURO RESPONSABLE	36
---	-----------

Fernando Manuel Castro Figueroa

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CENSURA DIGITAL EN ESPAÑA	49
---	-----------

Ariana Expósito Gázquez

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

LA VISIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DENTRO DE LA DESIGNACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL EN MÉXICO	60
---	-----------

Nancy Nelly González Sanmiguel

RESEÑAS

Reseña del libro DESDE LOS DERECHOS De la autoría de ISAAC AUGUSTO DAMSKY.....	69
---	-----------

Jorge Vargas Morgado

CONVOCATORIAS

XVI CONGRESO MEXICANO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	72
--	-----------

CONVOCATORIA PARA PUBLICAR EN ESTE MEDIO	74
---	-----------

ARTÍCULOS *de*
FONDO

PODER JUDICIAL ADMINISTRATIVO POLACO – SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS PARA EL FUTURO¹

Dr Jan Olszanowski²

Prof. Dr hab. Wojciech Piątek³

RESUMEN: El objeto del estudio es la presentación de los principales supuestos en los que se basa la existencia de la jurisdicción administrativa polaca. Además de las observaciones de carácter histórico y organizativo, relativas al marco contemporáneo de su funcionamiento, también se presentarán los retos a los que se enfrenta este poder judicial. Éstos se refieren principalmente al cumplimiento de la obligación de examinar los casos en un plazo razonable, así como a la uniformidad de la jurisprudencia y a la garantía de un mayor nivel de transparencia en su funcionamiento. En el ámbito de un análisis jurídico comparativo se ha hecho referencia también a las experiencias de otros sistemas europeos de poder judicial administrativo.

ABSTRACT: The aim of the study is to present the main assumptions on which the existence of the Polish administrative court is based. In addition to historical and organisational observations concerning the contemporary framework of its functioning, the challenges facing this judicial system will also be presented. These mainly relate to the fulfilment of the obligation to examine cases within a reasonable time, as well as to the uniformity of case law and to ensuring a higher level of transparency in its functioning. Within the scope of a comparative legal analysis, reference has also been made to the experiences of other European systems of administrative courts.

SUMARIO: I. Introducción. II. Marcos históricos, sistémicos y procesales de la jurisdicción administrativa polaca. III. Poder judicial polaco hoy en día. IV. Retos para el futuro y la manera de realizarlos. V. Conclusiones.

I. Introducción.

¹ Este artículo se ha elaborado en el marco de un proyecto científico financiado por el Centro Nacional de Ciencia polaco concerniente a la impugnabilidad de las decisiones de los tribunales administrativos. (No. del proyecto UMO-2018/30/E/HS5/00421).

² Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego, Departamento de Procedimiento Administrativo y Contencioso-Administrativo. Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im.

³ Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego, Departamento de Procedimiento Administrativo y Contencioso-Administrativo. Adama Mickiewicza w Poznaniu [Universidad Adam Mickiewicz de Poznan]

Al igual que en Argentina, también existen en Polonia tribunales administrativos, además de los tribunales ordinarios que resuelven casos civiles y penales. Estos tribunales se ocupan del control de las actividades de la administración pública ejercidas en términos de cumplimiento de la ley⁴. Desde el punto de vista sistémico y procesal, están separados de los tribunales ordinarios (civiles y penales). El 1 de enero de 2024 se cumplieron 20 años de la entrada en vigor de tres leyes que habían introducido una estructura de dos instancias en lugar de una única instancia en la jurisdicción administrativa polaca⁵. A lo largo de estos 20 años, se han conseguido unos considerables logros en el ámbito de la jurisprudencia de los tribunales administrativos⁶. Se ha consolidado el marco sistémico en el que funcionan estos tribunales. También han surgido mecanismos que incitan a reflexionar sobre los cambios tanto procesales como sistémicos.

El objetivo de este artículo es presentar el marco estructural y procesal básico en el que funciona la jurisdicción administrativa polaca, incluyendo las diferencias sistémicas existentes con respecto a la jurisdicción ordinaria, así como los retos relacionados con la prestación de una protección jurídica real por parte de los tribunales administrativos. El punto de partida de las consideraciones será la normativa tanto nacional como internacional, incluidos los estándares vigentes en el Consejo Europeo⁷ y en la Unión Europea⁸, de los que Polonia es miembro. A continuación, se someterá al análisis la jurisprudencia de los tribunales administrativos en relación con las cuestiones objeto de análisis.

El estudio se dividirá en tres partes. El punto de partida de la primera parte será la presentación del marco básico sistémico y procesal de la jurisdicción administrativa polaca. La segunda etapa de consideraciones se referirá a la imagen actual del poder judicial. Se considerarán tanto los aspectos positivos, gracias a los cuales la protección jurídica concedida a los ciudadanos tiene un carácter real, como los puntos débiles, cuya eliminación contribuiría a aumentar su

⁴ De la bibliografía en inglés disponible en línea sobre la justicia administrativa polaca, véase W. Piątek, Access to the highest administrative courts: between the right of an individual to have a case heard and the right of the court to hear selected cases, CEPAR 2020, Nb 1, p. 1023, J. Olszanowski, The model of supervision over administrative courts in Poland, Bratislava Law Review 2020, Nb 2, p. 173-188, W. Piątek, L. Potěšil, A right to have one's case heard within a reasonable time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – standards, the reality and proposals for the future, Utrecht Law Review 2021, Nb 1, p. 20-32.

⁵ Se trata de las Leyes del 25 de julio de 2002. Ley sobre el sistema de tribunales administrativos (BOE de 2022, apdo. 2492 con modificaciones, en lo sucesivo p.u.s.a.), Ley del 30 de agosto de 2002. Ley sobre los procedimientos ante los tribunales administrativos (BOE de 2023, apdo. 1634 con modificaciones, en lo sucesivo p.p.s.a.) y Ley del 30 de agosto de 2002. Disposiciones introductorias de la Ley p.u.s.a. y p.p.s.a. (BOE de 2002, n° 153, apdo. 1271 con modificaciones).

⁶ Está disponible en formato electrónico en polaco en la Base de Datos Central de Resoluciones de los Tribunales Administrativos en la siguiente dirección orzeczenia.nsa.gov.pl

⁷ El artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (BOE 1993, n° 61, apdo. 284), que establece el derecho a un juicio, merece una mención especial.

⁸ Cabe destacar el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO UE 2007/C 303/01), que consagra el derecho al recurso judicial efectivo.

eficacia. En la parte final se mostrarán formas de eliminar los aspectos negativos que obstaculizan el potencial existente en el poder judicial polaco.

Al proceder a la presentación del marco normativo en el que funciona la jurisdicción administrativa polaca, nos gustaría que fuera cognitivamente inspirador para el lector argentino. Las dificultades que surgen del funcionamiento de los tribunales argentinos y polacos son hasta cierto punto comunes. Conciernen, entre otros, a la excesiva duración de los procedimientos judiciales y el complejo lenguaje en el que los tribunales se comunican con los ciudadanos. Esperamos que la presentación de las maneras en que el legislador polaco y la ciencia jurídica polaca las consigue sirva de inspiración para la ciencia jurídica en Argentina. Del mismo modo, las experiencias argentinas pueden contribuir a ampliar la perspectiva polaca. Por lo tanto, esperamos mantener la cooperación científica argentino-polaca.

II. Marcos históricos, sistémicos y procesales de la jurisdicción administrativa polaca.

La historia del poder judicial administrativo en Polonia se remonta al siglo XVI, cuando dentro de la administración real empezaron a funcionar las comisiones de Hacienda para la recaudación de impuestos⁹. Entre los años 1795 y 1918, Polonia no existió como Estado independiente, estando bajo ocupación austriaca, prusiana y rusa. Tras el final de la Primera Guerra Mundial y la recuperación de la independencia, en 1922 se llegó a crear un Tribunal Administrativo Supremo de una única instancia¹⁰. La tarea del Tribunal era el control de las actividades de la administración pública en cuanto a su conformidad con la ley. Si el recurso se consideraba justificado, el tribunal anulaba el acto administrativo impugnado. En caso contrario, el recurso era desestimado.

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, Polonia permaneció bajo la influencia de la URSS hasta el año 1989. En el régimen de la así llamada democracia popular, en el que el poder pertenecía teóricamente al "pueblo trabajador de las ciudades y los campos" y prácticamente al Partido Comunista, no había lugar para poder judicial administrativo que controlara las actividades de la administración pública. La reactivación de ese tribunal ocurría gradualmente bajo la influencia de las revueltas liberales en el año 1980.¹¹ Todo el tiempo el tribunal tenía una estructura de una única instancia. Su sede se encontraba en Varsovia. Con el pasar del tiempo, empezaron a establecerse delegaciones provinciales del Tribunal Superior Administrativo (TSA) en las ciudades

⁹ W. Szafranski, Początki idei sądowej kontroli administracji w pierwszej Rzeczypospolitej, w: red. G. Łaszczyca, W. Piątek, System Prawa Sądownictwa Administracyjnego. Zagadnienia ogólne. Tom I, Varsovia 2023, p. 136 y siguientes.

¹⁰ W. Piątek, The Polish legislation on administrative procedure, w: G. della Cananea, A.F. Zumbini, O. Pfersmann, The Austrian codification of administrative procedure, Oxford 2023, p. 117.

¹¹ W. Piątek, Historia sądownictwa administracyjnego po zakończeniu II Wojny Światowej, w: red. G. Łaszczyca, W. Piątek, System Prawa Sądownictwa Administracyjnego. Zagadnienia ogólne. Tom I, Varsovia 2023, p. 200-202.

polacas más grandes.¹² El ámbito de competencia del TSA se fue ampliando gradualmente. Sólo bajo la influencia de la Constitución¹³ promulgada en el año 1997, en la que se introdujo el principio de la doble instancia en cada procedimiento judicial, surgió la necesidad de crear una estructura de tribunal administrativo de doble instancia¹⁴. Como se ha señalado al principio, eso ocurrió en el año 2002. Las disposiciones entraron en vigor el 1 de enero de 2004 y, aparte de modificaciones menores, siguen vigentes sin cambios hasta el día de hoy.

Desde su restablecimiento en el año 1922, el poder judicial administrativo en Polonia ha tenido una estructura separada de los tribunales ordinarios. La razón para separar el poder judicial administrativo es la forma en que se ejerce la justicia, que consiste en controlar las actividades de la administración pública. Un tribunal administrativo, es decir, una entidad de la autoridad pública perteneciente al poder judicial¹⁵, controla las actividades de las entidades que forman parte del poder ejecutivo¹⁶. También es importante la variedad de casos que examinan los tribunales administrativos. Se trata de decisiones tomadas por los órganos del poder ejecutivo¹⁷. También es importante el conocimiento de las particularidades de las actividades de la administración pública. Sólo un tribunal que tenga conocimiento del funcionamiento de la administración, así como las particularidades de los casos que se tramitan allí, es capaz de evaluar de manera objetiva y profesional si las decisiones adoptadas están conformes con la ley.

Una consecuencia de la separación de la estructura del poder judicial administrativo y ordinario son los diferentes principios de supervisión de estas dos ramas del poder judicial. En el caso de los tribunales administrativos, la supervisión de estos tribunales la ejerce el Presidente del Tribunal Superior Administrativo¹⁸. En el caso de los tribunales ordinarios, la supervisión administrativa y la gestión de la administración judicial se han confiado al Ministro de Justicia. Este último es un órgano del poder ejecutivo, al ser miembro del gobierno. Esto provoca tensiones entre el poder ejecutivo y el poder judicial. Desde una perspectiva sistémica, el modelo de gestión

¹² El día en que entraron en vigor las disposiciones sobre la doble instancia administrativa (1 de enero de 2004), había 12 sedes del Tribunal Supremo Administrativo. Se transformaron en tribunales de primera instancia.

¹³ Ley del 2 de abril de 1997 Constitución de la República de Polonia (BOE de 1997, No. 78, apdo. 483 con modificaciones).

¹⁴ El apartado 2 del artículo 236 de la Constitución fija un plazo de 5 años para establecer el principio de doble instancia en relación con los tribunales administrativos.

¹⁵ A los tribunales administrativos se les aplican todos los requisitos para garantizar su independencia, tanto desde el punto de vista sistémico como procesal y financiero.

¹⁶ El control del poder judicial ejercido sobre el ejecutivo debe respetar las exigencias derivadas del principio de división tripartita de poderes estipulado en el artículo 10 de la Constitución. Por este motivo, el único criterio de control es la legalidad de la actuación de la administración, y los tribunales sólo dictan excepcionalmente sentencias que sustituyen las decisiones de la administración.

¹⁷ Se trata de decisiones individuales, p. ej. en materia de construcción, asistencia social o protección del medio ambiente. Los actos generales también están sujetos a control judicial, p. ej., las leyes promulgadas por los órganos de gobierno local y los órganos provinciales de administración gubernamental.

¹⁸ Para más información véase: J. Olszanowski, *The model of supervision over administrative courts in Poland*, Bratislava Law Review 2020, Nb 2, p. 173-188.

y supervisión de los tribunales administrativos debe evaluarse como el que garantiza mejor la aplicación del principio de la división tripartita de poderes, incluida la independencia de los tribunales. Gracias a esta solución, el poder judicial administrativo permanece al margen de la influencia del poder ejecutivo, al que controla. El Presidente del TSA, al estar dentro del poder judicial administrativo, es más consciente de sus puntos fuertes y débiles. Al mismo tiempo, todo el poder judicial administrativo actúa de manera abierta al estar sometido al juicio de la opinión pública. El Presidente del TSA está obligado a informar anualmente al Presidente de la República de Polonia y al Consejo Judicial Nacional sobre el funcionamiento de los tribunales administrativos¹⁹. Por lo tanto, este poder judicial no actúa aislado del mundo exterior.

El poder judicial administrativo está separado de la jurisdicción ordinaria (civil y penal) tanto estructural como procesalmente.²⁰ Dentro de su sistema, en el primer nivel se encuentran los tribunales administrativos provinciales, de los que hay 16, uno en cada provincia, y el TSA con sede en Varsovia. La estructura de los tribunales comunes es de tres niveles. Por encima de los tribunales de distrito hay audiencias provinciales y tribunales de apelación. Sin embargo, los procedimientos, ya sean civiles o penales, son, al igual que los tribunales contencioso-administrativos, de dos instancias²¹. Significativamente, por encima de los tribunales ordinarios existe además el Tribunal Supremo, que examina los recursos procesales extraordinarios contra las decisiones de los tribunales ordinarios. Es responsable de ejercer el control jurisdiccional sobre los tribunales ordinarios, incluso en lo que respecta a la uniformidad de la jurisprudencia²². Sistémicamente, su posición es igual a la del TAS, que, sin embargo, sigue siendo un tribunal de instancias contencioso-administrativas. Este tribunal resuelve los recursos interpuestos contra las resoluciones de las audiencias provinciales. Además, adopta resoluciones cuyo fin es unificar la jurisprudencia, así como resuelve los conflictos de competencia entre los órganos de la administración gubernamental y local²³. Por lo tanto, no existen vínculos estructurales entre el poder ejecutivo y la jurisdicción administrativa. La jurisdicción administrativa también dispone de un presupuesto separado, pero está financiada por el Tesoro Público. El Presidente del TAS, es el encargado de elaborar el proyecto de presupuesto. En la práctica, todavía no se ha dado el caso de que este proyecto haya sido modificado significativamente en la fase de trabajo parlamentario. Al Presidente del TSA, en lo que respecta a la ejecución del presupuesto de los tribunales administrativos, le corresponden las competencias del ministro responsable de las finanzas

¹⁹ Art. 15 § 1 p.u.s.a.

²⁰ No corresponde recurso alguno ante los tribunales ordinarios y viceversa sobre las decisiones de los tribunales administrativos. Las sentencias y decisiones del Tribunal Supremo Administrativo son firmes desde el momento en que se dictan.

²¹ El procedimiento civil se regula en la Ley del 17 de noviembre de 1964 – Ley de enjuiciamiento civil (BOE de 2023, apdo. 1550 con modificaciones). El procedimiento penal se regula en la Ley del 6 de junio de 1997 - Ley de enjuiciamiento Penal. (BOE de 2022, apdo. 1375 con modificaciones).

²² Art. 183 apdo. 1 de la Constitución.

²³ La competencia del TSA constituye el art. 15 p.p.s.a.

públicas²⁴. De este modo, se ha concedido a los tribunales administrativos una gran independencia en términos organizativos y financieros.

Las características de la jurisdicción contencioso-administrativa polaca, a diferencia de la jurisdicción ordinaria, son:

1. El carácter controlador del poder judicial. Estos tribunales se pronuncian sobre conformidad de las actividades de la administración pública con la ley. Si el recurso se considera justificado, el tribunal anula la decisión impugnada u otro acto del ámbito de la administración pública. A continuación, el caso vuelve a ser examinado y resuelto por el órgano de la administración pública. Los tribunales ordinarios se pronuncian sobre la sustancia del asunto, en el sentido de que determinan directamente los derechos y las obligaciones de las partes del procedimiento en la resolución que pone fin al procedimiento.
2. Un amplio catálogo de poderes de supervisión y personales del Presidente del TSA en relación con el conjunto de la jurisdicción administrativa. Con respecto a los tribunales ordinarios, estos poderes corresponden al Ministro de Justicia. Dado que los tribunales administrativos controlan la administración pública, se ha eliminado el papel del Ministro de Justicia en relación con estos tribunales.
3. La igualdad de posición de las partes en el procedimiento con el sujeto que denuncia una manifestación concreta de un acto u omisión y el órgano de la administración pública que ha emitido el acto impugnado o ha cometido una inactividad. Ante el tribunal administrativo, existe un litigio entre el sujeto individual (el querellante) que inicia estos procedimientos y el Estado en la forma del órgano que ha emitido el acto impugnado o ha iniciado una acción. Los derechos procesales de ambas partes son iguales. En los procedimientos en los tribunales ordinarios, la regla es la participación de dos sujetos particulares como partes litigantes.
4. El estrecho ámbito del procedimiento probatorio, limitado únicamente a las pruebas documentales. El tribunal administrativo se basa en los materiales probatorios presentados por el órgano de la administración pública. Si son insuficientes para evaluar la legalidad de la actuación del órgano, el acto impugnado o la actuación son objeto de anulación. El abánico de medidas probatorias disponibles, ya sea en un procedimiento civil o penal, es mucho más amplio (por ejemplo, prueba testifical, opinión del perito, inspección ocular).
5. Procedimientos de doble instancia. Contra una sentencia de un tribunal administrativo provincial cabe recurso de casación ante el TSA. La doble instancia es la competencia no sólo del procedimiento contencioso-administrativo, sino también del procedimiento civil y penal²⁵. Se puede interponer un recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra una sentencia firme dictada por un tribunal de segunda instancia. A diferencia del recurso de

²⁴ Art. 14 § 2 p.u.s.a.

²⁵ Información de la página web del Tribunal Superior Administrativo <https://nsa.gov.pl/sedziowie-nsa.php> (acceso el 17.12.2023).

casación ante el TSA, éste tiene carácter extraordinario. Asimismo, en el procedimiento civil, el legislador puede limitar el acceso a este recurso procesal, guiado por las violaciones de la ley en el caso o la importancia de la decisión para el interés público.

III. Poder judicial polaco hoy en día.

En los tribunales administrativos están empleados 625 jueces, de los cuales 517 en las audiencias provinciales y 108²⁶ en el TSA. Los tribunales ordinarios, tanto desde el punto de vista del número de jueces como en número de tribunales, son significativamente mayores que los administrativos. En este caso, el número de jueces supera los 9.000²⁷. El número de tribunales también es significativamente mayor. En Polonia funcionan actualmente 11 tribunales de apelación, 48 audiencias provinciales y más de 300 juzgados de distrito. En realidad, los tribunales administrativos constituyen una organización incomparablemente menor, más fácil de gestionar. Al mismo tiempo, sin embargo, cualquier injerencia del legislador consistente, por ejemplo, en transmitir una nueva categoría de casos a la jurisdicción de los tribunales administrativos²⁸ podría llevar fácilmente a la parálisis de su funcionamiento.

En total, los tribunales administrativos tramitan unos 80 000²⁹ casos al año, mientras que los tribunales ordinarios unos 15 millones de casos³⁰. El TSA examina aproximadamente entre 16.000 y 17.000 recursos de casación³¹ al año. La duración media de los procedimientos ante los tribunales administrativos de 1ª instancia es de 4 meses³², y ante el TSA 2 años³³. Este periodo es

²⁶ Información de la página web del Tribunal Superior Administrativo <https://nsa.gov.pl/sedziowie-nsa.php> (acceso el 17.12.2023).

²⁷ Evaluation of the judicial systems (2018–2020), The European Commission for the Efficiency of Justice, s. 19 véase. <https://rm.coe.int/en-poland-2018/16809fe2e9> (acceso el 18 de diciembre de 2023).

²⁸ En 2022, el Parlamento aprobó una ley en virtud de la cual los tribunales administrativos debían asumir los casos disciplinarios de todos los jueces, incluidos los de los tribunales ordinarios y el TSA, para su enjuiciamiento. Esta ley fue remitida por el Presidente al Tribunal Constitucional, que, en sentencia del 11 de diciembre de 2023, Kp 1/23, la declaró inconstitucional.

²⁹ En 2022, los tribunales administrativos provinciales recibieron 77 118 recursos. En 2021, la recepción fue 9146 casos superior y ascendió a 86 264 quejas. Véase Información sobre las actividades de los tribunales administrativos en 2022, Varsovia 2023, p. 13.

³⁰ <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/roczniki-statystyczne-gus/download.3848.0.html> (acceso el 18 de diciembre de 2023).

³¹ En el año 2022 en el TSA se presentaron 17 826 recursos de casación y 73 recursos para reiniciar el procedimiento. De los años anteriores han quedado a examinar 36 368 recursos de casación y 123 recursos para reiniciar el procedimiento. El TSA en el año 2022 examinó 16 100 recursos de casación. La demora a finales del año 2022 fue de 38 094 recursos de casación no examinados. Véase la Información sobre la actividad de los tribunales de administración en el año 2022, Varsovia 2023, p. 17.

³² En el año 2022 los juzgados de primera instancia tramitaron hasta 3 meses 37,13% de recursos, en el plazo hasta 4 meses 53,12% recursos, y hasta 6 meses 74,80% de recursos. Véase la Información sobre la actividad de los tribunales de administración en el año 2022, Varsovia 2023, p. 14.

³³ En 2022 El TSA examinó el 49,39% del total de casos en un plazo de 12 meses y el 69,15% de los casos en un plazo de 24 meses. Véase Información sobre la actividad de los tribunales administrativos en 2022, Varsovia 2023, p. 18.

demasiado largo. No garantiza que el caso se resuelva en un plazo razonable. Teniendo en cuenta la duración total del procedimiento administrativo y contencioso- administrativo³⁴, éste a veces dura varios años. En la práctica, esto significa que un sujeto particular puede esperar varios años a que se examine un caso sobre la concesión de un permiso de construcción u otorgamiento de una prestación de asistencia social.

El plazo medio para que los tribunales ordinarios examinen un caso es de 6 meses³⁵. En algunas categorías de casos, sin embargo, es considerablemente más largo. El tiempo que se tarda en examinar un caso también depende del centro judicial. Por regla general, los tribunales de las grandes aglomeraciones (como p. ej. Varsovia) tienen una carga de trabajo³⁶ mucho mayor. Esto afecta al tiempo para examinar el caso. Sin embargo, tanto en los tribunales ordinarios como en los tribunales administrativos, no hay posibilidad de trasladar a un juez de un tribunal a otro sin su consentimiento. Esto se debe al modelo adoptado de garantías de independencia judicial. El problema básico en el ámbito de los tribunales ordinarios es la entrada de casos cada vez mayor a los tribunales³⁷. Al mismo tiempo, el número de jueces que los resuelven se ha mantenido al mismo nivel durante muchos años. El efecto obvio es la prolongación de la resolución de casos en los tribunales ordinarios. En los tribunales administrativos, el número de casos aumentó significativamente entre el año 2005 y 2022³⁸. Durante este tiempo, el número de jueces ha aumentado un 115.³⁹ Al número de casos sujetos al examen de los tribunales ordinarios y administrativos influyen ante todo dos principios sistémicos: el principio del derecho a ser juzgado⁴⁰ y el principio de doble instancia del procedimiento judicial⁴¹. La comprensión del primero implica la posibilidad de reclamar protección judicial en un caso en que puedan violarse los derechos y libertades de un individuo. El segundo principio, en cambio, tiene como efecto un

³⁴ La necesidad de tener en cuenta la duración de los dos procedimientos conjuntamente ha sido señalada en LA jurisprudencia del TEDH en el contexto del derecho a ser juzgado en un plazo razonable previsto en el apartado 1 del artículo 6 del Convenio Europeo. Véase la sentencia del TEDH del 26 de octubre de 2000. *Kudła v. Polska*, núm. 30201/96; véase también la sentencia del TEDH del 7 de julio de 2015, *Rutkowski i inni v. Polska*, No. 72287/10.

³⁵ <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (acceso el 18 de diciembre de 2023).

³⁶ La misma observación se aplica a los tribunales administrativos. El Tribunal Administrativo Provincial de Varsovia es el más sobrecargado de todos los tribunales administrativos de primera instancia. El plazo para examinar un caso ante este tribunal supera 6 meses.

³⁷ A modo de ejemplo, en el año 2002 se presentaron en los tribunales ordinarios 8,6 millones de casos, en el año 2007 fue el número de más de 10 millones de casos, y en el año 2015 en número es de unos 15 millones de casos al año, con el número semejante de jueces. Véase <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/05/IWS-Siemaszko-Ostaszewski-Włodarczyk-Madejska-Tendencje-wpływu-spraw-do-polskich-sądów-powszechnych.pdf> (acceso el 18 de diciembre de 2023).

³⁸ El 2005 en los tribunales administrativos provinciales se presentaron 62 909 recursos. Véase Información sobre la actividad de los tribunales administrativos en el año 2005, Varsovia 2006, p. 10. Para recordar, en el año 2021 el número fue de 86 264, y en el año 2022 de 77 118.

³⁹ Los autores han obtenido la información numérica sobre el número de casos y jueces de tribunales administrativos directamente del personal de la administración del TSA.

⁴⁰ Art. 45 apdo. 1 de la Constitución.

⁴¹ Art. 176 apdo. 1 de la Constitución.

derecho prácticamente ilimitado a impugnar una resolución dictada por un tribunal de 1ª instancia. En consecuencia, no hay motivos para transmitir la competencia de impartir justicia a los órganos no judiciales. Además, está constitucionalmente excluido en principio imponer barreras de carácter jurídico en el ámbito de la posibilidad de impugnar una resolución dictada por el tribunal de 1ª instancia. Esto se refiere a cualquier caso, incluso al más simple.

El sistema judicial polaco, desde el año 2015, ha sido sometido a los cambios que no han contribuido a aumentar el nivel de protección jurídica otorgada⁴². Las reformas introducidas se han orientado en gran medida a cambios de personal en cuanto a puestos de dirección en los tribunales ordinarios. También han afectado a cuestiones sistémicas, incluso en el Tribunal Supremo. Ha habido un cambio en la forma de seleccionar a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), es decir, el órgano encargado de seleccionar a los candidatos a jueces presentados al Presidente⁴³. Las reformas introducidas se han extendido también a los procedimientos disciplinarios. La reacción de la comunidad judicial a las reformas introducidas ha sido negativa⁴⁴. Además, en el ámbito a los cambios que han supuesto una reducción de la independencia de los tribunales, las reformas han dado lugar a varias críticas con las consecuencias de los cambios introducidos de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE⁴⁵ y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴⁶ y declaraciones en la doctrina jurídica⁴⁷.

Estos cambios han afectado de forma limitada a la jurisdicción administrativa. La estructura de doble instancia de los tribunales administrativos no se ha modificado desde la reforma del año 2002. Numerosas competencias de control y organización siguen correspondiendo al Presidente del TSA. Únicamente el proceso de nombramiento de nuevos jueces, a pesar de las condiciones de contratación distintas en relación con los jueces de los tribunales ordinarios⁴⁸, de todos los jueces de Polonia por el CNJ. Debido a la políticamente condicionada elección de sus miembros por la

⁴² De la literatura en la lengua inglesa véase W. Sadurski, *Poland's constitutional breakdown*, Oxford 2019, p. 3 y siguientes.

⁴³ Art. 186 apdo. 1 y art. 187 apdo. 1 de la Constitución .

⁴⁴ https://www.iustitia.pl/images/pliki/raport2020/Raport_EN.pdf (acceso el 18 de diciembre de 2023).

⁴⁵ Sentencia TSUE del 19 de noviembre de 2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18.

⁴⁶ Sentencia ETPCz del 22 de junio 2021, No 43447/19, *Reczkowicz v. Poland*, sentencia del TEDH del 8 de noviembre de 2021, No 49868/19 and 57511/19, *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, sentencia del TEDH del 15 de marzo 2022, No. 43572/18, *Grzęda v. Poland*.

⁴⁷ T Koncewicz, *The Polish Counter-revolution Two and a Half Years Later: Where Are We Today?* (Verfblog, 7 July 2018) at <https://verfassungsblog.de/the-polish-counter-revolution-two-and-a-half-years-later-where-are-we-today>; T. Koncewicz, *When Legal Fundamentalism Meets Political Justice: The Case of Poland*. *Israel Law Review*. 2022;55(3):302-359. doi:10.1017/S0021223722000036; J. Macy, A. K. Duncan, *The Collapse of Judicial Independence in Poland: A Cautionary Tale*, *Judicature International* Vol. 104, No. 103 (2020-21), p. 41 – 49; <https://judicature.duke.edu/wp-content/uploads/2020/12/DUNCANv2-compressed.pdf>

⁴⁸ Para más información véase A. Skoczylas, W. Piątek, *Judges' appointments to the administrative judiciary: how to guarantee knowledge and experience to adjudicate disputes in the area of administrative law?*, *ELTE Law Journal* 2023, Nb 1, p. 60-63.

cámara baja del parlamento (Sejm), existen fundamentos para cuestionar su nombramiento⁴⁹. Esto se debe a la posibilidad de que un factor político influya en el proceso de selección de los jueces, lo que puede dar lugar - en un caso concreto - a una falta de independencia del tribunal que resuelve un caso determinado. Sin embargo, la jurisprudencia del TSA, siguiendo al Tribunal de Justicia de la UE, señala la necesidad de examinar cada caso de nombramiento de un juez individualmente⁵⁰. Cualquier intento de una evaluación general de la corrección de la selección para el puesto del juez y, en consecuencia, una evaluación de la propia independencia de los jueces es inadmisibles.

IV. Retos para el futuro y la manera de realizarlos.

El reto fundamental relacionado con el funcionamiento de la justicia administrativa polaca es la racionalización de los límites temporales de los procedimientos. El procedimiento contencioso-administrativo, que supone la introducción de los procedimientos ante los tribunales de ambas instancias, puede durar más de dos años, es posterior a los procedimientos administrativos anteriores. En este caso, la norma en el ordenamiento jurídico polaco es que el procedimiento administrativo sea también de doble instancia. Esto significa que, en el supuesto de que un caso administrativo clásico, las resoluciones pueden ser dictadas – hasta el momento de su conclusión - por cuatro entidades (dos resoluciones de órganos de la administración pública y dos resoluciones de tribunales administrativos). Por lo tanto, la duración total de tal procedimiento puede ser de varios años. Desde la perspectiva de la protección de los derechos de un individuo, se trata de una situación indeseable. Además, el modelo de casación de resolver por los tribunales administrativos puede dar lugar - en caso de consideración de un recurso por un tribunal administrativo - a la falta de una resolución definitiva. Los mismos casos pueden deambular durante muchos años entre instancias administrativas y judiciales.

Los requisitos constitucionales, incluido el principio de doble instancia resultante del art. 176 apdo. 1 de la Constitución, no permiten excluir el derecho a presentar un recurso de casación ante el TSA en determinadas categorías de casos. Esto significa que incluso en un caso sencillo y obvio en cuanto a la resolución, una parte tiene derecho a un procedimiento judicial en doble instancia. En cambio, se está deliberando la posibilidad de que el TSA resuelva la mayoría de los casos a puerta cerrada. Otra posibilidad se refiere a la resignación de las salas de tres miembros a favor de las unipersonales. Otra opción es establecer nuevas soluciones cuyo objetivo es un reconocimiento uniforme y más rápido de los casos en serie que no difieran desde el punto de vista de la situación real y legal.

⁴⁹ Sentencia TSUE del 19 de noviembre de 2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18, para. 143.

⁵⁰ Véase la sentencia del TEDH del 1 de diciembre de 2020, No 26374/18, Astradsson v. Iceland. Véase también la sentencia del TSA del 21 de septiembre de 2021, II GOK 12/18, sentencia del TSA del 11 de octubre de 2021, II GOK 18/18, orzeczenia.nsa.gov.pl

La transparencia es un elemento del derecho a un tribunal tanto a nivel nacional⁵¹, como internacional⁵². Esto no significa, sin embargo, que el examen de un caso en cada instancia deba tener lugar en un juicio. La transparencia tampoco debe limitarse únicamente a la organización del juicio. El acceso de las partes al expediente⁵³ e informar a la sociedad sobre los casos que están en curso ante los tribunales también juega un papel importante. Teniendo en cuenta que los tribunales administrativos polacos controlan la actividad de la administración pública basándose en el expediente del caso enviado desde el órgano junto con el recurso y la respuesta al recurso, la organización de un juicio no es, en la inmensa mayoría de los casos, crucial para su resultado final. Sin negar las ventajas resultantes del contacto directo entre el tribunal, las partes litigantes y el público, la resignación del juicio ante el TSA, dejando al mismo tiempo como principio el reconocimiento de los casos por los tribunales provinciales en el juicio, no constituiría una violación del derecho a ser juzgado⁵⁴. La resignación de la necesidad de los juicios supondría en la práctica para los jueces del TSA un día más a la semana dedicado al examen de los casos a puerta cerrada.

Si bien el establecimiento como norma del foro a puerta cerrada para el examen de un caso por el TSA no plantea, en nuestra opinión, grandes dudas, la resignación de las salas formadas por tres jueces en favor de las salas unipersonales no es tan evidente. Tomar una decisión en una sala formada por tres jueces permite una reflexión más amplia. A continuación, los jueces discuten durante la asamblea sobre la decisión. La ponderación de las razones a favor de una u otra posición es entonces más completa. Los casos contencioso-administrativos, incluidos los fiscales, de construcción o del ámbito de protección del medioambiente, suelen ser más complejos. Examinarlos en una sala de tres jueces profesionales es propicio para alcanzar la decisión más acertada. Esto no significa en absoluto que no sea necesaria una reflexión sobre la selección de casos en los que intervienen las salas de un solo juez. Los casos del ámbito de asistencia social o de la obligación de empadronamiento no parecen ser tan complicados desde el punto de vista legal como para justificar una decisión por parte de una sala de tres jueces profesionales. Sin embargo, incluso en este tipo de casos, valdría la pena introducir un mecanismo que prevea la posibilidad de remitir el caso a examinar por una sala de tres jueces cuando un caso concreto resulte complicado.

⁵¹ Art. 45 apdo. 1 de la Constitución de la República de Polonia.

⁵² Art. 6 apdo. 1 de la Convención Europea, art. 47 Carta de Derechos Fundamentales.

⁵³ En la época del progreso tecnológico, esto debería hacerse por vía electrónica. Desgraciadamente, todavía no ha sido posible para los litigantes individuales crear un portal en línea en el que puedan acceder fácilmente a sus expedientes judiciales iniciando sesión.

⁵⁴ Merece la pena mencionar que, en otros países, por ejemplo, en Alemania y Suecia, examinar los casos en el juicio por los tribunales administrativos de instancia superior es poco frecuente. Véase W.-R. Schenke, *Komentarz do art. 101 Prawa o sądach administracyjnych*, in: W.-R. Schenke (ed.), *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, 2020, p. 1288-1292. Véase también F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 2008, p. 35. Véase *Sveriges Domstolar, Årsredovisning 2022*, <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/statistik-styrning-och-utveckling/arsredovisning/arsredovisning-2022/> (acceso el 18.12.2023), p. 44, 49 y 55.

El carácter de doble instancia del procedimiento judicial ofrece más posibilidades de unificar la jurisprudencia. Una de las tareas a las que se enfrenta el TSA al resolver los recursos de casación es eliminar la heterogeneidad de la jurisprudencia desarrollada en los tribunales administrativos provinciales. A este objetivo contribuyen las resoluciones adoptadas por el TSA para resolver cuestiones legales que plantean serias dudas⁵⁵. Una solución que podría servir para aumentar la aplicación del procedimiento de adopción de las resoluciones sería la introducción de un tipo especial de las denominadas resoluciones piloto. Para adoptarlas, sería necesario que se plantearan ante la Audiencia Provincial una serie de casos idénticos desde el punto de vista legal y real⁵⁶. Una decisión única del TSA, que se adoptaría a solicitud del tribunal de 1ª primera instancia, determinaría entonces la manera en que se resolverían los asuntos similares en serie. Establecer una dirección para la resolución de estos casos crearía oportunidades no sólo para la unificación de la jurisprudencia, sino también para su resolución más rápida. La resolución piloto marcaría el rumbo para resolver los casos en serie. Sería vinculante no sólo para el tribunal de la 1ª instancia, sino también para el TSA, en caso de que una parte ejerciera su derecho a la doble instancia del procedimiento.

En el ámbito de las cuestiones técnicas y procesales, un reto para la jurisdicción administrativa polaca es la electrificación de los procedimientos. Un punto de inflexión en los tribunales polacos en este campo fue el estallido de la pandemia del Covid-19. Como consecuencia, los tribunales estuvieron obligados a introducir un modelo de juicios a distancia⁵⁷. En la actualidad, las partes en los procedimientos (no sólo en los casos de los tribunales administrativos) pueden solicitar el examen del caso en el sistema a distancia. Además, la introducción de un modelo de circulación electrónica de documentos también constituye un reto. Esto concierne principalmente a la comunicación entre el tribunal y la parte. La introducción de una forma electrónica de conservar los expedientes y el abandono definitivo del modelo tradicional de conservar los expedientes de los procedimientos judiciales en papel⁵⁸ podría suponer una importante facilitación. Además, sería aconsejable introducir la posibilidad de entregar cartas judiciales en formato electrónico. Todos estos elementos relacionados con la electrificación de los procedimientos judiciales constituyen sin duda un reto para la jurisdicción administrativa polaca. Al mismo tiempo, pueden contribuir a la aceleración de los procedimientos judiciales y a la apertura del poder judicial al menos a la parte de la sociedad que tiene acceso y sabe utilizar medios electrónicos de comunicación.

⁵⁵ Art. 15 § 1 cifras 2 y 3 p.p.s.a.

⁵⁶ En la práctica, estos casos no son poco frecuentes. Se refieren, por ejemplo, al mismo impuesto para distintos periodos de actividad económica llevada a cabo por el mismo empresario o al arancel de aduanas sobre docenas de coches importados a Polonia por el mismo importador.

⁵⁷ W. Piątek, A right to a public hearing in times of emergency – online or physical ?, *International Journal for Court Administration* 2023, Nb 2, <https://doi.org/10.36745/ijca.444>.

⁵⁸ Este programa (Liteko) funciona con éxito desde hace varios años en Lituania. Véase <https://e.teismas.lt/en/public/home/> (acceso 17.12.2023).

Aparte de los retos presentados relacionados con la duración del procedimiento, un elemento importante es la difusión de los logros de la jurisprudencia de los tribunales administrativos a un público amplio de destinatarios de forma comprensible. El buscador electrónico ampliamente disponible de las decisiones de los tribunales administrativos desempeña un papel importante⁵⁹. Debería postularse cualquier acción encaminada a difundir el conocimiento en el ámbito de las resoluciones de los tribunales administrativos que puedan afectar a toda la sociedad (casos fiscales o casos del ámbito del derecho de construcción). En este ámbito, no puede sobrestimarse el papel de los medios de comunicación electrónica. Además, conviene reflexionar sobre el grado de complejidad del lenguaje jurídico utilizado para redactar los fundamentos legales de las resoluciones judiciales. De nuestras observaciones resulta que la lectura y comprensión de muchos fundamentos legales es todo un reto para los estudiantes de Derecho. Esta cuestión está reconocida en los tribunales administrativos. Sin embargo, hasta ahora, aparte de los llamamientos del Presidente del TSA, no se han tomado medidas más decisivas para establecer directrices lingüísticas para la redacción de los fundamentos⁶⁰ o formación para los jueces sobre cómo deben redactar los fundamentos de las sentencias⁶¹ dictadas. El aumento del nivel de comunicación de las decisiones adoptadas y sus fundamentos siguen a la espera de una acción más decidida.

V. Conclusiones.

El funcionamiento de los tribunales administrativos a lo largo de los últimos 20 años en una estructura sistémica y procesal prácticamente inalterados favorece el mantenimiento de un alto nivel de protección de los derechos del individuo, así como la actuación de la administración pública conforme con la ley. La propia estabilidad del estado legal favorece la seguridad del derecho aplicado, incluido el desarrollo de una rica jurisprudencia. Esto no significa que no se deba seguir mejorando la actividad de los tribunales administrativos. Es especialmente importante reducir la duración de los procedimientos ante el TSA. Es perceptible la necesidad de garantizar la uniformidad de la jurisprudencia en los casos en serie. Además, es necesario simplificar la forma de comunicación entre los tribunales y los ciudadanos.

Las cuestiones presentadas en este estudio relativas a la introducción de más sesiones a puerta cerrada ante el TSA y un nuevo tipo de resoluciones en los casos en serie se son actualmente el objeto de las reflexiones en el TSA. No se sabe a ciencia cierta si las propuestas de cambio

⁵⁹ Disponible en orzeczenia.nsa.gov.pl

⁶⁰ Tales recomendaciones fueron formuladas por el Consejo de Estado francés. Véase Conseil d'État, Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative, 2018, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/juridiction-administrative-nouveaux-modes-de-redaction-des-decisions> (acceso el 18.12.2023).

⁶¹ Esta formación se imparte en una escuela para jueces en Austria (Österreichische Akademie für die Verwaltungsgerichtsbarkeit). En el marco de uno de los módulos de actividades (Maganen – Verhandlen – Entscheiden) los jueces adquieren nuevas habilidades para poder redactar los fundamentos.

elaboradas serán aceptadas en el proceso legislativo. Se remitirán al Presidente, quien tiene derecho de iniciativa legislativa. Será él quien decida si hace uso de este derecho.

LA UNIFICACIÓN NORMATIVA EN MÉXICO

*Griselda Anguiano Espinosa*¹

RESUMEN: El *ius puniendi* del Estado se regula en el artículo 21, tercer y cuatro párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene dos vertientes: penal y administrativa. El régimen jurídico de la facultad sancionatoria de la administración comprende un amplio número de leyes sustantivas aplicables a la materia administrativa de que se trate; cada una regula un procedimiento administrativo sancionador diferente, lo cual ha originado su múltiple regulación en México.

Lo anterior visibiliza la necesidad de unificar dicha normatividad y la importancia de crear un Código Nacional de Procedimiento Administrativo Sancionador, a fin de otorgar reglas y principios al procedimiento administrativo sancionador, regular la actuación de la autoridad y otorgar derechos y garantías al sujeto; dicho ordenamiento no tiene precedente en México, España e Iberoamérica, su creación garantiza el debido proceso y la seguridad jurídica mediante la vía legislativa en su vertiente de unificación de la ley.

La creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores es la solución concreta al problema normativo del inconsistente Derecho Administrativo Sancionador en México.

ABSTRACT: The State's *ius puniendi* is regulated in article 21, third and fourth paragraphs of the Political Constitution of the United Mexican States, and has two aspects: criminal and administrative. The legal regime of the administration's sanctioning power includes a large number of substantive laws applicable to the administrative matter in question; each one regulates a different administrative sanctioning procedure, which has led to its multiple regulation in Mexico.

The above highlights the need to unify said regulations and the importance of creating a National Code of Administrative Sanctioning Procedure, in order to provide rules and principles to the administrative sanctioning procedure, regulate the actions of the authority and grant rights and guarantees to the subject; said ordinance has no precedent in Mexico, Spain and Latin America; its creation guarantees due process and legal security through the legislative route in its aspect of unification of the law. The creation of the National Code of

¹Licenciada y Maestra en Derecho, Especialista en Derecho Constitucional y Doctorante del Programa de Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho, todos de la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctora en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Universidad de la Coruña, España.

Administrative Sanctioning Procedures is the concrete solution to the regulatory problem of inconsistent Administrative Sanctioning Law in Mexico.

PALABRAS CLAVE: procedimiento administrativo sancionador, leyes sustantivas, infracciones, sanciones, Derecho Administrativo Sancionador.

SUMARIO: I. Introducción. II. La tendencia a la unificación normativa. III. Los códigos nacionales en México. IV. La solución a la múltiple normatividad. V. El Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores. VI. La reforma legislativa como solución al problema normativo. VII. La configuración normativa. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

I. Introducción

El ius puniendi del Estado tiene como fin sancionar el ilícito, el cumplimiento de la ley y proteger el bien jurídico tutelado; se manifiesta en dos vertientes: penal y administrativa.

El art. 21, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ regula la facultad sancionadora de la administración, cuyo régimen jurídico comprende: diversas leyes sustantivas aplicables a la materia, especialidad o sector administrativo de que se trate; distintos órganos con capacidad jurídica y material; los principios, reglas, derechos y garantías, el procedimiento sancionador, entre otros; en conjunto comprende el Derecho Administrativo Sancionador Mexicano.

La administración impone la sanción mediante el procedimiento administrativo sancionador conforme a la ley aplicable; del análisis a las diversas leyes sustantivas vigentes en México se identificaron seis tipos del citado procedimiento: i) el general o común; ii) el especial; iii) el disciplinario; iv) el mixto o híbrido; v) los multi procedimientos, y vi) el indeterminado.

Lo anterior visibiliza la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador en México, y la necesidad de unificar dicha normatividad y la importancia de crear un Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores en México.

¹ En adelante CPEUM.

II. La tendencia a la unificación normativa

Con base en las actuales teorías garantistas y la técnica jurídica utilizada en otras materias, la múltiple regulación vigente del procedimiento administrativo sancionador en México limita el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y universales del debido proceso, de audiencia, defensa adecuada y seguridad jurídica del particular frente a la administración y los terceros interesados en el citado procedimiento.

Asimismo, implica la falta de reglas y principios especiales para la actuación de la administración y para la tramitación, desarrollo, conclusión y, en su caso, impugnación del procedimiento administrativo sancionador, por su naturaleza sancionatoria, el procedimiento administrativo sancionador requiere una regulación especial, como en la materia penal — Código Nacional de Procedimientos Penales²—, por pertenecer ser ambas materias vertientes del Derecho Sancionador General.

La múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador en la legislación mexicana implica un problema normativo imputable al legislador, cuyo sujeto tiene a su cargo la facultad legislativa y la congruencia del Sistema Jurídico Mexicano.

Dicho problema requiere una solución inmediata mediante la unificación de la diversa normatividad en materia de procedimiento administrativo sancionador, con base en la misma técnica jurídica aplicada a otras ramas del Derecho Sancionador, como el Derecho Penal, cuyo sistema ha servido como referente en el desarrollo de las otras ramas del Derecho Sancionador General, como el Derecho Administrativo Sancionador; y recientemente, de manera similar, con la publicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.³

III. Los códigos nacionales en México

El procedimiento penal es un procedimiento casi perfeccionado, ampliamente desarrollado en la ley, la doctrina y la jurisprudencia, se ha consolidado por su avanzada maduración y superioridad técnica; ha servido como referente para otros procedimientos de Derecho Público y/o Privado en México y otros sistemas jurídicos extranjeros.

Dicho procedimiento es una variante de los procedimientos sancionadores, por sus características y naturaleza rigurosamente punitiva y las conductas ilícitas que sanciona, en el ámbito federal, se regula por un código sustantivo —Código Penal Federal⁴— y un código procedimental —CNPP—.

² En adelante CNPP.

³ En adelante CNPCF.

⁴ En Adelante CPF.

El CNPP fue diseñado con base en el estudio y análisis de otros sistemas jurídicos; es resultado de un trabajo de configuración e integración normativa del CFPP y los códigos de procedimientos penales locales, debido a que el CNPP homologó las reglas del procedimiento penal de orden federal y local, y estableció la competencia y la actuación de las diversas autoridades competentes federales y locales de los diferentes ámbitos de competencia —tribunales, ministerio público y autoridades administrativas—.

En materia penal, el juez o tribunal competente impone la pena mediante el procedimiento penal —abreviado u ordinario según el caso— conforme al CNPP y el código penal sustantivo —CPF y/o el código penal local y/o la ley penal especial local o federal — para el delito especial—.

Actualmente, la materia penal cuenta con una regulación unificada y consistente para el juzgamiento del delito, la pena y el procedimiento penal conforme al nivel de competencia de que se trate, el procedimiento penal es regulado mediante el CNPP, su aplicación del es consistente en cualquier nivel de competencia —local o federal— y favorece la unicidad de la legislación penal —local y/o federal—.

Con lo anterior, en México, se ha patentado la técnica legislativa de la unificación de la múltiple legislación de una materia, la cual se aplicó en materia penal para la elaboración del CNPP, y recientemente en materia civil y familiar con el CNPCF, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de 2023, cuyo ordenamiento abrogó el CFPC y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas.

La unificación de la ley es un proceso legislativo encaminado a integrar la diversa regulación de una misma materia en un solo ordenamiento jurídico, a fin de evitar la múltiple regulación aplicable; lo anterior se hizo con el procedimiento penal y el procedimiento civil.

Los procesos de unificación normativa de la regulación del procedimiento penal y el procedimiento civil abrogaron los códigos de procedimientos penal y civil de orden federal y local; lo cual implicó la abrogación de al menos sesenta y seis ordenamientos jurídicos del Sistema Jurídico Mexicano, lo anterior visibiliza la eficacia de la unificación de la ley.

Con lo anterior, se identifica una nueva tendencia legislativa para unificar la múltiple regulación de una materia, como ha sucedido con el CNPP y recientemente, con el CNPCF, lo cual resulta relevante dada la múltiple regulación vigente del procedimiento administrativo sancionador.

IV. La solución a la múltiple normatividad

Del análisis jurídico a la legislación mexicana vigente en materia del procedimiento administrativo sancionador, se identificaron diversos tipos vigentes de procedimientos administrativos sancionadores: i) el tipo general, ii) el tipo especial, iii) el tipo disciplinario, iv) el tipo híbrido, v) el tipo multi-procedimientos, y vi) el tipo indeterminado.

Tal situación, más allá de regular y/o establecer un marco jurídico especial, implica un problema de carácter normativo, dado que el efecto de la múltiple regulación de dicho procedimiento sobre regula, semi regula y/o desregula el procedimiento administrativo sancionador en México.

La múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador genera diversas consecuencias de carácter formal, material, competencial, entre otros, dificultando el establecimiento de un marco jurídico único y especial para el procedimiento administrativo sancionador y el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración en México.

Dicho problema requiere una solución inmediata mediante la vía legislativa en su vertiente de unificación normativa, con base en la misma técnica jurídica aplicada a otras ramas del Derecho Sancionador, como el Derecho Penal, cuyo sistema ha servido como referente en el desarrollo de las otras ramas del Derecho Sancionador General, como el Derecho Administrativo Sancionador; y recientemente, de manera similar, en el Derecho Privado con la publicación del CNPCF.

La múltiple regulación se debe a las diferentes materias, especialidades y/o sectores administrativos vigentes, a las excepciones establecidas en el art. 1, tercer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como, al contenido, alcance y aplicación del principio de legalidad en materia administrativa.

Actualmente, cada ley de la materia, especialidad o sector administrativo regula de manera diferente el procedimiento administrativo sancionador, ninguna cuenta con una regulación especial para dicho procedimiento por la técnica jurídica empleada en dichos ordenamientos, por ello conviene llevar a cabo una reforma en materia administrativa a fin de consolidar la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador y crear un código único que regule el procedimiento administrativo sancionador.

V. El Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores

La finalidad fundamental de la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores es unificar la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador en México; con ello, otorgar consistencia a la múltiple regulación aplicable y contribuir a la actualización del Sistema Jurídico Mexicano mediante el ejercicio de la facultad legislativa, en sus vertientes de reforma y actualización, con ello resolver el problema normativo de la múltiple regulación aplicable.

La múltiple regulación del citado procedimiento evidencia que su estado actual además de, regular, semi regular, sobre regular y/o desregular dicho procedimiento, origina un continuo problema normativo en la práctica jurídica, que, si bien es cierto, actualmente se transita con la aplicación de la normatividad en los términos vigentes, también los es que, no es la mejor solución, dado que, evidencia la necesidad de reformar las diversas leyes en

materia administrativa, en lo relativo a la regulación del procedimiento administrativo sancionador.

Las diferentes leyes administrativas regulan el procedimiento administrativo sancionador de diferentes formas, debido a la falta de consistencia y unicidad de las leyes administrativas, lo cual origina varios tipos de procedimientos administrativos sancionadores, todos sumarios, inacabados e imperfectos; esa forma de regulación no es la mejor para los procedimientos sancionadores, ya que contraviene la garantía del debido proceso.

El fondo de la cuestión es imputable al legislador, cuya autoridad cuenta con la facultad de configuración normativa, que entraña el diseño, elaboración, reforma, abrogación y/o derogación de las leyes vigentes, entre otras, en materia sancionatoria.

En ese sentido, se estima que la configuración normativa en sus vertientes de creación, unificación y reforma legislativa es la base de la propuesta de solución a la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador.

Una vez identificado el problema normativo y planteada la propuesta de solución, mediante el diseño y configuración de un código que unifique la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador, es conveniente analizar la facultad normativa del legislador, cuya finalidad es la congruencia, armonización, estructura y actualización del Sistema Jurídico Mexicano.

Que, si bien es cierto que, dicho problema se transita como hasta ahora, con la aplicación de las leyes administrativas vigentes, también lo es que, es necesario evidenciar tal problemática a fin de abonar a la solución de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador.

La propuesta de solución tiene como base la facultad de configuración normativa del legislador mexicano, en su vertiente de creación y reforma legislativa, derivado de que se relaciona con el diseño, la elaboración y publicación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores, y la consecuente reforma a las leyes administrativas vigentes.

Invocando las diversas teorías garantistas de protección a los derechos humanos, los tratados internacionales en esa materia, así como, los recientes principios *pro-persona*, de eficacia normativa y progresividad de la ley, el problema normativo identificado no es imputable al sujeto, los terceros y la administración, por ser quienes aplican en su práctica jurídica la normatividad aplicable. Dicho problema es imputable al legislador, por la falta de la regulación aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

Para dicha autoridad los efectos materiales del problema formal no implican un detrimento en su esfera jurídica y/o el ejercicio de sus derechos y garantías de carácter subjetivo, derivado de que no forma parte de la relación jurídica o la litis entre el sujeto y la

administración, por tanto, lo efectos mínimamente trastocan su esfera jurídica y/o su ámbito de competencia.

Por ello, conviene promover la reforma legislativa correspondiente a fin de resolver el problema normativo derivado de la múltiple regulación vigente del procedimiento administrativo sancionador en México, considerando la técnica legislativa de la unificación normativa.

VI. La reforma legislativa como solución al problema normativo

Conforme al art. 73, fr. XXI, inciso b) de la CPEUM, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir la legislación en materia de delitos, faltas, penas, sanciones, y la regulación procedimental, entre otras.

Con base en lo anterior, en materia de delitos, penas y del procedimiento penal en el orden federal, se elaboró el CNPP, cuyo ordenamiento, conforme a la exposición de motivos,⁵ tuvo por objeto principal establecer la regulación en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos de competencia local y federal, con base en los derechos humanos reconocidos en ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales.

Establece: i) los principios constitucionales y complementarios aplicables al proceso penal; ii) el glosario de términos y objetivos comunes; iii) los sujetos y las partes procesales; iv) las atribuciones, facultades y/u obligaciones de las partes; v) la competencia de los jueces y tribunales judiciales, las autoridades policiales y el ministerio público; vi) la etapa de investigación; vii) las etapas del proceso penal; viii) las determinaciones judiciales; ix) las medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares; x) las pruebas; xi) los medios de impugnación, y xii) el registro y control de las actuaciones realizadas previo, durante y posterior al procedimiento penal, entre otros.

Por la estructura, configuración, contenido y diseño del CNPP, la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores debe inspirarse en el CNPP, dado que, se trata de una norma especial que regula el procedimiento sancionador en materia penal.

Con base en la reforma penal de 2008, el CNPP es el resultado de un amplio estudio y análisis de la práctica jurídica de otros sistemas jurídicos, la CPEUM, el Sistema Jurídico Mexicano, los tratados internacionales, la doctrina, los derechos humanos, entre otros; por ello, es una norma jurídica actualizada y elaborada con base en diversas fuentes de Derecho nacional y extranjero.

⁵ Numeral 1 del apartado denominado *Contenido de la minuta* del Proyecto de decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales aprobado por la Comisión de Justicia del Congreso de la Unión, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año XVII, número 3955-II, de fecha 5 de febrero de 2014, numeral 1; visible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/feb/20140205-II.html>

Por el contenido, alcance, efectos y finalidad del CNPP, el legislador ha procurado su actualización a fin de garantizar la congruencia con el Sistema Jurídico Mexicano y las nuevas tendencias del Derecho Procesal Penal, tendiendo al perfeccionamiento y su eficacia normativa y práctica.

Por esto último, la configuración normativa del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores debe diseñarse con base en el CNPP, siendo esta la propuesta de solución al problema formal de la múltiple regulación vigente del procedimiento administrativo sancionador en México.

VII. La configuración normativa

El legislador en el ámbito de su competencia cuenta con la facultad constitucional y legal de elaborar el ordenamiento jurídico aplicable a la materia de que se trate en su doble carácter: sustantivo y procedimental, conforme al art. 73, fr. XXI, inciso b) de la CPEUM.

Dicha facultad se sujeta al principio de razonabilidad legislativa, cuya herramienta orienta la actividad del legislador, soluciona lagunas jurídicas, establece determinadas facultades y sistematiza el orden jurídico mexicano.⁶

El art. 73, fr. XXI, inciso b) de la CPEUM establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir la legislación en materia de delitos, faltas, penas y sanciones, así como, la regulación procedimental aplicable.

Conforme a lo anterior, en México es necesario legislar en materia de procedimiento administrativo sancionador, con ello, diseñar la estructura, configuración y contenido de la regulación del procedimiento administrativo sancionador con base en el CNPP.

La creación de dicho ordenamiento se justifica con base en: i) el problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador; ii) la necesidad de proponer una solución al problema formal mediante el ejercicio de la facultad legislativa, y iii) la falta de regulación aplicable a dicho procedimiento.

Al legislador corresponde realizar las acciones necesarias para iniciar el proceso legislativo para diseñar el Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores.

Actualmente, el Congreso de la Unión tiene como antecedente el conjunto de actos y procedimientos realizados para la elaboración y publicación del CNPP, todos encaminados a establecer la legislación aplicable en la investigación, procesamiento y sanción del delito en materia penal.

⁶ Tesis: P./J. 130/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 8. Registro número: 170740.

La elaboración y publicación del CNPP implicó la programación de una serie de actos legislativos del Congreso de la Unión, los congresos locales y de diversas autoridades de distinto orden y competencia para llevar a cabo el proceso legislativo correspondiente.

Por la relevancia del proyecto normativo del CNPP fue necesario realizar los trabajos, estudios y análisis dogmáticos, doctrinales, prácticos, jurídicos y normativos del Derecho Positivo Mexicano y de Derecho Comparado necesarios para establecer la estructura, configuración y contenido del CNPP, para su posterior publicación.

El CNPP tuvo como antecedente la reforma penal de 2008, su concordancia con el CPF, los códigos penales locales y las leyes que establecen delitos especiales, la derogación de los códigos de procedimiento penal locales, así como, el conjunto de reformas legislativas a diversas leyes en materia penal para implementar dicha reforma.

La publicación del CNPP tiene un amplio trabajo legislativo, que implicó la colaboración, cooperación, coordinación y participación de diversas autoridades de distinto nivel y ámbito de competencia, así como, el seguimiento de los actos encaminados a integrar dicha normatividad.

Con base en la experiencia adquirida, el legislador tiene la posibilidad de proponer la agenda legislativa para la creación, diseño, elaboración y publicación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores, y la consecuente reforma a las diversas leyes administrativas vigentes.

La creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores requiere de un amplio conjunto de actividades de distinto orden de gobierno para proponer, implementar y elaborar dicho ordenamiento, así como, el trabajo de diversas autoridades de diferente nivel y ámbito de competencia, que, en conjunto son necesarias por la relevancia del problema normativo a resolver y el tipo de documento por elaborar, todos sujetos al mediano plazo.

Una solución rápida sería continuar de la misma manera como a la fecha; el actual problema, desde siempre, se ha transitado con la aplicación de la legislación vigente, en su caso, mediante la jurisprudencia, para efectos de los vacíos, ambigüedades y/o deficiencias de la regulación aplicable y, en su caso con la aplicación de la LFPA.

No obstante, como solución desde la vía legislativa en favor del Sistema Jurídico Mexicano, el legislador en ejercicio de la facultad constitucional de configuración normativa debe realizar los actos y acciones necesarias para crear el Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores, como ocurrió con el CNPP.

VIII. Conclusiones

En ese sentido, los efectos materiales del problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador se resienten de diferente manera y grado en la esfera jurídica del sujeto, los terceros, la administración y el legislador.

Por ello, se reitera la necesidad de legislar en materia de procedimiento administrativo sancionador en México, para efecto de tutelar oportuna y efectivamente los derechos y garantías del debido proceso, defensa adecuada, audiencia y seguridad jurídica.

La importancia de resolver el problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador es garantizar el ejercicio de los derechos y garantías de seguridad jurídica, debido proceso, audiencia y defensa adecuada, mediante los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes, todos relacionados con la facultad legislativa, en su vertiente de creación y reforma del Sistema Jurídico Mexicano.

Los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes se relacionan con el derecho constitucional a la seguridad jurídica, cuyo contenido tiende a eliminar cualquier estado de incertidumbre jurídica del sujeto originado por el Estado, la administración, un tercero, la ley, el legislador u otro.

La finalidad de la propuesta de solución al problema normativo ocasionado por la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador principalmente se basa en lo previsto en el art. 1, primer, segundo y tercer párrafos de la CPEUM.

Cuya disposición impone a las autoridades mexicanas diversas obligaciones en materia de derechos humanos, entre otras, insta a exigir al legislador que las normas jurídicas: a) cumplan con criterios de configuración y tutela de los derechos humanos, y b) cuenten con una proyección central que garantice la tutela de los derechos fundamentales de la persona frente al Estado.

Lo anterior es aplicable a la libre configuración del legislador, de ahí la necesidad de resolver el citado problema mediante el proceso legislativo correspondiente, en este caso, mediante la unicidad y consistencia de la regulación del procedimiento administrativo sancionador.

En los regímenes jurídicos sancionadores, la efectividad del principio de legalidad se cumple cuando el legislador emite leyes tendientes a regular las relaciones y procedimientos que jurídicamente deben ser regulados, como la relación entre la administración y el sujeto por la comisión del ilícito, la imposición de la sanción y el procedimiento administrativo sancionador respectivo.

Las disposiciones jurídicas aplicables deben regular los aspectos materiales, subjetivos y procedimentales para la efectividad y legalidad de la sanción y el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración.

El modelo de proyecto de ley debe modelarse con base en los principios de legalidad, legalidad sancionadora, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes, todos relacionados con la facultad legislativa, en su vertiente de creación, reforma y unificación del Sistema Jurídico Mexicano.

En los regímenes jurídicos sancionadores, la efectividad del principio de legalidad se cumple cuando el legislador emite leyes tendientes a regular las relaciones y procedimientos que jurídicamente deben ser regulados,⁷ como la relación entre la administración y el sujeto por la comisión del ilícito, la imposición de la sanción y el procedimiento administrativo sancionador respectivo.

El principio de confianza legítima evita colocar al gobernado en una situación de incertidumbre jurídica⁸ originado por el contenido y la forma de la ley, dicho principio en su vertiente de actualización del orden jurídico, mediante los actos legislativos correspondientes, garantiza la evolución del Sistema Jurídico Mexicano⁹ mediante la actualización de la ley en congruencia con las necesidades de la sociedad y la realidad actual del Derecho; lo cual brinda confianza al particular mediante los actos del Estado tendientes a mejorar la relación entre ambos.

Respecto al principio de configuración normativa, establece que el legislador debe regular los diferentes aspectos de carácter subjetivo y procedimental de la relación jurídica entre el particular y la administración; su aplicación en los procedimientos sancionadores implica un límite en el ejercicio de la facultad sancionadora del Estado, favoreciendo la esfera jurídica del sujeto mediante la garantía del debido proceso.

Sobre el principio de progresividad, en su vertiente de incorporación normativa, favorece la configuración, creación, reforma o abrogación de las normas jurídicas, tiende al desarrollo evolutivo del Sistema Jurídico Mexicano mediante la incorporación de nuevos principios, instituciones, procedimientos, figuras, derechos y/o garantías sustantivos, procesales y procedimentales conforme a su naturaleza.

Su aplicación en materia administrativa sancionatoria abonaría a la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores y a la progresividad de la normatividad del procedimiento administrativo sancionador mediante la técnica jurídica de la unificación de la múltiple legislación vigente.

En ese sentido, en materia de regulación del procedimiento administrativo sancionador, la aplicación de dichos principios, todos en su vertiente de creación y reforma

⁷ Tesis: 1a. CLXI/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XI, agosto de 2012, t. 1, p. 485. Registro número: 2001324.

⁸ Tesis: IV.2o.A.41 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, t. 3, p. 2028. Registro número: 2003700.

⁹ Tesis: 2a. XXXIX/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, t. II, p. 1387. Registro número: 2013883.

del Sistema Jurídico Mexicano, se concretan material y formalmente en la elaboración del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores.

La aplicación material y formal de los citados principios, en su faceta legislativa, motivan la creación, diseño, configuración, congruencia e incorporación normativa al Sistema Jurídico Mexicano.

La creación de dicho ordenamiento jurídico resalta la importancia de resolver el problema normativo de la múltiple regulación mediante el proceso legislativo, lo cual trasciende al ámbito formal y material del procedimiento administrativo sancionador.

La reforma administrativa garantiza la eficacia y efectividad de la facultad sancionatoria de la administración y la regulación del nuevo procedimiento administrativo sancionador.

La creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores garantizaría una nueva regulación del procedimiento administrativo sancionador, a través de un proceso legislativo con base en los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes, todos relacionados con la facultad legislativa, en su vertiente de creación, reforma, derogación, abrogación y unicidad del Sistema Jurídico Mexicano con base en el CNPP.

La unicidad de los diversos regímenes del procedimiento administrativo sancionador conforme a la materia, especialidad o sector administrativo en un Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores resuelve el problema normativo relacionado con la múltiple regulación de dicho procedimiento.

Asimismo, crea un referente entre la legislación mexicana modificada y sus homólogos en los sistemas jurídicos extranjeros —español e iberoamericanos—, dado que, su régimen jurídico del procedimiento administrativo sancionador es similar a la regulación actual en nuestro país.

De crearse el Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores y realizarse la reforma administrativa, se genera un importante precedente en materia de regulación del procedimiento administrativo sancionador, a seguir por otros sistemas jurídicos extranjeros, por el auxilio multidisciplinario de diferentes autoridades, instituciones y doctrinarios para su elaboración, así como, por la firme decisión del poder público para someter nuevamente el Sistema Jurídico Mexicano a un proceso de reformabilidad de gran tamaño, similar a aquel realizado en la implementación de la reforma penal de 2008.

En México, se ha hecho patente la idea de unificar la múltiple legislación de una materia, como se hizo en: i) materia penal con el CNPP que abrogó el CFPP y los códigos de procedimientos penales de orden local, y ii) en materia civil y familiar con el CNPCF, publicado en el DOF el siete de junio de 2023, cuyo ordenamiento abrogó el CFPC y sus homólogos en las entidades federativas.

Conforme a lo anterior, la propuesta de creación de una legislación que unifique la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador, inspirada en el CNPP y ahora en el recién publicado CNPCF, podría concebirse como un Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores.

La creación, diseño, configuración y publicación del citado ordenamiento se encamina a unificar la múltiple regulación vigente del procedimiento administrativo sancionador, evidentemente ocurrirá en el largo plazo. La unificación de la ley es un proceso legislativo encaminado a unificar la diversa regulación de la misma materia a fin de evitar la múltiple regulación aplicable; lo anterior se hizo con el procedimiento penal y el procedimiento civil, lo cual garantizará la seguridad jurídica, el debido, la audiencia y defensa adecuada de los interesados en el procedimiento administrativo sancionador.

Con la aplicación de los citados principios y el proceso legislativo correspondiente se transitará al nuevo procedimiento administrativo sancionador; la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores proveerá la unicidad de la múltiple regulación en materia del procedimiento administrativo sancionador en la legislación mexicana, lo cual se prevé como la única solución formal al problema normativo del inconsistente Derecho Administrativo Sancionador Mexicano.

IX. Bibliografía

1. Libros consultados

Anguiano Espinosa, Griselda. EL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MÉXICO. México. Bosch. 2021.

3. Lexigrafía consultada

Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Sitios web consultados

Contenido de la minuta del Proyecto de decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales aprobado por la Comisión de Justicia del Congreso de la Unión, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año XVII, número 3955-II, de fecha 5 de febrero de 2014, numeral 1; visible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/feb/20140205-II.html>

5. Tesis consultadas

Tesis: P./J. 130/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 8. Registro número: 170740.

Tesis: 1a. CLXI/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XI, agosto de 2012, t. 1, p. 485. Registro número: 2001324.

Tesis: IV.2o.A.41 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, t. 3, p. 2028. Registro número: 2003700.

Tesis: 2a. XXXIX/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, t. II, p. 1387. Registro número: 2013883.

LA IA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: DESAFÍOS ÉTICOS, REGULACIONES Y FUTURO RESPONSABLE

*Fernando Manuel Castro Figueroa*¹

Resumen: En este contexto, se plantean cuestiones fundamentales sobre la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones automatizadas, así como preocupaciones sobre la privacidad y la protección de datos de los ciudadanos. Además, surgen interrogantes sobre cómo abordar posibles sesgos algorítmicos y discriminación en la implementación de sistemas de IA en la administración pública.

Abstract: Against this backdrop, fundamental questions arise about transparency and accountability in automated decision-making, as well as concerns about citizens' privacy and data protection. Furthermore, questions arise about how to address potential algorithmic biases and discrimination in the implementation of AI systems in public administration.

SUMARIO: I. Introducción. II. La relevancia de la Inteligencia Artificial en el ámbito del Derecho. III. Evaluación de los desafíos legales y éticos en la regulación de la Inteligencia Artificial. IV. Optimización de la eficacia y transparencia en la administración pública a través de la automatización. V. Transparencia y responsabilidad en los sistemas de IA dentro del Derecho Administrativo. VI. Desafíos futuros y recomendaciones en la intersección entre la IA y el Derecho Administrativo. VII. Conclusión. VIII. Bibliografía.

I. Introducción.

La integración de la Inteligencia Artificial (IA) ha marcado un antes y un después en la evolución de la administración pública. Esta convergencia entre la tecnología y el sistema jurídico plantea una amplia gama de oportunidades para mejorar la eficiencia, la transparencia y la prestación de servicios gubernamentales. Sin embargo, también surgen una

¹ Doctor en derecho. Profesor-Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC); Doctor en Estudios Sociales por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC y candidato a Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Perfil PRODEP. Integrante del Comité Científico de la Revista Jurídica “Chornancap” del Ilustre Colegio de Abogados de Lambayeque de la República del Perú y Coordinador Editorial de la Revista Científica Jurídica “CimaLex” de la Facultad de Derecho Mexicali (UABC). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2180-3721>.

serie de desafíos éticos, legales y sociales que deben abordarse de manera proactiva para garantizar un uso ético y responsable de la IA en el ámbito del Derecho Administrativo.

Para abordar estos desafíos, es necesario un enfoque multidisciplinario que involucre a legisladores, reguladores, expertos en IA, profesionales del derecho y la sociedad en su conjunto. Es imperativo desarrollar marcos normativos flexibles y adaptables que promuevan la transparencia, la equidad y la justicia en el uso de la IA en el Derecho Administrativo. Además, se requieren políticas y programas de apoyo para mitigar posibles impactos adversos en la fuerza laboral y garantizar una transición justa hacia una administración pública impulsada por la IA.

Se explorará en detalle los desafíos éticos, legales y sociales en la intersección entre la IA y el Derecho Administrativo, así como las recomendaciones para abordar estos desafíos y construir un futuro donde la IA se utilice de manera ética y responsable en la administración pública.

II. La relevancia de la Inteligencia Artificial en el Ámbito del Derecho

La IA ha emergido como una fuerza transformadora en diversos aspectos de nuestras vidas, y el campo del derecho no es una excepción. Con avances significativos en algoritmos de aprendizaje automático, procesamiento de lenguaje natural y análisis de datos, la IA impacta profundamente la práctica legal y la administración de justicia en todo el mundo. En este ensayo, exploraremos la relevancia de la IA en el ámbito del derecho en general, destacando cómo está revolucionando la manera en que se abordan los problemas legales y se administra la justicia.

En primer lugar, la IA está transformando la investigación legal y la recuperación de información. Los sistemas de IA pueden analizar grandes volúmenes de datos legales y jurisprudencia para identificar patrones, precedentes y argumentos relevantes de manera más rápida y eficiente que nunca antes. Esto permite a los abogados y jueces acceder a información clave de manera instantánea, facilitando la toma de decisiones informadas y la preparación de casos más sólidos. Según Corvalán: “Las primeras revoluciones industriales modificaron radicalmente las sociedades de los últimos tres siglos. Actualmente, estamos atravesando la Cuarta Revolución Industrial, la cual se vincula con el desarrollo de tecnologías disruptivas que transformarán como nunca antes el mundo en que vivimos (biotecnología, nanotecnología, robótica, entre otras)”.² Además, la IA está mejorando la eficiencia y la precisión en la redacción de documentos legales. Los sistemas de generación de lenguaje natural pueden redactar contratos, escritos judiciales y otros documentos legales con rapidez y precisión, minimizando errores y reduciendo el tiempo y los costos asociados

² Corvalán, José Gabriel. "Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial." *Revista de Direito Econômico e Socioambiental* 8, no. 2, 2017, p. 66.

con el trabajo manual. Esto libera a los profesionales del derecho para que se centren en tareas más estratégicas y creativas, mientras que la IA maneja las tareas rutinarias.

Otro aspecto relevante es el uso de la IA en la predicción de resultados legales y en la toma de decisiones judiciales. Los modelos de IA pueden analizar datos históricos de casos y predecir resultados con un alto grado de precisión, lo que proporciona a abogados y jueces información valiosa sobre la probabilidad de éxito en litigios particulares. Sin embargo, este uso de la IA también plantea desafíos éticos y legales en cuanto a la transparencia, imparcialidad y privacidad de los datos utilizados en estos modelos predictivos.

Ahora bien, al contextualizar la relevancia de la IA en el ámbito del Derecho Administrativo, es crucial reconocer cómo estos avances tecnológicos están impactando específicamente en la administración pública y en la regulación de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. En el siguiente análisis, exploraremos cómo la IA está siendo utilizada en la automatización de procesos administrativos, la toma de decisiones gubernamentales y la prestación de servicios públicos, así como los desafíos legales y éticos que esto conlleva. Tal y como señala Matas, “las administraciones públicas tienen una increíble capacidad de digestión sin inmutarse ante los cambios de paradigma, sean estos tecnológicos, económicos o políticos. Por ejemplo, ha asimilado sin grandes problemas la revolución digital siendo aparentemente puntera y transformadora, pero conceptualmente estando totalmente reactiva y conservadora.”³

La Inteligencia Artificial está transformando radicalmente el campo del derecho, desde la investigación legal hasta la administración de justicia. Su capacidad para procesar grandes volúmenes de datos, redactar documentos legales, predecir resultados legales y tomar decisiones judiciales está cambiando la forma en que se practica y se administra el derecho en todo el mundo. Sin embargo, es importante abordar los desafíos éticos y legales que surgen con el uso de la IA, para garantizar que siga siendo una herramienta que promueva la justicia y el Estado de derecho en nuestra sociedad.

III. Evaluación de los desafíos legales y éticos en la regulación de la Inteligencia Artificial.

Uno de los desafíos más destacados en la regulación de la IA es la cuestión de la responsabilidad. A medida que los sistemas de IA se vuelven más autónomos y complejos, surge la pregunta de quién es responsable en caso de que ocurra un daño o un error. ¿Debería responsabilizarse al fabricante del sistema de IA, al operador que lo utiliza o al propio algoritmo? Esta falta de claridad en la asignación de responsabilidad puede dificultar la

³ Matas, Carles. R. Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (72), 2018, p. 42.

búsqueda de reparación para las víctimas de incidentes relacionados con la IA y socavar la confianza pública en esta tecnología.

De acuerdo con Rodríguez Gallego, “la necesidad de procurar que la IA sea “ética” nace de diversas reflexiones, no sólo jurídicas, sino científicas y filosóficas que tratan de hacer extensibles determinados principios al campo de la IA, tales como la transparencia, la equidad, no maleficencia, responsabilidad, la privacidad, entre otros”.⁴ Otro desafío importante es la privacidad y la protección de datos. Los sistemas de IA a menudo requieren grandes cantidades de datos personales para entrenarse y mejorar su rendimiento. Sin embargo, el uso indebido o la filtración de estos datos pueden comprometer la privacidad y la seguridad de los individuos. Además, la opacidad de algunos algoritmos de IA puede dificultar la comprensión de cómo se utilizan los datos y qué decisiones se toman sobre la base de ellos, lo que plantea preocupaciones sobre la transparencia y la rendición de cuentas.

Un problema creciente que debe abordarse en la regulación de la IA es el de la discriminación algorítmica. Los algoritmos de IA pueden replicar y amplificar sesgos existentes en los datos de entrenamiento, lo que puede resultar en decisiones discriminatorias o injustas en áreas como la contratación, la vivienda o la justicia penal. Esto plantea importantes cuestiones éticas sobre la equidad y la justicia, así como desafíos legales en cuanto a la igualdad de trato y la protección contra la discriminación.

Por último, la seguridad cibernética es un aspecto fundamental que debe considerarse en la regulación de la IA. Los sistemas de IA pueden ser vulnerables a ataques cibernéticos y manipulaciones maliciosas, lo que puede tener consecuencias graves en términos de seguridad nacional, infraestructura crítica y privacidad de los ciudadanos. Es crucial establecer estándares de seguridad robustos y mecanismos de protección adecuados para mitigar estos riesgos y garantizar la integridad y la confiabilidad de los sistemas de IA.

IV. Optimización de la eficiencia y transparencia en la administración pública a través de la automatización

La administración pública ha adoptado la automatización como un medio fundamental para mejorar la eficiencia y la transparencia en sus operaciones. Esta estrategia, facilitada por avances tecnológicos significativos, busca modernizar la burocracia estatal y agilizar la interacción entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales.

Para Genaro Torres, La IA es una disciplina científica que incluye varios enfoques y técnicas, como el aprendizaje automático (del que el aprendizaje profundo y el aprendizaje por refuerzo constituyen algunos ejemplos), el razonamiento automático (que incluye la planificación, programación, representación y razonamiento de conocimientos, búsqueda y optimización) y la robótica (que incluye el control, la percepción, sensores y accionadores

⁴ Rodríguez Gallego, M. S. (2022). Inteligencia artificial y administración pública.

así como la integración de todas las demás técnicas en sistemas ciber-físicos).⁵ La automatización en la administración pública abarca una amplia gama de procesos y actividades, desde la gestión de recursos humanos y financieros hasta la prestación de servicios públicos.

Uno de sus principales beneficios radica en la mejora de la eficiencia operativa. Al eliminar tareas manuales repetitivas y propensas a errores, los sistemas automatizados pueden acelerar el procesamiento de trámites, reducir los tiempos de espera y aumentar la productividad de los empleados públicos. Además, se puede mejorar la precisión y la consistencia en la toma de decisiones administrativas. Los algoritmos y sistemas inteligentes pueden analizar grandes volúmenes de datos de manera rápida y objetiva, permitiendo a los funcionarios gubernamentales tomar decisiones informadas y basadas en evidencia. Esto puede conducir a una mayor imparcialidad y equidad en la prestación de servicios y la distribución de recursos, reduciendo el riesgo de favoritismo o corrupción.

Otro aspecto crucial de esta herramienta, es su capacidad para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Los sistemas automatizados pueden generar registros electrónicos detallados de todas las actividades administrativas, lo que facilita el seguimiento y la auditoría de las acciones gubernamentales. Esto no solo fortalece la confianza de los ciudadanos en sus instituciones gubernamentales, sino que también permite una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

Al respecto Ricardo Muñoz comenta que en el marco de esta relación de la Administración con el ciudadano, aparecen así los “derechos del ciudadano digital”, evanescentes en sus confines que evocan y sugieren la incipiente revolución de los ejes mismos de la relación entre libertad y autoridad.⁶ Sin embargo, la automatización en la administración pública también plantea una serie de desafíos y preocupaciones que deben abordarse de manera cuidadosa y proactiva. Uno de los principales desafíos es el riesgo de exclusión digital y la brecha digital. Si no se gestionan adecuadamente, los sistemas automatizados pueden dejar atrás a aquellos ciudadanos que no tienen acceso a la tecnología

⁵ Torres Torres, Genaro. "Inteligencia artificial y derecho administrativo: motivación de las resoluciones administrativas dictadas con asistencia de la inteligencia artificial." Master's thesis, Universidad Internacional de Andalucía, 2022, p.14.

⁶ Muñoz, Ricardo. Las TICS en la Administración pública. La inteligencia artificial ante una perspectiva de derechos. Editorial Astrea, 2020, p.18.

o no tienen las habilidades digitales necesarias para interactuar con ellos, exacerbando las desigualdades sociales y económicas.

Cabe mencionar que existe la preocupación de que la automatización pueda conducir a la pérdida de empleos en la administración pública. Si bien es cierto que la automatización puede eliminar ciertas tareas rutinarias, también puede crear nuevas oportunidades laborales en áreas como el desarrollo y mantenimiento de sistemas automatizados, análisis de datos y gestión de proyectos tecnológicos. Es crucial que los gobiernos implementen políticas de capacitación y reconversión laboral para garantizar una transición justa y equitativa hacia una administración pública automatizada.

De acuerdo con Carles Matas, Las administraciones públicas operan en múltiples sectores de gestión y de prestación de servicios y a nivel práctico representan una muestra bastante precisa del sistema laboral en el sector de los servicios. Las estimaciones sobre los puestos de trabajo actuales que pueden desaparecer en un horizonte de entre 10 y 20 años oscilan entre el 30 y el 60 por ciento del total.⁷ La implementación exitosa de estas herramientas innovadoras requiere una planificación cuidadosa, una gestión adecuada de riesgos y una atención continua a las preocupaciones éticas y sociales. Al aprovechar el potencial transformador de la automatización de manera responsable, podemos construir instituciones gubernamentales más eficientes, receptivas y orientadas al servicio de los ciudadanos.

Riesgos:

1. **Exclusión y discriminación:** Existe el riesgo de que los sistemas automatizados reproduzcan sesgos existentes en los datos, lo que podría resultar en decisiones discriminatorias o excluyentes.
2. **Responsabilidad y transparencia:** La falta de claridad en la asignación de responsabilidades en caso de errores o daños causados por sistemas automatizados puede generar problemas legales y éticos. Además, la opacidad de algunos algoritmos puede dificultar la comprensión de cómo se toman las decisiones administrativas.
3. **Privacidad y protección de datos:** El uso de grandes cantidades de datos personales en sistemas automatizados plantea preocupaciones sobre la privacidad y la seguridad de la información.

Beneficios:

⁷ Matas, Carles R. "El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público." GIGAPP Estudios Working Papers 5, 2018, no. P.p. 98-110.

1. **Eficiencia y productividad:** La automatización puede acelerar el procesamiento de trámites y reducir los tiempos de espera, lo que conduce a una mayor eficiencia en la administración pública.
2. **Precisión y consistencia:** Los sistemas automatizados pueden mejorar la precisión y consistencia en la toma de decisiones administrativas, minimizando errores humanos y sesgos subjetivos.
3. **Transparencia y rendición de cuentas:** La generación de registros electrónicos detallados facilita el seguimiento y la auditoría de las acciones administrativas, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

V. **Transparencia y responsabilidad en los sistemas de IA dentro del Derecho Administrativo.**

La transparencia y la responsabilidad son dos aspectos fundamentales que deben abordarse cuidadosamente en el uso de sistemas de Inteligencia Artificial (IA) dentro del ámbito del Derecho Administrativo. Según Ruiz, F. Javier Blázquez: Se produce así lo que podría denominarse “paradoja de la transparencia” en virtud de la cual el acceso, procesamiento de datos masivos y su respectiva combinación, permiten acceder -de forma invasiva- a través de las aplicaciones a información personal de carácter privado.⁸ Estos aspectos son cruciales para garantizar la confianza pública en la administración pública y para proteger los derechos de los ciudadanos frente a las decisiones automatizadas. La transparencia en los algoritmos de IA utilizados en la administración pública es esencial para asegurar que los ciudadanos comprendan cómo se toman las decisiones que les afectan. La opacidad de los algoritmos puede generar desconfianza y preocupación sobre la imparcialidad y la equidad de las decisiones administrativas.

La transparencia implica proporcionar información clara y comprensible sobre cómo funcionan los algoritmos, qué datos se utilizan para entrenarlos y cómo se utilizan para tomar decisiones. Esto permite a los ciudadanos y a los expertos en derecho evaluar la validez y la objetividad de las decisiones administrativas y proporciona un mecanismo de rendición de cuentas para los funcionarios gubernamentales. Además, la transparencia en los algoritmos de IA puede ayudar a identificar y corregir posibles sesgos o errores en los datos o en el diseño del algoritmo, garantizando una mayor equidad y justicia en la administración pública.

La utilización de algoritmos de IA en la toma de decisiones administrativas plantea importantes cuestiones de responsabilidad legal. ¿Quién es responsable en caso de que una

⁸ Ruiz, F. Javier Blázquez. "La paradoja de la transparencia en la IA: Opacidad y explicabilidad. Atribución de responsabilidad." *Revista Internacional de Pensamiento Político* 17 (2022) p. 272.

decisión administrativa automatizada cause daño o perjuicio a un ciudadano? ¿Es el fabricante del algoritmo, el operador que lo utiliza, o ambos?

La falta de claridad en la asignación de responsabilidades puede dificultar la búsqueda de reparación para las víctimas de decisiones administrativas erróneas o injustas. Además, puede socavar la confianza pública en el uso de la IA en la administración pública y obstaculizar la adopción de tecnologías innovadoras.

Como señala Covarrubias, aunque los desarrolladores e implementadores de la IA ya están sujetos a regulaciones de protección de datos, privacidad, no discriminación, protección de consumidores, seguridad de los productos y responsabilidad civil, algunas características específicas de la IA (por ejemplo, la falta de transparencia algorítmica) pueden dificultar la aplicación y el cumplimiento legal, y, aunque esto no descarta contemplar la legislación actual para hacer frente a los riesgos de la IA, sí supone la probabilidad de crear una nueva legislación.⁹ Es fundamental establecer un marco legal claro y coherente que defina las responsabilidades de todas las partes involucradas en el desarrollo, implementación y utilización de algoritmos de IA en la administración pública. Esto incluye la identificación de posibles riesgos y la adopción de medidas para mitigarlos, así como la garantía de que las víctimas de decisiones administrativas automatizadas tengan acceso a mecanismos efectivos de reparación y compensación.

La integración de la Inteligencia Artificial (IA) en el Derecho Administrativo plantea una serie de desafíos éticos que deben ser cuidadosamente considerados para garantizar un uso responsable y ético de esta tecnología en la administración pública. Estos desafíos abarcan desde cuestiones de transparencia y responsabilidad hasta preocupaciones sobre la privacidad y la equidad en la toma de decisiones. Uno de los principales desafíos éticos en la implementación de la IA en el Derecho Administrativo es la transparencia en los algoritmos utilizados para tomar decisiones administrativas. Los ciudadanos tienen derecho a comprender cómo se toman estas decisiones y qué datos se utilizan para fundamentarlas. La opacidad de los algoritmos puede socavar la confianza pública en el gobierno y dar lugar a decisiones arbitrarias o discriminatorias.

Tal y como manifiesta Antonio Rodríguez, las teorías éticas tradicionales se muestran insuficientes, porque no son capaces de dar una respuesta novedosa ante este escenario. La posibilidad del mal ya no recae sobre las relaciones intersubjetivas entre los hombres, se encuentra en otro nivel, se ha extendido hacia toda la biosfera, lo que aumenta y hace más complejas las implicaciones éticas. Por lo tanto, ante este vacío ético es imperioso proponer una nueva ética desde la que pensar la nueva realidad, poniendo en tela de juicio el avance tecnológico.¹⁰ Esto nos lleva a otro desafío ético importante, la responsabilidad legal en caso

⁹ Covarrubias, Llamas, et al. "Enfoques regulatorios para la Inteligencia Artificial (IA)." *Revista Chilena de Derecho* 49, no. 3 (2022), p. 62.

¹⁰ Rodríguez, Antonio Luis Terrones. "Inteligencia artificial y ética de la responsabilidad" 2018.

de daños o perjuicios causados por decisiones administrativas basadas en la IA. La falta de claridad en la asignación de responsabilidades puede generar impunidad y dificultar la búsqueda de reparación para las víctimas. Es necesario establecer un marco legal claro que defina las responsabilidades de los fabricantes de algoritmos, los operadores de sistemas de IA y los funcionarios gubernamentales en caso de errores o daños causados por decisiones automatizadas. Desde una perspectiva ética, es crucial garantizar que las víctimas de decisiones administrativas injustas o incorrectas tengan acceso a mecanismos efectivos de reparación y compensación.

Además, la IA plantea preocupaciones éticas en relación con la privacidad y la protección de datos. Los sistemas de IA requieren acceso a grandes cantidades de datos personales para funcionar de manera efectiva, lo que plantea riesgos para la privacidad y la autonomía de los ciudadanos. Es fundamental establecer salvaguardias adecuadas para proteger la privacidad y la seguridad de los datos personales en sistemas de IA, incluyendo el cumplimiento de principios como el consentimiento informado, la finalidad específica y la minimización de datos. Desde una perspectiva legal y ética, es esencial garantizar que el uso de datos personales en la administración pública respete los derechos fundamentales de los ciudadanos y se realice de manera ética y responsable.

La creciente integración de la Inteligencia Artificial (IA) en el Derecho Administrativo ha generado un debate acerca de los riesgos de exclusión y discriminación que pueden surgir como resultado de su implementación. Tal y como señala Martín López, los datos de los que se alimenta el sistema de inteligencia artificial, o su propio diseño, pueden estar sesgados e “infra” o “sobrerrepresentar” a determinados colectivos, lo que a su vez sería susceptible de generar posibles discriminaciones.¹¹ Si bien la IA ofrece la promesa de mejorar la eficiencia y la precisión en la administración pública, también plantea desafíos éticos y sociales relacionados con la equidad y la justicia.

Uno de los principales riesgos de exclusión con el uso de IA en el Derecho Administrativo es la posibilidad de que los sistemas automatizados reproduzcan y amplifiquen sesgos existentes en los datos utilizados para su entrenamiento. Si los conjuntos de datos utilizados para entrenar los algoritmos de IA están sesgados hacia ciertos grupos demográficos o características personales, los resultados producidos por estos algoritmos también pueden reflejar y perpetuar esos sesgos. Esto puede llevar a decisiones administrativas discriminatorias o injustas que afecten desproporcionadamente a ciertos grupos de personas, como minorías étnicas, personas con discapacidades o grupos socioeconómicos desfavorecidos. De acuerdo con Asquerino Lamparero, de esta forma, se destaca el principio de respeto de los derechos fundamentales, el de no discriminación, el relativo a la calidad y seguridad, el de transparencia y, por último, el atinente al control del

¹¹ Martín López, Jorge. "Inteligencia artificial, sesgos y no discriminación en el ámbito de la inspección tributaria" 2022.

usuario.¹² La discriminación algorítmica en el Derecho Administrativo también puede surgir como resultado de la opacidad en el diseño y funcionamiento de los algoritmos de IA. Si los ciudadanos no comprenden cómo se toman las decisiones administrativas automatizadas o qué datos se utilizan para fundamentarlas, pueden surgir preocupaciones sobre la imparcialidad y la equidad de estas decisiones.

La falta de transparencia en los algoritmos de IA puede socavar la confianza pública en la administración pública y generar desconfianza hacia el gobierno. Para abordar estos riesgos de exclusión y discriminación en el uso de IA en el Derecho Administrativo, es fundamental adoptar un enfoque proactivo y multidimensional. En primer lugar, es necesario garantizar la diversidad y representatividad en los conjuntos de datos utilizados para entrenar los algoritmos de IA, de modo que reflejen la diversidad de la población a la que se aplicarán. Esto puede implicar la recopilación de datos desagregados por características demográficas y socioeconómicas, así como la aplicación de técnicas de mitigación de sesgos durante el proceso de entrenamiento de los algoritmos.

Además, es esencial promover la transparencia en el diseño y funcionamiento de los algoritmos de IA utilizados en el Derecho Administrativo. Los ciudadanos deben poder acceder y comprender el proceso de toma de decisiones automatizadas, así como tener la capacidad de impugnar decisiones que consideren injustas o discriminatorias. Esto puede implicar la divulgación de información sobre cómo se utilizan los datos, qué algoritmos se utilizan y qué consideraciones se tienen en cuenta en la toma de decisiones administrativas.

VI. Desafíos futuros y recomendaciones en la intersección entre la IA y el Derecho Administrativo.

Uno de los desafíos futuros más destacados es la necesidad de actualizar y adaptar la legislación y regulación existentes para abordar los problemas específicos relacionados con el uso de la IA en el Derecho Administrativo. La rápida evolución de la tecnología de IA puede superar fácilmente las leyes y regulaciones existentes, lo que podría dejar lagunas legales y éticas en la protección de los derechos de los ciudadanos.

De acuerdo con Ester Sanchez, los riesgos que el uso de la IA conlleva constituyen una de las preocupaciones centrales a la hora de abordar el contenido de las regulaciones normativas. Se han hecho progresos en el campo de la protección de datos personales donde se exige una actuación proactiva para salvaguardar los derechos en juego.¹³ Es necesario que los legisladores y reguladores estén atentos a estos avances tecnológicos y trabajen en

¹² Asquerino Lamparero, María José. "Algoritmos y discriminación." En *Realidad social y discriminación: estudios sobre diversidad e inclusión laboral*, 2022.

¹³ Ester Sánchez, Antonio Tirso. "El desafío de la Inteligencia Artificial a la vigencia de los derechos fundamentales." *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* (2023).

colaboración con expertos en IA y ética para desarrollar marcos normativos flexibles y adaptables que aborden los desafíos emergentes de manera efectiva.

A medida que la IA se vuelve más compleja y sofisticada, puede ser difícil comprender cómo se toman las decisiones administrativas automatizadas y qué datos se utilizan para fundamentarlas. Esto puede socavar la confianza pública en el gobierno y generar preocupaciones sobre la imparcialidad y la equidad de las decisiones administrativas. Para abordar este desafío, es fundamental promover la transparencia y la explicabilidad en el diseño de algoritmos de IA, así como establecer mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas para garantizar que estos sistemas se utilicen de manera ética y responsable.

Un ejemplo de esto es la filosofía que nos ofrece el Gobierno Digital, mismo que según Díaz Mitlon, en las últimas décadas, los Estados en su proceso de digitalización y transformación digital e innovación pública para la generación de valor, han venido evolucionando del e-government a lo que actualmente se conoce como gobierno digital y datos abiertos y ya en algunos países se encuentran operando en modelos de interoperabilidad.¹⁴ Además, es importante considerar el impacto socioeconómico de la IA en el Derecho Administrativo y desarrollar políticas y programas de apoyo para mitigar posibles efectos adversos. Si bien la IA tiene el potencial de mejorar la eficiencia y la productividad en la administración pública, también puede llevar a la automatización de empleos y la pérdida de puestos de trabajo para los trabajadores humanos.

VII. Conclusión.

La intersección entre la Inteligencia Artificial (IA) y el Derecho Administrativo representa un campo fértil de innovación y transformación en la administración pública. A lo largo de este ensayo, hemos explorado los diversos desafíos éticos, legales y sociales que surgen en este contexto, así como las recomendaciones para abordarlos de manera efectiva y garantizar un uso ético y responsable de la IA en el ámbito administrativo.

Desde la necesidad de promover la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones automatizadas hasta la importancia de proteger la privacidad y los derechos de los ciudadanos, se han identificado una serie de consideraciones críticas que deben tenerse

¹⁴ Díaz, Milton Ricardo Ospina, y Kelly Johanna Zambrano Ospina. "Gobierno digital e inteligencia artificial, una mirada al caso colombiano." *Administración & Desarrollo* 53, no. 1 (2023) p. 34.

en cuenta en el desarrollo y la implementación de sistemas de IA en la administración pública. Además, se destaca la importancia de abordar el impacto socioeconómico de la IA y garantizar una transición justa y equitativa hacia una fuerza laboral impulsada por la tecnología. Para lograr estos objetivos, es fundamental una colaboración estrecha entre diversos actores, incluidos legisladores, reguladores, expertos en IA, profesionales del derecho y la sociedad en su conjunto. Es necesario desarrollar marcos normativos flexibles y adaptables que promuevan la equidad, la transparencia y la justicia en el uso de la IA en el Derecho Administrativo, así como implementar políticas y programas de apoyo para mitigar posibles efectos adversos.

En última instancia, el desafío radica en encontrar un equilibrio entre la innovación tecnológica y la protección de los derechos y valores fundamentales de los ciudadanos. Si podemos abordar estos desafíos de manera efectiva, podremos aprovechar todo el potencial transformador de la IA para construir instituciones gubernamentales más eficientes, receptivas y orientadas al servicio de los ciudadanos, sentando así las bases para un futuro más justo y equitativo.

VIII. Bibliografía.

Asquerino Lamparero, María José, "Algoritmos y discriminación," En Realidad social y discriminación: estudios sobre diversidad e inclusión laboral, 2022.

Corvalán, José Gabriel, "Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial," Revista de Direito Econômico e Socioambiental 8, no. 2, 2017.

Covarrubias, Llamas, et al. "Enfoques regulatorios para la Inteligencia Artificial (IA)." Revista Chilena de Derecho 49, no. 3, 2022.

Díaz, Milton Ricardo Ospina, and Kelly Johanna Zambrano Ospina, "Gobierno digital e inteligencia artificial, una mirada al caso colombiano," Administración & Desarrollo 53, no. 1, 2023.

Ester Sánchez, Antonio Tirso, "El desafío de la Inteligencia Artificial a la vigencia de los derechos fundamentales," Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 2023.

Martín López, Jorge. "Inteligencia artificial, sesgos y no discriminación en el ámbito de la inspección tributaria," 2023.

Matas, Carles R. "Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública," Revista del CLAD Reforma y Democracia (72), 2018.

Matas, Carles R. "El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público," GIGAPP Estudios Working Papers 5, 2018.

Muñoz, Ricardo. *Las TICS en la Administración pública. La inteligencia artificial ante una perspectiva de derechos*, Editorial Astrea, 2020.

Rodríguez, Antonio Luis Terrones. "Inteligencia artificial y ética de la responsabilidad," 2018.

Rodríguez Gallego, M. S. "Inteligencia artificial y administración pública," 2022.

Ruiz, F. Javier Blázquez. "La paradoja de la transparencia en la IA: Opacidad y explicabilidad. Atribución de responsabilidad." *Revista Internacional de Pensamiento Político* 17, 2022.

Torres Torres, Genaro. "Inteligencia artificial y derecho administrativo: motivación de las resoluciones administrativas dictadas con asistencia de la inteligencia artificial." Master's thesis, Universidad Internacional de Andalucía, 2022.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CENSURA DIGITAL EN ESPAÑA

Ariana Expósito Gázquez¹

RESUMEN: En la Era Digital, en la que la información y la comunicación fluyen a través de Internet, se han incrementado las medidas que permiten al Estado controlar el contenido y la información que se difunden a través de páginas web. Esta posibilidad plantea importantes cuestionamientos éticos y legales, así como implican un claro atentado al derecho a la libertad de expresión. Este artículo se adentra en este controvertido tema, examinando el estado de la materia y su ordenación legal, así como también sus implicaciones para la sociedad, la democracia y los derechos individuales de los ciudadanos. Así, teniendo en cuenta los bienes jurídicos en juego, se analizan los diferentes argumentos que rodean esta controversia, invitando a reflexionar sobre los límites del poder y el equilibrio entre la seguridad y la libertad en el ciberespacio.

ABSTRACT: In the Digital Age, where information and communication flow through the Internet, there has been an increase in the measures that allow the State to control the content and information that is disseminated through web pages. This possibility raises important ethical and legal questions, as well as implying a clear attack on the right to freedom of expression. This article delves into this controversial issue, examining the state of the matter and its legal order, as well as its implications for society, democracy and the individual rights of citizens. Thus, taking into account the legal rights at stake, the different arguments surrounding this controversy are analyzed, inviting us to reflect on the limits of power and the balance between security and freedom in cyberspace.

PALABRAS CLAVE: páginas web, secuestro, libertad de expresión, censura, y seguridad nacional.

SUMARIO: I. El Derecho a la libertad de expresión y de la información en la época de la sociedad de la (des)información. II. De la intervención estatal del contenido que se difunde en la red. III. Del procedimiento y de los límites a la intervención administrativa al control de páginas web. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

¹ Doctora en Derecho. Investigadora contratada posdoctoral en ESADE. Proyecto PID2021-128762NB-I00 financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Agencia Estatal de investigación) y cofinanciado por la Unión Europea: «Financiación no bancaria para start-ups: riesgos y remedios jurídico-privados».

I. El Derecho a la libertad de expresión y de la información en la época de la sociedad de la (des)información.

Desde el descubrimiento y consolidación de Internet, se han incrementado las comunicaciones y la difusión de la información de forma bidireccional a través del ciberespacio. De tal manera que los cibernautas se han convertido, a la vez, en receptores y productores de información que deambula por las distintas plataformas de intermediación². Esto ha generado un entorno caótico: las noticias que provienen de medios de comunicación y organismos autorizados conviven y se mezclan con los datos de cualquier usuario, generando una infodemia generalizada³ que afecta a los valores y los derechos democráticos. Si bien es cierto que la divulgación de “pseudonoticias” no ajustadas a la realidad o tergiversadas no es en sí misma una amenaza innovadora contra la estabilidad del Estado, sí que lo es el medio por el que éstas circulan, en tanto que terminan multiplicando exponencialmente sus efectos, por lo que ha aumentado la preocupación por controlar lo que se divulga en el ciberespacio⁴.

El afán de cuidado del Estado está dirigido especialmente a aquellas noticias que afectan directamente al funcionamiento a las estructuras por las que se éste rige, siendo prácticamente imposible pretender controlar o verificar la autenticidad de todo el contenido que se difunde a través de Internet. Por ello, la actividad de control se centra en aquellas noticias que potencialmente tienen mayor riesgo de afectar a la democracia y/o los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Sin embargo, a medida que se intensifica la intervención estatal en esta materia se intensifica el riesgo de atender contra el derecho a la libertad de expresión e información, consagrado en nuestra Carta Magna (art. 20 CE). Es por ello, por lo que, atendiendo a los bienes jurídicos en juego, resulta trascendental valorar los límites de esta potestad con el fin ulterior de garantizar el correcto ejercicio de los distintos derechos.

En este sentido, el derecho a la libertad de expresión y de información se constituyen como unos de los pilares básicos de la democracia. El régimen jurídico de este derecho distingue entre aquello que debe entenderse como opinión o información convirtiéndose el eje instrumental entre ambos derechos.

El derecho a la libertad de expresión, desde una perspectiva amplia, reconoce la facultad que tiene el ciudadano de comunicarse de forma libre, sin que un tercero, especialmente, en el caso de los poderes públicos, imposibiliten o dificulten el ejercicio de esta actividad. De tal manera que, la diferencia entre la libertad de expresión e información se encuentra en el elemento predominante del contenido de la información expresada o emitida, es decir, si se trata de una opinión en la que

² Barrios Andrés, MOSIÉS. FUNDAMENTOS DEL DERECHO DE INTERNET. Madrid. Centro de estudios Políticos y Constitucionales. 2017. P. 401.

³ Muñoz Machado Cañas, JULIA. *Noticias falsas. Confianza y configuración de la opinión pública en tiempo de Internet*, EL CRONISTA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO, 87-88. 2020, p. 137.

⁴ Expósito Gázquez, ARIANA. *La (des)información en la red*, REVISTA DIGITAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 28. 2022, p. 261.

predominan los elementos subjetivos; o de una noticia, cuando dominan la objetividad y los hechos⁵.

En este sentido, los límites del derecho a la libertad de información están circunscritos objetivamente a «*suministrar información sobre hechos ciertos y ampara tanto a su comunicación como a su receptor*»⁶. En consecuencia, existe la obligación de comunicar una información veraz, aunque esto no significa que sea sinónimo de exactitud, sino que «*la información difundida se adecúe a la verdad en sus aspectos relevantes y el informador haya actuado con buena fe y diligencia*». De esta forma, en todo caso, habrá que atender al sentido global de la información, y la diligencia que desempeñe en el desarrollo de su trabajo por el profesional de los medios, es decir, la capacidad para contrastar la noticia, la trascendencia de ésta en la sociedad, o cuando motu proprio se rectifica el contenido si se conoce que no es del todo fiel a la realidad⁷. A sensu contrario, se genera un derecho de los ciudadanos a recibir una información veraz, es decir, que estos no sean engañados con el contenido de las comunicaciones que se difunden⁸.

Por otro lado, y en lo que se refiere al derecho a la libertad de expresión, éste cuenta en el artículo 20 CE con determinadas especificidades: en primer lugar, crea unas garantías específicas al ejercicio del derecho, como son la prohibición de censura previa (20.2 CE), el secuestro judicial de las publicaciones (artículo 20.4CE), o la cláusula de conciencia y secreto profesional de los periodistas (artículo 20.1CE); en segundo lugar, hace referencia a los límites negativos del derecho, como es el caso del ejercicio de los derechos fundamentales contra la intimidad, el honor, la propia imagen, o la protección del menor; y, en tercer lugar, incorpora una serie de garantías ante la existencia de medios de comunicación social dependientes del Estado, como es el caso del control parlamentario, la garantía del pluralismo político y lingüístico (art. 20.3 CE).

De este modo, los límites al ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información se encuentran expresamente recogidos en el artículo 20.4 cuando afirma que «*estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia*». No obstante, junto a estos derechos existen otra serie de bienes jurídicos que se presentan como límites al correcto ejercicio de este derecho. Por ejemplo, la protección de la seguridad nacional, o los mensajes de odio o discriminatorios⁹.

⁵ STC 34/1996, de 11 de marzo, FJ 4.

⁶ Aparicio Pérez, MIGUEL ÁNGEL y Barceló I Serramalera, MERCÉ. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Barcelona. Atelier. 2018. p. 729.

⁷ Balaguer Callejón, FRANCISCO. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Madrid. Tecnos. 2019. p. 235 y ss.

⁸ STC 6/1985, de 23 de enero, FJ 4.

⁹ Balaguer Callejón, FRANCISCO. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Madrid. Tecnos. 2019. p. 237. BALAGUER, 2019: 237

Asimismo, manifiesta la doctrina que los límites del derecho a la libertad de información en Internet y redes sociales no deben ser diferentes a los que se reconocen dentro de las relaciones físicas¹⁰. Y, en este mismo sentido es recogido por la Ley 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales reconoce en el artículo 85.1, que «*todos tienen derecho a la libertad de expresión en Internet*». No obstante, lo que añade este artículo a lo dispuesto constitucionalmente es el medio en el que también se puede ejercer este derecho, es decir, en la navegación por la red de red o la utilización de alguno de los servicios que esta posibilita. Sin embargo, esta incorporación era a todas luces innecesaria, en tanto que, el propio artículo constitucional garantiza el ejercicio del derecho a través de «*la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*». Así, a través de Internet lo que se hace es transmitir palabras, imágenes o vídeos, sólo que, por un canal diferente, como son las redes de telecomunicaciones.

De forma similar, en lo que se refiere al tratamiento jurídico de esta cuestión, la Carta de los Derechos Digitales reconoce en el artículo 15 el derecho a recibir libremente información veraz en el medio digital. Sin embargo, este artículo genera la responsabilidad de controlar la veracidad del contenido que se difunde a los intermediadores de la sociedad de la información, los cuales deben respetar los protocolos vigentes para que se garantice este derecho a los usuarios de la red. Asimismo, con el objetivo de garantizar la transparencia de la información, son las plataformas de intermediación las que se encargan de asegurar el cumplimiento de este derecho, especialmente cuando la noticia se haya elaborado a través de procesos de automatización; si ha sido priorizada mediante técnicas de perfilado; o si tiene carácter publicitario, o está patrocinada. En consecuencia, las obligaciones en materia de respeto a este derecho recaen sobre las plataformas de intermediación¹¹, las mismas que se lucran activamente de estas actividades, pero se guarda silencio sobre la necesidad de intervención administrativa para remover los obstáculos que impidan el ejercicio de este derecho a los ciudadanos como si hacia el proyecto de Carta de Derechos Digitales, en su artículo 13.

II. De la intervención estatal del contenido que se difunde en la red.

Internet, como infraestructura de comunicación y por ende la cual representa su naturaleza jurídica más pura, nace con la idea de ser libre y no estar supeditada al control por parte de ningún Estado. Por ello, la intervención estatal de lo que sucede en la red está supeditada al cumplimiento de una serie de principios que deben regir en sus actuaciones y garantizar los derechos de los agentes intervinientes en la prestación de los servicios de la sociedad de la información.

¹⁰ Boix Palop, ANDRÉS. *La construcción de los límites y la libertad de expresión en las redes sociales*, REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 173. 2016, p. 61 y ss.

¹¹ Cotino Hueso, LORENZO. *Responsabilidad de intermediarios y prestadores de servicios de Internet en Europa y Estados Unidos y su importancia en la libertad de expresión*, REVISTA DE DERECHO, COMUNICACIONES Y NUEVAS TECNOLOGÍAS, 17. 2017. p. 7.

Para comenzar, el Estado debe garantizar el derecho a la neutralidad de Internet¹², que es, además, un principio básico del desarrollo de las relaciones en la red. Este derecho implica que la información debe tratarse en igualdad de condiciones, sin que quepa ningún tipo de discriminación, lo que es lo mismo *“los paquetes de datos deben ser tratados con igualdad, independientemente de su naturaleza, origen, destino o cualquier otra circunstancia”*¹³. Asimismo, esto supone que los datos tienen una única categoría, no existiendo jerarquías de datos dentro de la red, debiendo tratarse en igualdad de circunstancias con independencia de quién sea el emisor y el receptor de la información. Este derecho genera obligaciones tanto para los prestadores de servicios de la red, como para el propio Estado, a través de las políticas y el régimen jurídico de protección que configura el Derecho de las Telecomunicaciones. Por tanto, el derecho a la neutralidad de Internet implica dos compromisos de no discriminación: por un lado, garantizar la prestación del servicio con carácter universal, de forma que se tiene que fijar un nivel básico de comunicación que todo los usuarios deben recibir; y, por otro lado, el servicio de emisión y recepción de la información, relacionado con la necesidad de que la prestación del servicio de Internet debe realizarse en condiciones justas, razonables y no discriminatorias para los interesados¹⁴.

Lo que, en un efecto subjetivo contrario genera dos obligaciones diferenciadas para el Estado: una actividad prestacional, que consiste en la protección de las infraestructuras que prestan el suministro y la regulación de los sistemas de funcionamiento para garantizar la neutralidad de Internet; y, el compromiso de no intervención en la actividad, no imponiendo sus intereses frente a este principio, *“salvo excepciones”*. Son estas exclusiones las que interesan al estudio de este trabajo. La cuestión es que, hasta el año 2022, el legislador no había previsto un régimen específico de intervención del Estado en el secuestro del contenido que se divulga en páginas web u otras plataformas, que garantizara el respeto a los valores y principios constitucionales, posibilitando que se pudiera controlar y revisar la idoneidad de estas medidas frente a los Tribunales.

Asimismo, unos días antes de que se celebraran las elecciones generales del año 2019, esta falta de previsión legislativa permitió que se aprobara el Real Decreto-Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de Administración digital, contratación del Sector Público y telecomunicaciones, que modificaba la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de las Telecomunicaciones:

“6. El Gobierno, con carácter excepcional y transitorio, podrá acordar la asunción por la Administración General del Estado de la gestión directa o la intervención de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas en determinados supuestos excepcionales

¹² Ley 3/2018, de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales, artículo 80: *“Los usuarios tienen derecho a la neutralidad de Internet. Los proveedores de servicios de Internet proporcionarán una oferta transparente de servicios sin discriminación por motivos técnicos o económicos”*.

¹³ Rebollo Delgado, LUCRECIO y Zapatero Martín, PILAR. DERECHOS DIGITALES. Madrid. Dykinson. 2019. pp. 19-20.

¹⁴ Vida Fernández, JOSÉ. *Las garantías para el acceso a una Internet abierta en el Reglamento (UE) 2015/2120: una batalla perdida para la neutralidad de Internet*, REVISTA GENERAL DE DERECHO EUROPEO, 40. 2016, p. 118.

que puedan afectar al orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional. En concreto, esta facultad excepcional y transitoria de gestión directa o intervención podrá afectar a cualquier infraestructura, recurso asociado o elemento o nivel de la red o del servicio que resulte necesario para preservar o restablecer el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional”

En la propia Exposición de Motivos de la norma se explica que la causa que lleva a su promulgación se identifica en la protección de la Seguridad Nacional frente a las ciberamenazas de desinformación e interferencia en los procesos de participación política de la ciudadanía y el espionaje. Si bien, lo que no se dice en la norma, pero sí que se intuye⁹, son los hechos de los que verdaderamente trae causa: el movimiento independentista y secesionista en Cataluña y la sentencia condenatoria de sus líderes políticos¹⁰.

No obstante, debe advertirse que, frente a la aprobación de esta norma, se interpuso un recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, por la falta de la urgente y extraordinaria necesidad del Real Decreto, ya que no se especifica con demasiada claridad la motivación que lleva a aprobarlo (aunque sí que se extrae por el contexto social del momento en el que se aprueba); y, en tanto que afecta a derechos fundamentales (como es el acceso a la libertad de información y la protección a la privacidad de los datos) cualquier restricción o limitación de los mismos debe ser desarrollada por ley orgánica, por lo que no era el instrumento adecuado. Sin embargo, pese a la expectación generada, como veremos, el Pleno del Tribunal Constitucional en sentencia 60/2023, de 24 de mayo de 2023, desestimó el recurso de inconstitucionalidad, sin entrar a valorar las cuestiones sustantivas que más preocupaban.

Lo cierto es que la mayoría de estas previsiones de intervención ya estaban contempladas en nuestro régimen jurídico de las telecomunicaciones, pero lo que sí es innovador es que se incluye entre los motivos de intervención “la protección del orden público”: un cajón de sastre que posibilita una intervención gubernamental infinita en la red. La doctrina llegó a calificar esta reforma del Gobierno como “apagón de Internet”, en tanto que le permitía cortar el flujo de las comunicaciones; controlar los datos de los usuarios de la red, sin mayores limitaciones que las que anteceden; adoptar medidas de carácter global, sectorial o individual; condicionar el acceso a webs, aplicaciones o servicios; o incluso llegar a reducir la velocidad de la red¹⁵. Asimismo, el Estado tenía en su disposición la utilización de cualquier instrumento que considerara legítimo en la intervención del contenido que se difunde en cualquiera de estos servicios.

¹⁵ Cotino Hueso, LORENZO. *La (in)constitucionalidad de la “intervención”, “mordaza” o “apagón”, de las telecomunicaciones e Internet por el Gobierno en virtud del Real Decreto-Ley 14/2019*, REVISTA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 54. 2020. p. 12 y ss.

Por ejemplo, la intervención del Estado podría implicar la imposición de “velos” y “vallas” dentro del ciberespacio¹⁶. Los velos hacen referencia al bloqueo político directo del contenido de Internet, o el control de los prestadores de servicios que siguen instrucciones del Estado para controlar el acceso que los ciudadanos en la red. Mientras que, por vallas se engloba la fragmentación que las grandes plataformas propician sobre los datos que constan dentro de sus bases de funcionamiento, potenciando, discriminando u obviando la información que a ellos les interesa. Este tipo de actuaciones ponen en riesgo los valores constitucionales y el respeto a la democracia de un determinado país, en tanto que limitan sustancialmente el derecho a la libertad de información y de expresión, más aún si no se fijan límites temporales y cuantitativos de estas medidas intervencionistas.

III. Del procedimiento y de los límites a la intervención administrativa al control de páginas web.

De lo anteriormente expuesto, resulta evidente que es insuficiente que la intervención administrativa en estos servicios se justifique alegando simplemente alguno de los motivos por los que la normativa facultaba, sino que se debe constatar que existe un riesgo real, evidente e inmediato frente a los bienes jurídicos protegidos, así como motivar las medidas razonables para frenar o reducir sus efectos. Por ello, atendiendo a los bienes jurídicos en juego, no preocupa tanto que la potestad de control de Estado de esta información, sino los motivos, la configuración de un procedimiento específico que garantice los principios y derechos constitucionales, y la posibilidad de revisar la idoneidad de estas medidas frente a los Tribunales¹⁷.

No debe perderse de vista que cualquier limitación que se efectúe sobre el funcionamiento de Internet, no sólo tiene potencialidad para perjudicar el derecho de las telecomunicaciones, sino a la organización y valores de nuestra sociedad, puesto que, como afirma la doctrina: *«éste se ha convertido en algo “esencial” para la vida, Internet no es un mero instrumento o medio de comunicación más, sino que es un nuevo paradigma cultural, político, social y económico»*¹⁸.

En consecuencia, cuando se adoptan decisiones que afectan claramente a los valores y derechos constitucionales deberían establecerse medidas adicionales que garanticen el adecuado respeto a nuestra norma fundamental, de manera clara y certera. Así, por ejemplo, se manifestó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de la necesidad de establecer una serie de

¹⁶ García Mexía, PABLO. *El derecho de acceso a Internet*, en De la Quadra Salcedo y Fernández del Castillo, TOMÁS. *SOCIEDAD DIGITAL Y DERECHO*. Madrid. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. 2018. p. 387 y ss.

¹⁷ Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de las Telecomunicaciones, artículo 5.3. páf. 2º: *«Cualquiera de esas medidas relativas al acceso o al uso por parte de los usuarios finales de los servicios y las aplicaciones a través de redes de comunicaciones electrónicas, que sea susceptible de restringir esos derechos y libertades fundamentales solo podrá imponerse si es adecuada, proporcionada y necesaria en una sociedad democrática, y su aplicación estará sujeta a las salvaguardias de procedimiento apropiadas de conformidad con las normas mencionadas en el párrafo anterior»*.

¹⁸ Cotino Hueso, LORENZO. *La (in)constitucionalidad de la “intervención”, “mordaza” o “apagón”, de las telecomunicaciones e Internet por el Gobierno en virtud del Real Decreto-Ley 14/2019*, REVISTA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 54. 2020. p. 6.

parámetros esenciales, fácilmente constatables por los Tribunales de Justicia, en caso de que se bloqueen contenidos dentro de la red¹⁹. Y, en este mismo sentido, se ha pronunciado la Recomendación del Consejo de Europa de 13 de abril de 2016, sobre la libertad en Internet que, para evitar bloqueos injustificados de contenido, la cual afirma que los Estados deberán garantizar que todos los filtros sean examinados tanto antes, como durante su instalación, de tal manera que sus efectos sean proporcionales al objetivo de la restricción.

Pese a lo dispuesto, en nuestro ordenamiento, el Tribunal Constitucional aún no se ha pronunciado acerca de las garantías de acceso, los límites y las restricciones a Internet. Asimismo, el recurso de inconstitucionalidad, mencionado con anterioridad, fue desestimado por pérdida sobrevenida del objeto, en tanto que la aprobación de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, incorporaba explícitamente estas previsiones (acabando con el debate sobre la motivación y el instrumento elegido para su promulgación), pero que no entra a valorar sobre las carencias procedimentales de esta intervención. Además, la norma adecua el régimen jurídico de control de estas intervenciones incorporando dos previsiones.

Por un lado, *“los acuerdos de asunción de la gestión directa del servicio y de intervención de este o los de intervenir o explotar las redes a los que se refiere este apartado deberán ser comunicados por el Gobierno en el plazo de veinticuatro horas al órgano jurisdiccional competente para que, en un plazo de cuarenta y ocho horas, establezca si los mismos resultan acordes con los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en el ordenamiento jurídico, procediendo a su anulación en caso negativo”*.

Y, por otro lado, previo al inicio al procedimiento sancionador, se precisan los supuestos que posibilitan la intervención estatal, se detallan los mecanismos de supervisión, así como también, se limitan temporalmente la adopción de estas decisiones, las cuales son recurribles directamente frente a la vía contencioso-administrativo²⁰.

No obstante, sí que se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencia 3405/2022, de 3 de octubre de 2022, la cual reconoce que, en virtud de la aplicación de los artículos 8 y 11 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, se exige la intervención judicial para acordar la interrupción del acceso a los sitios web sólo cuando ello venga constitucionalmente impuesto como, en el caso, es el respeto a la libertad del derecho de la información y la expresión (art. 20.5 CE). Pero, además, en todo caso, cualquiera que sea la autoridad (administrativa o judicial) que ordene el acceso al sitio web, debe respetar el principio de proporcionalidad y, si es técnicamente posible, limitarse a aquella sección donde se recoge la actividad, información o la expresión ilegales (FJ 9, 10 y 11). Y, concluye realizando una llamada de atención al legislador, en tanto que en el orden jurisdiccional

¹⁹ STEDH Ahmet Yıldırım contra Turquía, de 18 de septiembre de 2012, FJ 3: *«En este sentido, no puede concebirse una revisión judicial de tales medidas, por parte del juez, basado en un equilibrio entre los intereses en conflicto y buscando su equilibrio, sin un marco en el que se establecen normas detalladas y específicas con respecto a la aplicación de restricciones preventivas sobre libertad de expresión»*.

²⁰ Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, artículo 111.

contencioso-administrativo no está previsto un procedimiento para autorizar la interrupción de sitios web en todos los supuestos que habilitan para ello (FJ 12).

IV. Conclusión.

A modo de conclusión, no es reseñable que exista la potestad administrativa de control del contenido de lo que se difunde a través de los servicios de intermediación, en tanto que su objetivo es garantizar otros bienes jurídicos en juego, como puede ser la seguridad nacional o el orden público. Ahora bien, cuando esta intervención carece de un procedimiento administrativo concreto, y afecta a otros derechos fundamentales, como puede ser la libertad de expresión y la libertad de información, sí que preocupa el control de la arbitrariedad de la Administración en las situaciones que decida intervenir, las medidas adoptadas, y el control temporal y material que se desarrolle sobre éstas, puesto que terminará afectado a los principios y valores de la democracia.

No sólo se trata de proteger la libertad de expresión, sino también el control que se ejerce sobre esta información evitando que los ciudadanos tengan una visión sesgada y manipulada de la realidad, lo que reduce su capacidad de participar de manera efectiva en la vida política y social. En efecto, la idea del ciudadano libre que toma sus propias decisiones ha quedado desvirtuada por una sociedad que lo controla y dirige su ánimo, especialmente con la potencialidad que tienen las principales plataformas de intermediación para dirigir su conducta. Ahora que estamos en época preelectoral, más que nunca, debemos recordar el caso de Cambridge Analytic o del Brexit, en el que estas plataformas cedieron nuestros datos con claros fines manipulativos que afectaron a la democracia.

En definitiva, como digo el problema no es la intervención estatal del contenido que se difunde en el ciberespacio, no es un hecho controvertido que ésta sea necesaria, lo que preocupa es que la falta de límites de esta potestad acaba afectando de forma soberana al desarrollo de la democracia, convirtiéndose el Estado en un censor de la información.

V. Bibliografía.

Aparicio Pérez, MIGUEL ÁNGEL y Barceló I Serramalera, MERCÉ. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Barcelona. Atelier. 2018.

Balaguer Callejón, FRANCISCO. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Madrid. Tecnos. 2019.

Barrios Andrés, MOSIÉS. FUNDAMENTOS DEL DERECHO DE INTERNET. Madrid. Centro de estudios Políticos y Constitucionales. 2017.

Boix Palop, ANDRÉS. *La construcción de los límites y la libertad de expresión en las redes sociales*, REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 173. 2016.

Cotino Hueso, LORENZO. *Responsabilidad de intermediarios y prestadores de servicios de Internet en Europa y Estados Unidos y su importancia en la libertad de expresión*, REVISTA DE DERECHO, COMUNICACIONES Y NUEVAS TECNOLOGÍAS, 17. 2017.

Cotino Hueso, LORENZO. *La (in)constitucionalidad de la “intervención”, “mordaza” o “apagón”, de las telecomunicaciones e Internet por el Gobierno en virtud del Real Decreto-Ley 14/2019*, REVISTA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 54. 2020.

Expósito Gázquez, ARIANA. *La (des)información en la red*, REVISTA DIGITAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 28. 2022, p. 261.

García Mexía, PABLO. *El derecho de acceso a Internet*, en De la Quadra Salcedo y Fernández del Castillo, TOMÁS. SOCIEDAD DIGITAL Y DERECHO. Madrid. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. 2018.

Muñoz Machado Cañas, JULIA. *Noticias falsas. Confianza y configuración de la opinión pública en tiempo de Internet*, EL CRONISTA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO, 87-88. 2020.

Rebollo Delgado, LUCRECIO y Zapatero Martín, PILAR. DERECHOS DIGITALES. Madrid. Dykinson. 2019.

Vida Fernández, JOSÉ. *Las garantías para el acceso a una Internet abierta en el Reglamento (UE) 2015/2120: una batalla perdida para la neutralidad de Internet*, REVISTA GENERAL DE DERECHO EUROPEO, 40. 2016.

ARTÍCULOS *de*
OPINIÓN

LA VISIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DENTRO DE LA DESIGNACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL EN MÉXICO

Nancy Nelly González Sanmiguel¹

Resumen: La manera actual de proceder para generar las políticas públicas es la fórmula del análisis de los ciudadanos, en conjunto con el Estado, para la observación, análisis, diagnóstico y así proceder con la formulación de ésta para cumplir con la estrategia que se estatuye para utilizar los recursos que son competentes para llegar a la satisfacción de la solución de la problemática emergida, dentro de los elementos de la política pública.

Abstract: The current way of proceeding to generate public policies is the formula of analysis by citizens, together with the State, for observation, analysis, diagnosis and thus proceed with the formulation of this to comply with the strategy that is established to use the resources that are competent to reach the satisfaction of the solution of the problem that emerged, within the elements of public policy.

SUMARIO: I. Introducción. II. Políticas públicas. III. Elementos para la construcción de las políticas públicas. IV. Conclusión. V. Bibliografía

I. Introducción.

El tema de este trabajo de análisis es referente a la postura actual en la injerencia de la intervención en los planes de desarrollo de las políticas públicas para el ejercicio de la función administrativa.

Se marca como objetivo el proceso de integración de las necesidades de la sociedad, para determinar cuáles son las señaladas como de interés general, para sopesar las actividades competentes en la estructura del plan desarrollo y poder incorporar métricas precisas, análisis, objetivos, para la formación de estas.

¹ Catedrática de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en la Facultad de Derecho y Criminología, realizo sus estudios de Doctorado en Dicha Universidad, así como realizo estudios Post Doctorales en la Universidad de Jaén, en Jaén España y en la Universidad Autónoma de Chiapas, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, líder del cuerpo Académico Administración Pública y Derecho Financiero UANL-CA-450, miembro del comité de edición de varias revistas internacionales de prestigio, cuenta con perfil prodep, líder de la Red de Cuerpos Académicos denominada “Red Mexicana de Cuerpos Académicos en Administración y Derecho : para estudios sobre justicia, políticas públicas y gobernabilidad y líder de la Red de Derecho Administrativo Contemporáneo (REDAC). Orcid [0000-0001-9589-2192](https://orcid.org/0000-0001-9589-2192), correo electrónica nancygonsa09@hotmail.com

Se visualizan los ciclos y fases de la construcción de las políticas públicas para con esto poder tener una buena administración, además de cumplir con el objetivo de la satisfacción del interés general por parte del Estado.

Se analiza quienes son los sujetos que intervienen para la configuración de las políticas públicas y la accesibilidad de hacer factibles las mismas.

Es una postura de análisis de la formación y construcción de las políticas públicas actuales en México y como se proyectan las estrategias para implementarlas.

II. Políticas públicas.

Al extender el tema referente a las políticas públicas, se debe examinar la posición del Estado para enfrentar las necesidades del orden general de la sociedad, para remitirla dentro del plan de desarrollo que se gestiona en México en cada inicio de sexenio, incorporando aquellas que versan en un plazo corto, debido a que a mediano y largo plazo se ajustan a los intereses globales que ameritan las medidas para conformar la integración de la visión de los objetivos que se permean para la construcción de una identidad de obligaciones y derechos referentes al desarrollo de las personas.

Es así como se marcan los campos a determinar para dichas políticas y con esto proceder al análisis del impacto de los programas que se ejercen, como la vía de los medios a constituir con tales objetivos, para llegar a definir la posición de los procesos y para matizar los aspectos relacionados con las políticas públicas; esta como una forma de organización de la función del Estado.

Ahora bien, para definir el contexto que va dirigido a la política pública, se debe mitigar con la definición o demarcación del problema, para de ahí partir a la acción que le compete al Estado para su solución, con el objetivo de procurar la satisfacción del interés general.

De acuerdo con el desarrollo de la formación de las políticas públicas, un punto de gran trascendencia es el de tomar las consideraciones referentes a la disposición de los integrantes de dicho Estado, de poder adaptar y aceptar la participación dentro de la solución de dichos conflictos.

Las políticas públicas son el manifiesto de los movimientos sociales que se entienden como: “una colectividad excluida que mantiene una interacción sostenida con las elites económicas y políticas en busca del cambio social”², se genera una relación que busca el proceso del cambio en una situación planteada.

En México, la planeación y los programas acerca de la estructura y ordenación de la urbe o asentamientos humanos se integran a través de la inversión pública y privada, que esto conlleva a la manera de cómo se clasifican dichas estrategias o estructuras, así como el programa de dichas

² Tarrow, Sidney G. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. 3rd ed. of Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2011

políticas públicas, los mecanismos que ayudan a estas, los controles que se someten y la configuración de las actividades que se sostienen para la misma.

Los puntos para generar los ciclos que se posicionan para comprender el efecto, la eficiencia, la congruencia con la métrica de la gestión y la política responsable para solventar los problemas actuales de la sociedad con los estudios correspondientes y así impulsar de la mejor manera son a través de iniciativas, análisis, propuestas, gestiones, implementaciones y desarrollos que obtengan para fortalecer la economía con los recursos ambientales, sociales, económicos, financieros, humanos con cuenta el Estado.

El relieve de las políticas públicas es identificar el índice de aquellos rezagos que se presenten en los temas referentes a la seguridad, medio ambiente, educación, trabajo, desarrollo económico, salud, tecnología, que puedan impulsar el avance en el contexto del Estado y en forma de dirigir la competitividad de los factores determinantes para obtener la satisfacción de las necesidades apremiantes, para la sociedad que la configuran.

Es así como las políticas públicas sirven para el accionar desde la medición de la solución a corto, mediano o largo plazo, para tener los acuerdos pertinentes para la solución de estos.

III. Elementos para la construcción de las políticas públicas.

Para constituir con ellas la forma de composición del nexo de las necesidades arrojadas mediante las políticas públicas y a través de “Una normativa adecuada es una condición imprescindible para la posterior adopción y ejecución de las políticas públicas para un mejor manejo del Nexo”³ es la forma de como se implementan a través de la formalización de estas.

Ahora bien, los elementos para la configuración de la política pública se denotan con las características que a continuación se señalan:

Conducción.- En el campo de la movilidad debe versar una integración de esta política desde el análisis, determinación, forma de ejercerla, su proceso en las etapas a seguir hasta llegar a realizarla y evaluar los cambios con indicadores, transformación, creación de la postura a diseñar dentro de la política pública, ya sea que impacte a la zona rural o urbana; por lo tanto se debe considerar la forma integral de la sustentabilidad dentro de las políticas públicas desde el inicio hasta la terminación de estas.

En la perspectiva de la gobernabilidad, se entiende este fase como “los procesos y actos propios de gobernar, los cuales implican orientar, influir, intervenir y equilibrar la interacción de actores políticos y sociales”⁴ ya que la conceptualización de esta fase en la gobernanza infiere la

³ Embid, Antonio y Marín, Liber, Lineamientos de políticas públicas Un mejor manejo de las interrelaciones del Nexo entre el agua, la energía y la alimentación, CEPAL, , Santiago, 2018, pág. 19.

⁴ Jiménez Benítez, William y Ramírez Chaparro César Alejandro, Gobierno y política públicas, Escuela superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia, 2008, pág. 109.

“transformación de la conducción de las sociedades hacia formas más horizontales y cooperativas en la formulación y elaboración de políticas”⁵ Estas son las modificaciones que se presentan con los cambios de las posturas sobre la manera de ejercer, de una manera democrática, la postura de las políticas para generar la estabilidad de las condiciones.

Se proporciona esta fase como el equilibrio del poder político que enfatice en la aceptación de la sociedad de las medidas de las políticas públicas que velen por el bienestar general hacia un sistema que se adapte al entorno de los factores económicos, sociales, ambientales que integran a la región, Estado y los pactos internacionales.

Esta fase o ciclo es por la cual se obtiene el abordaje que sucumben los procesos que se deben realizar para llegar a un resultado en determinación con los objetivos señalados para cumplir con los intereses generales de la sociedad y procurar que el Estado resuelva el diseño para llegar a las reglas y acciones pertinentes para aplicarlas.

Cooperación.- Son aquellos sujetos que se involucran en la realización de dicha política pública; interviene el Estado a través de la administración pública correspondiente, junto con el área competente del Estado, es decir, para la formulación de los procesos se puede incurrir en varios tales como: Secretaria de Estado, Consejo, Participación Ciudadana, dependiendo de que tema se refiera la política pública que se va a ejercer en el sector o grupo que determine dicha política pública.

Además, para participar en la implementación de la política pública, una parte muy importante son los representantes de la sociedad, a través del consejo ciudadano, grupos de organismos no gubernamentales que apoyan en la injerencia de la visión de la integración de las demandas, así como del sector privado de quienes obtengan o ganen las licitaciones que se constriñen para contribuir a la política pública y con esto desarrollar e impulsar la propuesta marcada en el plan de desarrollo relacionado con dicha política pública.

Este punto es relevante al momento de entender que los objetivos son las medidas para alcanzar la armonía de quienes son los que participan para facilitar la toma de las decisiones y lograr una viabilidad de éstas con las condiciones más optimas que ayuden al progreso de los Estados; para tal referencia se puede indicar que también proceden aquellas que se realizan de manera coordinada, entre diversos países, para el desarrollo que infieren, así como la progresividad del enfoque para la coordinación y elaboración del desarrollo de la construcción de las políticas que atañen a estos Estados.

Es importante identificar las líneas de las políticas públicas para poder ver la metodología o raciocinio de la vía de quienes pueden participar para desarrollarla; por eso es importante tener la “cultura incluye” con distintas prácticas como el fomento del trabajo en red, la valorización de la información compartida, la identificación de objetivos y la resolución de problemas comunes, así como la realización de acciones conjuntas, la promoción de compromisos y responsabilidades

⁵ Jiménez Benítez, Op. Cit.

mutuas. Además, la promoción de las buenas prácticas mediante mecanismos de evaluación comparativa, tienden a alimentar los comportamientos considerados virtuosos y deseables”⁶. Es así como los actores que pueden influir en el desarrollo de la política pública dan en conjunto el valor para su realización y poder ayudar a resolver dicha necesidad y dar la proyección de competitividad a los estados, municipios o países que intervienen para lograr el objetivo planteado.

Asequibilidad.- Al analizar y determinar las propuestas dentro del plan de trabajo y la configuración de la política pública correspondiente, se impulsa hacia la efectividad del programa o desarrollo para ejercer la necesidad y así activar el que la participación sea eminente por y para todos los integrantes del Estado, para la visualización de las soluciones a los conflictos.

Se solicita que, en referencia a la aplicación de ésta, vaya dirigida a igual número de condiciones con los medios de acceso y oportunidades, con el fin de determinar la mejor forma de los recursos que se utilizan para proveer dicha política pública, siempre y cuando se definan los mecanismos que sostengan la efectividad de la política pública.

Es así como la aceptación de una política es el “punto cuando se valoran las fuerzas de cada uno de los actores involucrados, ya que mientras para unos puede ser una buena alternativa, para otros no, y ello determinará las acciones a seguir, según sea el peso de las alianzas”⁷

En México, la política pública se puede tener de acuerdo a los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, conforme a Ley de Planeación de la política pública, se puede ejercer en un plazo de 20 años con la intención que sea dirigido al fomento económico para disponer las acciones correspondientes, para la sostenibilidad de los recursos que se requieran.

La accesibilidad de la política pública emerge en aquellas formas de como se determinan para llegar a la culminación de la necesidad de la sociedad, es decir podemos hablar de la geografía de éstas que se van a disponer; al respecto se tendrán que analizar los traslados para ejercerla, las limitantes, los recursos con que se cuenta para llegar a proporcionarla.

Desde un punto cultural, se deben incluir dentro de la política pública, los factores y elementos que no interfieran con la ideología o comportamiento, siendo factible con el uso, costumbre y prácticas que se reditúan en dicho lugar.

Desde el punto de la administración pública, se deben externar los elementos con los que se cuenta, para poder brindar la política pública y considerar así, los medios para articular, proporcionar, gestionar y proyectar en el tiempo determinado, los servicios o productos que se hayan asignado en esta.

Implementación.- De acuerdo a esto, se unen los proyectos ya factibles que son determinados por los sujetos quienes van a participar, así como los recursos que se requieren para

⁶ Tasara, Carlo, Cooperación internacional y política públicas: análisis de casos latinoamericanos, Universidad en Bogotá, Colombia, 2020, p. 88.

⁷ Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio, ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, pág. 9. Véase en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

realizarlo, que va acorde con el presupuesto asignado en México por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien funge como responsable para ejercer las políticas financieras, fiscales y crediticias, así como del apoyo hacia las entidades paraestatales y de las instancias correspondientes de participación ciudadana, quienes en México llevan a cabo para ejercer la elaboración, actualización e implementación de las estrategias que compiten para aplicar las políticas públicas determinadas a la coordinación del área de la administración pública.

Monitoreo y evaluación.- Al respecto, se señala dentro de la Ley de Planeación, que dicha actividad recae dentro de la responsabilidad del Ejecutivo Federal y su objetivo es sostener las métricas de las metas señaladas dentro de los programas sectoriales, como es el caso de la movilidad, salud, educación en referencia que se enfoca a determinar las condiciones del buen desempeño, así como las compensaciones correspondientes para las unidades administrativas, como los servidores públicos que ameritaron las acciones determinadas para llegar al propósito señalado y marcado por el plan.

Vinculación con la planificación sectorial y territorial.- En esta vertiente, las líneas se marcan dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática de México, y señala que es a través de la administración pública quien toma como característica principal el desarrollar y enfocar las estrategias contenidas dentro del plan de trabajo, y una vez que esté determinada la planeación, debe ejercer la definición y las vías de acceso que lleguen a una determinación satisfactoria, para llegar al cumplimiento del plan de desarrollo y enfocar las políticas públicas sometidas a los procesos de los ciclos que rinden para alcanzar la mejor distribución de las vías de acceso de conexión, para la movilidad en el Estado y el país.

Para la construcción de estas políticas públicas y con dichos instrumentos implicados como guía, se muestra la manera de planificar e ir construyendo la arquitectura de la ciudad, desde el ámbito de la integración de los diversos matices, que se solicitan en los programas para entender que esta herramienta sirve para canalizar no tan solo el ámbito regional, sino también desde la perspectiva de la intervención de los acuerdos sostenidos en materia de regulación, que se consagran en la Agenda 2030. Es así como se genera la información en un contexto global, y en referencia al punto de este trabajo, a los espacios públicos, urbanización, movilidad, servicios públicos, y recursos que se someten para tener una mejor producción, conectividad, destreza de la distribución territorial, análisis de las consecuencias que se obtienen por una mejor demografía y la limitación territorial que apoya a la integración de las comunidades con una seguridad que acarrea estos elementos de estructura organizacional.

Se lograr ejercer un plan estratégico denominado ONU-Habitat 2020-2023⁸, en el cual su propósito es un derecho a la ciudad para que se pueda tener una conexión de los asentamientos urbanos, con la garantía al acceso a la inclusión de espacios y servicios públicos, así como la

⁸ ONU-HABITAT, Organización de la Naciones Unidas, consultado en febrero de 2024, Véase en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudade>

distribución correcta de los espacios para diversas gamas de medidas necesarias, que permiten los procesos de prosperidad de urbanización.

Es así como la norma da legitimidad a la ejecución de la política pública para un correcto ordenamiento de los asentamientos humanos y poder tener un desarrollo urbanístico pertinente al crecimiento demográfico, para inferir con las políticas públicas correspondientes y lograr una cohesión pertinente en el crecimiento de la sociedad.

Se enlazaron las políticas públicas como el medio por cual el Estado procura tener una connotación pertinente con la visión de un Derecho a la ciudad, la cual permite la inclusión de la productividad y adaptabilidad en la misma; es un derecho que se constituye en base a la lucha urbana por tener un ordenamiento asequible, para la integración de los factores y para poder vivir dentro de un territorio.

Las políticas públicas van dirigidas con una proyección hacia la progresividad en temas referentes a la seguridad de la sociedad, así como de la movilidad sostenible dentro del territorio que habitan; busca la efectividad y eficiencia del Estado para utilizar los recursos que se requieren para sostenerla y poder proyectarla. Es por tanto, una manera de conseguir una accesibilidad con responsabilidad de los sujetos que intervienen en las diferentes fases de la política pública, con la finalidad de ejercer las condiciones pertinentes para dar la planificación a través de los planes que la administración pública se sujeta para llegar al fin último del Estado, que consiste en el bien común.

IV. Conclusión

En este trabajo se examina la posición del Estado con las estrategias a realizar para llegar a la proyección eficaz de las políticas públicas como método de búsqueda a determinar los temas que permean las necesidades de la comunidad.

Es una forma de ejercer las acciones pertinentes para determinar y proyectar las políticas públicas, para obtener el raciocinio de culminar la necesidad con los factores o recursos que se tienen evaluados para determinar los efectos, impactos, beneficios, así como los daños que puedan producir al efectuar dicha política pública.

La cooperación y el apoyo de los sujetos que intervienen en la realización de dicha política pública, puede influir en la medida para ejercer una evaluación propositiva para matizar la regulación del Estado con la actuación de la función administrativa.

La importancia de externar el plan de desarrollo con la visión de la injerencia de la política pública es la guía que ayuda a tener una visión más certera de las necesidades de la comunidad y lograr abatirla.

V. Bibliografía.

Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio, ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009, pág. 9. Véase en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Embid, Antonio y Marín, Liber, *Lineamientos de políticas públicas Un mejor manejo de las interrelaciones del Nexo entre el agua, la energía y la alimentación*, CEPAL, , Santiago, 2018.

Jiménez Benítez, William y Ramírez Chaparro César Alejandro, *Gobierno y política públicas*, Escuela superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia, 2008.

Tarrow, Sidney G. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. 3rd ed. of *Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011

Tasara, Carlo, *Cooperación internacional y política públicas: análisis de casos latinoamericanos*, Universidad en Bogotá, Colombia, 2020 ONU-HABITAT,

Página Web

Organización de la Naciones Unidas, consultado en febrero de 2024, Véase en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudades>

RESEÑAS

Reseña del libro
DESDE LOS DERECHOS
De la autoría de ISAAC AUGUSTO DAMSKY
Buenos Aires. Editorial Rap.

Jorge Vargas Morgado

La lectura del libro del profesor Damsky nos hace conscientes de que el Derecho administrativo es una rama del conocimiento jurídico con mucho follage, retoños vigorosos y, en su interior, una vigorosa savia.

Esta frescura y vitalidad la encontramos en la obra que se reseña.

El autor hace una exposición de lo que bien llama *concepción clásica* del Derecho administrativo, entendiéndola como punto de partida histórico y epistemológico de la mano de autores paradigmáticos como Marienhoff o Bielsa, describe y profundiza en la teoría que diera campo, contenido y sentido a nuestro Derecho a partir de lo que caracteriza juiciosa y acertadamente como *estadocentrismo*, en el que la razón de estado imperaba, vestida como interés público o interés general o de cualquier otra manera paralela, estructura teórica en la que se contruyen las peligrosas cuestiones no justiciables en tanto se argumenta son la expresión colectiva de la mayoría lo que prepondera sobre el egoísta interés individual.

Ese Derecho administrativo que les pido me permitan denominar dictatorial se ve, en una actualidad evolutiva, retado por la concepción de un derecho, de momento ideal, construido en función de los derechos fundamentales de los individuos, de sus libertades y de los derechos a la buena administración, el todavía no explorado cabalmente derecho a la motivación de los actos y de la actuación de la Administración pública, lo que inequívocamente desemboca en la investigación de la consecuente responsabilidad de la Administración por los efectos dañosos o perjudiciales en los intereses y en los derechos fundamentales de los individuos en su actividad.

La obra encuentra en esta nueva dialéctica su título *Desde los Derechos*, es decir, es la investigación social, política, económica y, naturalmente, jurídica desde los ojos del individuo, de aquel sujeto de libertades y derechos fundamentales que han de ser, en un novedoso planteamiento del derecho procesal administrativo, valorados como principio y fin a la vez de razón de ser y de justificación gestional de la Administración pública.

Nuestro autor recuerda la expresión de Sabino Cassese que caracteriza al individuo en el esquema del Derecho administrativo clásico como el *sujeto pasivo de la potestad administrativa* y a partir de esa realidad histórica propone el autor reseñado *un abordaje reflexivo en torno a las formas de superación de la estructura clásica del derecho publico ...*

En el desarrollo de esta tarea autoimpuesta encontramos en el libro una referencia valiente al difícil perfil de las convenciones internacionales atinentes al tema, ruta que es peligrosa por la

dificultad lógica del intento de contemporizar entre los Derechos nacionales y el Derecho internacional, labor que se observa o, debiera decir, observo de imposible solución, pero que el autor, convencido, plantea no sólo como posible sino como inevitable, por el servicio que ello rendirá a los derechos de las personas en la construcción, organización y gestión de la Administración pública.

En la búsqueda de una nueva legitimidad de los derechos, el autor nos sugiere con mucha convicción entrelazar los derechos en general con la efectividad y certeza de las instituciones del Derecho administrativo, un propósito rico y estimulante, que plantea un sólida esperanza en un futuro cercano de gestión razonable y participativa como dilema dialéctico que ha de resolverse permanentemente con la primacía de los derechos de las personas.

Plasma el profesor Damsky cuatro campos paradigmáticos para resolver en la evolución del Derecho administrativo estatólatra al derecho administrativo garantista, los cuales son el procedimiento administrativo, la contratación pública, el control, la ciudad y el candado a lo anterior, la responsabilidad de la Administración.

El procedimiento administrativo resuelve la natural tensión entre los objetivos legales y programáticos del sector público y los derechos de las personas.

En este dilema debe transitar el fiel de la balanza de la potestad pública a los derechos de las personas.

La contratación pública es un campo de coexistencia entre lo público y lo privado, en el que es sumamente delicado resolver el contacto jurídico entre personas que se desarrollan en el derecho privado y la Administración que se desempeña en función del derecho público.

El control es o debiera ser la técnica para evitar las desviaciones programáticas y, muy importante, desviaciones legales, lo que tiene un íntimo contacto con los derechos de la sociedad como interlocutora de la Administración pública.

El novedoso *derecho a la ciudad* es la nueva descripción de la gestión ciudadana, la más cercana al ciudadano, en función del derecho de las personas.

Decía en líneas anteriores, el candado, es la previsión y funcionamiento de procesos pertinentes para que la Administración responda ante las personas de sus yerros dañosos.

El libro es una provocación a la reflexión, nos reta a realizar la crítica de los paradigmas administrativistas, esmerila y propone un convicción de reposicionar los derechos fundamentales de las personas en la teoría del Derecho administrativo, tan solo con la atadura a la razón.

CONVOCATORIAS



XVI CONGRESO MEXICANO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

29 y 30 de agosto de 2024

La **ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO (AMDA)** y la **FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA** de la **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**, convocan al **XVI CONGRESO MEXICANO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, que se celebrará los días 29 y 30 de agosto de 2024, en las instalaciones de la Facultad de Derecho y Criminología FACDYC, de la Universidad Autónoma de Nuevo León UANL, bajo las siguientes:

BASES:

PRIMERA. Se convoca a los integrantes de la AMDA, y a la Comunidad Jurídica, los Académicos, Catedráticos y Alumnado de las Universidades e Instituciones de Educación Superior y a todo Investigador interesado en el Derecho Administrativo.

SEGUNDA. El Congreso se deriva de los siguientes ejes temáticos:

- I. Panorama del acto administrativo y la contratación pública.**
- II. Perspectivas jurídicas de la sustentabilidad ambiental.**
- III. Aspectos y perspectivas de la actividad notarial y registral: Fe pública y derechos registrales.**
- IV. El Derecho en la época digital.**
- V. Gobernanza y Federalismo en la administración pública.**
- VI. La visión de género en el Derecho Administrativo y en la Administración Pública.**

TERCERA. La participación como expositor se realizará en forma presencial.

CUARTA. El Congreso se celebrará en las instalaciones de la FACDYC.

Las sesiones del Congreso se transmitirán en vivo, oportunamente se proporcionará

la liga para presenciarlo.

QUINTA. Los miembros integrantes de la AMDA deberán enviar sus respectivas ponencias a más tardar el día 30 de marzo de 2024, a las 23:59 horas, huso de horario de la Ciudad de México.

Los interesados en participar ajenos a la AMDA, el envío de sus correspondientes ponencias tiene como fecha límite para el envío de sus textos el día 15 de marzo de 2024, a las 23:59 horas, huso de horario de la Ciudad de México.

Las Ponencias en ambos casos se someterán a dictamen entre pares, bajo la modalidad de dobleciego; aquellas evaluadas con dictamen positivo se publicarán por la AMDA y la FACDYC en un libro colectivo.

Las fechas son estrictas con el propósito de tener el libro disponible en las fechas del congreso.

SEXTA. Las Ponencias tendrán una extensión entre 10 y 15 páginas, en formato Word, fuente Times New Roman, tamaño 12, a espacio y medio, márgenes automáticos. Las citas seguirán el sistema de citación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Los trabajos se remitirán al correo electrónico: XVIcongresomexicanoamda@gmail.com desde donde se acusará recibo.

SÉPTIMA. Los Ponentes confirmados expondrán su trabajo en un tiempo de entre 15 y 20 minutos, dependiendo de la mesa y horario asignados por la organización del Congreso.

OCTAVA. El Congreso no tendrá costo alguno para los Ponentes.

NOVENA. Una vez confirmada su participación en este congreso, se procede a integrar el programa de dicho congreso, además de aquellas actividades culturales que se realizan para fomentar la identidad del Estado de nuevo León y la convivencia en la Asociación.

DÉCIMA. Se transmitirán los datos de hotel sede y detalles logísticos con la debida anticipación.

Los esperamos con mucho entusiasmo.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO	FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
--	--

CONVOCATORIA PARA PUBLICAR EN ESTE MEDIO

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. 3ª edición. 2016. p. 143.

- Capítulos de libros:

Sánchez Pérez, Eustaquio. *El Reglamento de Construcción* en Lasso, Gloria. Coordinadora. EL DERECHO URBANO. México. Porrúa. 3ª 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 o a Jorge Vargas Morgado (jvm@vargasmorgado.com).

Atentamente

El Consejo Editorial