ISSN: 3061-7987

REVISTA *de* DERECHO ADMINISTRATIVO

Revista de Derecho Administrativo

Burgoa Editores, S.A.S.

Número 10, Julio - Diciembre de 2026

REVISTA *de* DERECHO ADMINISTRATIVO

Número 10, Julio - Diciembre de 2026

Trabajos aportados por miembros de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo



Dr. Jorge Fernández Ruiz

Presidente Honorario Vitalicio

Dr. Francisco Javier Coquis Velasco

Presidente

Mtra. Xelha Montserrat Brito Jaime

Presidenta del Foro Mexicano de Jóvenes Administrativistas

Revista *de* Derecho Administrativo

Dr. Francisco Javier Coquis Velasco
Director

CONSEJO EDITORIAL

Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz
Dr. José́ René Olivos Campos
Dra. Nancy Nelly González Sanmiguel
Dr. Manlio Fabio Casarín León
Dra. Ariana Expósito Gázquez

Revista *de* Derecho Administrativo, núm. 10, Julio - Diciembre de 2026, es una publicación semestral editada por Burgoa Editores, Certificado de reserva Nº 04-2024-111517375400-102, con domicilio Antigüo Camino a san Pedro Martir, Municipio de Tlalpan, C.P.14630, México CDMX, publicada en la página Burgoa Editores actualizada el 24 de Enero de 2026.

DR 2026 Burgoa Editores, S.A.

Editor responsable: Francisco Javier Coquis Velasco

fcoquis@unam.mx

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: 3061-7987

https://doi.org/10.62835/00021

ÍNDICE

ARTÍCULOS DE FONDO

EL DETERIORO AMBIENTAL POR LA OMISIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES
Alina del Carmen Nettel Barrera
Zoe Dana Ruiz Bielma ……..… 9

ANÁLISIS DEL LENGUAJE TORNO A LOS DERECHOS HUMANOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU UNIVERSALIDAD
Anna Flor Cadena Castillo ……..24

CONSTITUCIONALIZACIÓN A NIVEL LOCAL DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Y SU IMPACTO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA
David del Ángel Moreno …….....41

LA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO ELEMENTO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN PUBLICA
Francisco Eduardo Velázquez Tolsá …….……...73

RETOS DEL DERECHO DISCIPLINARIO Y SU APLICACIÓN EN EL NUEVO PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
Elba Fernanda Vázquez Márquez ……93

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO: SU ORIGEN, EVOLUCIÓN, ACTUALIDAD Y SU TRANSVERSALIZACIÓN EN LOS PROCESOS DE DERECHO PÚBLICO
Griselda Anguiano Espinosa …….109

LA IMPORTANCIA DE PERFECCIONAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTDAO
Javier Gamboa Herrera ……..141

PERSPECTIVAS JURÍDICAS Y DERECHO HUMANO A UNA VIVIENDA SOSTENIBLE EN MÉXICO
José Pablo Martínez Gil ……152

LA POSICIÓN JURÍDICA DEL CIUDADANO Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: UN ABORDAJE DESDE EL CONTEXTO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN
Diana Olvera Robles ……184

LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS: LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA DESDE LO LOCAL
Luis Eusebio Alberto Avendaño González
Alina del Carmen Nettel Barrera ……...203

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.
MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y TENDENCIA NACIONAL DE LA TRANSPARENCIA
Juan Pablo Venegas Contreras
Fernando Manuel Castro Figueroa
Azalea García Rodríguez
Ana Edith Canales Murillo …….219

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

CONVOCATORIAS

ARTÍCULOS DE FONDO

EL DETERIORO AMBIENTAL POR LA OMISIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES

Alina del Carmen Nettel Barrera•

Zoe Dana Ruiz Bielma°

Resumen: El artículo aborda la naturaleza jurídica del pago por servicios ambientales, desde una perspectiva del derecho administrativo, como mecanismo de fomento a la protección ambiental. Esta naturaleza jurídica se relaciona con diversas problemáticas presupuestales, clientelares y referentes al ejercicio de la discrecionalidad y, sobre todo, de omisión administrativa. En este sentido se analiza el régimen aplicable de este tipo de mecanismo de protección desde la perspectiva de la gestión comunitaria.

Palabras claves: Pago por servicios ambientales, omisión administrativa, gestión comunitaria.

Sumario: I. Introducción II. Naturaleza jurídica de los servicios ambientales III. Deberes de actuación y omisión administrativa en la prestación de servicios ambientales IV. Análisis de impacto del pago por servicios ambientales V. Conclusiones / VI. Referencias

I. Introducción

La investigación parte de describir desde una perspectiva del derecho administrativo el fenómeno del deterioro ambiental a través de la normalización de conductas omisivas de la autoridad administrativa en la prestación de servicios ambientales contenidos en las áreas naturales protegidas. El planeta se integra de una inmensa diversidad ecosistémica. Tan sólo en México, dada su ubicación geográfica, el 70.2% del territorio alberga casi todos los tipos

• Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona. Profesora investigadora adscrita a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Perfil deseable Prodep. Integrante del SNII, nivel II. Integrante del núcleo académico básico de la Maestría y el Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, integrante del Cuerpo Académico Consolidado "Estudios jurídicos contemporáneos y derechos humanos".

° Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro

de vegetación natural terrestre[1]. De tal modo, los ecosistemas fungen como depositarios de la biodiversidad, dado que albergan múltiples especies biológicas y componentes naturales.

Se desarrolla en tres apartados. El primero tiene como objetivo describir la naturaleza jurídica de los servicios ambientales. En el segundo apartado se establecen los deberes de actuación y la omisión administrativa en el alcance del pago por los servicios ambientales. En el tercero se analiza, a través de la estadística y datos económicos, el limitado alcance del pago por servicios ambientales.

La hipótesis propuesta sostiene que, ante la escaza cobertura que presenta el pago por servicios ambientales, es necesario transitar de la actividad de fomento hacia la prestación de servicios públicos, lo cual, puede realizarse sin engrosar el Estado a través de la gestión colectiva desde la lógica operativa de los bienes comunes y el apoyo estatal a través de beneficios fiscales.

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo con uso del método analítico sintético, a partir del cual, se identifican los elementos que participan en el fenómeno del deterioro ambiental por la omisión administrativa en la adecuada prestación de servicios ambientales de las áreas naturales protegidas.

II. La naturaleza jurídica de los servicios ambientales

La preservación, gestión y tutela de los ecosistemas, cómo mecanismos jurídicos, son indispensables para la prestación de servicios ambientales y mantener el equilibrio ecológico de los territorios. Al respecto, Rojas Montes explica que los servicios ambientales se integran por "los ecosistemas, biodiversidad, recursos naturales y los componentes de la naturaleza" y que, con o sin intervención humana, benefician positivamente al ambiente y permite la vida en el planeta, incluyendo a las personas y las especies no humanas[2]. Por su parte, en el marco jurídico ambiental mexicano, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al

[1] CONAFOR. *Servicios ambientales y cambio climático*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, s/f, p. 6. Recuperado de: https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2012/01/serviciosambientalesycambioclimatico.pdf

[2] Rojas Montes, Verónica Violeta. "Los servicios ambientales" en Revista de Derecho, vol. 12, no. 23, 2013, p. 37. Recuperado de: https://revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/583

Ambiente, en su artículo tercero fracción XXXVI establece que los servicios ambientales son aquellos "beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas, necesarios para la supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para que proporcionen beneficios al ser humano"[3].

En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los servicios ambientales implican los beneficios otorgados por la naturaleza al ser humano, ya sea porque ésta le provea de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida en sus diversos ámbitos, o bien, porque reducen los eventos que ponen en riesgo la subsistencia humana o que disminuyen su calidad de vida[4]. Aunado a ello, la Suprema Corte emitió un criterio sobre que, si bien los servicios ambientales son medibles a través de pruebas científicas y técnicas, su decreto y protección operará de conformidad al principio precautorio, toda vez que "la exigencia de evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio ambiental constituye una medida de desprotección del medio ambiente derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, pues en muchas ocasiones, cuando estas consecuencias resultan perceptibles para el ser humano, es porque el daño al medio ambiente ya es irreparable o irreversible"[5].

En este sentido, la Comisión Nacional Forestal reconoce como algunos de los servicios ambientales principales la captación, infiltración y provisión de agua de calidad y en cantidad suficientes; la conservación de la biodiversidad; la mitigación de los efectos del cambio climático mediante la captura y almacenamiento de carbono; la retención y formación de suelo; y la belleza escénica[6].

Bajo este marco normativo, los servicios ambientales de los ecosistemas se sostienen por la acción pública que apoya recursos económicos a los habitantes para que colaboren en su tutela. El pago por los servicios ambientales PSA, describe una naturaleza jurídica asociada

---

[3] Artículo 3. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

[4] Tesis: 1a. CCXCV/2018, DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima primera Época, diciembre de 2018. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/documento/tesis/2018634

[5] Tesis: 1a./J. 9/2022, DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DEBE SER CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, abril de 2022. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/documento/tesis/2024375

[6] CONAFOR. *Servicios ambientales y cambio climático, cit*., p. 9.

a la actividad de fomento, es decir, aquellas ayudas públicas o apoyos que al amparo de una competencia específica del órgano que los otorga y la previsión de presupuesto público para su ejecución, incentivan, orientan la actividad de los particulares para cumplir los fines del Estado. Este tópico clásico del derecho administrativo, el fomento, constituye uno de los principales instrumentos a través de los cual e la autoridad interviene en la protección sin asumir una actuación directa. Por el contrario, son los particulares quienes llevan a cabo la protección siempre que el Estado colabore económicamente. Debemos considerar que muchos de los pequeños propietarios o ejidatarios que están inmersos en un ecosistema que les presta servicios ambientales, ven mermadas actividades que potencialmente serían dañinas al entorno pero que seguramente de una retribución económica considerable para la subsistencia de la familia. El análisis de la naturaleza jurídica del pago por los servicios ambientales podría parecer superflua si consideramos que se trata simplemente de un apoyo, sin embargo, el término servicios ambientales acuñado 1970[7] también refiere un bien público tutelado por la administración con independencia del régimen de propiedad que se proyecte sobre el ecosistema. De tal modo, la Comisión Nacional Forestal fomenta el manejo forestal comunitario para conservar y proteger los ecosistemas que albergan diversos servicios ambientales como la captura de agua, conservación de la biodiversidad o la captura y mantenimiento de reservas de carbono[8].

Es también clave la idea de que, el pago por servicios ambientales puede ser intervenido fraudulentamente como mecanismo clientelar según cómo se ejecute la convocatoria respectiva. Los asesores forestales no siempre desempeñan su función exentos de intereses políticos locales por el contrario funcionan como gestores u operadores políticos según la época. La actividad de fomento se moviliza entre la actividad política y la actividad jurídica. Su definición como incentivación de los particulares por parte del poder público[9] no habría

[7] En 1970, durante la conferencia Estudio de Problemas Ambientales Críticos (en inglés, *Study of Critical Environmental Problems* o SCEP) fue la primera vez que en una conferencia científica se refirió a los beneficios ambientales contenidos en los ecosistemas como servicios ambientales o servicios de los ecosistemas. Aarhus Univesity. The Study of Critical Environmental Problems (SCEP), 13 de abril de 2023 (texto). Recuperado de: https://css.au.dk/en/projects/shaping-cultures-of-prediction/playground-webexhibit/disciplinary-topics/climate-modelling/scep

[8] CONAFOR. *Servicios ambientales y cambio climático, cit*., p. 6.

[9] Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*, 5ª edición, España, Iustel, 2018.

de confundirse con motivación política, sin embargo, la actividad de fomento implica el ejercicio presupuestal a través de las políticas públicas definidas por quienes constituyen el gobierno en un determinado momento y lugar. Asimismo, la posición de la actividad de fomento en el ámbito político se identifica como problema puesto que tradicionalmente ha sido perversamente utilizada por regímenes políticos en el poder que utilizan el presupuesto público para manipular a grandes sectores de la población. El clientelismo, como ha sido denominado desde la teoría política y la administración pública, es un fenómeno típico de las democracias en construcción[10], en donde la falta de oportunidades educativas y la pobreza, se asocian a corrupción y desigualdad, lo que provoca dificultades de participación y de exigencia de responsabilidad a los poderes públicos.

Repensar la naturaleza jurídica del pago por la prestación de servicios ambientales busca el tránsito de la actividad de fomento, a la prestación de un servicio público por gestión comunitaria. Este fin no es ocioso si consideramos el fracaso de las ayudas públicas por el amplísimo margen de discrecionalidad que tradicionalmente caracteriza a este tipo de incentivos. Por el contrario, en la prestación de servicios públicos, la finalidad perseguida por la norma reduce los márgenes de discrecionalidad y adquiere la obligatoriedad de protección pública incluso cuando se gestiona a través de terceros.

Los servicios públicos proyectan una actividad propia de la administración en áreas estratégicas, atienden a las necesidades de la colectividad o gestionan bienes públicos. De ahí que el servicio público satisface necesidades de los particulares, así los márgenes de discrecionalidad son menores no está exento, pero debe de cumplirse con el estándar mínimo que satisfaga los derechos asociados a la prestación de ese servicio público. Cuando se trata del uso de bienes públicos, si bien tienen un régimen jurídico distinto al de la prestación de servicio público, lo cierto es que la administración, tutela y la satisfacción de la necesidad colectiva que justifica la existencia de dicho bien, por ejemplo, en el caso de inmuebles que son patrimonio de la nación. estos pueden verse concesionados porque esta es la figura propia de la actividad de tutela sobre la necesidad de protección de ese bien.

[10] Abente Brun Diego y Diamond Larry. *Clientelism, Social Policy and the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2014.

Si pensamos en la necesidad de la colectividad en la regularidad y efectividad del pago por la prestación de servicios ambientales podríamos identificar que éste se asocia a la necesidad de la actividad prestacional y del régimen de tutela sobre bienes públicos en una sola expresión, el ecosistema. Ahora bien, la posibilidad de que la tutela lo presta directamente la administración anacrónica, la protección del ecosistema es una implicación colectiva. Por otra parte, la concesión como mecanismo de habilitación para que un tercero preste la actividad es perniciosa, por cuanto implica la intervención de un tercero que no siempre estaría legitimado en el entorno. El reconocimiento de los destinatarios del pago por los servicios ambientales como los mismos pobladores o beneficiarios del ecosistema es indispensable pero bajo un modelo de acción colectiva.

Por otra parte, si bien la tendencia internacional es a reducir la dicotomía público-privada para la tutela del ambiente, toda vez que se trata de un bien común que no responde a la lógica de tutela y explotación, prospera cuando se le da trato comunitario[11]. Lo cierto es que, visto el entendimiento del servicio ambiental como aquel beneficio que presta el entorno y que este beneficio requiere la actuación del Estado (así descrito por la norma), en plena época liberalista de reducción del aparato estatal, fue un éxito la intervención del pago por la prestación de servicios ambientales como técnica jurídica. En esta dinámica, el ejercicio presupuestal de la actividad de fomento queda atado a la mecánica de la política pública en planes y programas, y a su vez en el ejercicio diligente, o no, de la autoridad que ejerce la facultad de emitir la convocatoria desahogar los procedimientos de concesión y otorgar finalmente el pago por la prestación de servicios ambientales.

Por el contrario la gestión de los servicios ambientales que presta el entorno a los particulares, visto como una actividad que satisface necesidades colectivas (de hecho podríamos decir humanas de subsistencia) se implica en la propia operatividad pública que, regulado como un servicio público puede incorporarse al presupuesto de la gestión colectiva comunitaria en un régimen asimilado a un concesionario que recibe fondos públicos para el mantenimiento del servicio ambiental. Esto podría traer justicia social a los pobladores laboralmente vulnerables, que no tienen una satisfacción real a sus necesidades cotidianas a través del pago por la prestación de los servicios ambientales, ni tienen otra forma de llevar a cabo una

[11] Potete, A., Janssen, M., & Ostrom , E. *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica.* México, UNAM-FCE, 2012.

actividad económica que les provea un auténtico sustento. Incluso podría identificarse como posibilidad que la administración tuviese prestaciones sociales o que como concesionarios por la utilización de un bien público (entendido este como el entorno y el propio servicio ambiental) ciertamente representaría peso presupuestal mayor, pero con mejor mejores posibilidades de fincar responsabilidades a los beneficiarios de los fondos y la mejor posibilidad de supervisar e involucra a los particulares en la conservación.

En caso de gestionar financiamiento a los pobladores bajo el régimen de gestión colectiva, podría intervenir mejores mecanismos de registro capacitación seguimiento de la actividad de los pobladores en el entorno. Se trata de una profesionalización de las personas que se relacionan directamente con su entorno para protegerlo. Y que, además, pueden ser reconocidos como asociación donataria. Esta es una figura creada en el Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Anexo 14, rubro 10, por el cual la asociación donataria puede realizar obras o prestar servicios públicos para lo cual, las donaciones que reciba se reconocen de utilidad social y, bajo autorización, podrá emitir el instrumento que acredite la donación y con ello, el beneficio de deducción para quien dona. Se trata de una actividad de fomento a través del impuesto sobre la renta. Una opción muy oportuna en un momento donde la acción de los colectivos por el entorno, tienen un papel central. Pero será necesario que el objeto que se regula en el pago por la prestación de servicios ambientales se constituya como un servicio público. Aquí la oportunidad del tránsito de la naturaleza jurídica del fomento al servicio público.

III. Deberes de actuación y omisión administrativa en la prestación de servicios ambientales

Recordar los fundamentos de la actuación administrativa para la protección del ambiente implica reconocer los deberes de actuación por parte de la administración pública impuestos en instrumento normativo que establezca la conducta pública debida. Parte de la existencia de una competencia para el órgano y de las facultades para el servidor público. En el mapa de la actividad material del estado, encontramos, por una parte, la actividad de policía u ordenación, es decir, la vigilancia sobre actividades potencialmente riesgosas que pueden representar la necesidad de instrumentos de regulación y la comisión de infracciones

administrativas sancionables por la autoridad. Por otra parte, como en el caso que nos ocupa, puede representar el deber de proveer incentivos de distinta naturaleza para que el particular se involucre activamente o proteja con su pasividad o dejar de hacer que afectase al entorno. Finalmente, puede significar el ejercicio qué facultades relativas a la prestación de servicios públicos[12]. Estas distintas formas de actuación administrativa requieren de un marco normativo y siempre que éste no se cumpla podremos identificar una omisión jurídicamente relevante.

El estudio de la actividad e inactividad administrativa en materia ambiental participa activamente de la búsqueda de soluciones en el ámbito jurídico puesto que va más allá del debate de la eficacia existencia o en la existencia de políticas públicas asociadas al entorno, se dirige a la exigibilidad de deberes de actuación. Si bien el ciclo en las políticas públicas es indispensable para la supervivencia de los seres humanos en términos ambientales, lo cierto es que será el derecho el que, con los marcos de actuación previstos y debidos por la autoridad, modifique el entorno materializando los estándares de un ambiente sano y preste las condiciones para que los particulares no degraden el ambiente con su actividad económica o humana. Esta actividad material de la administración está todo el tiempo fundamentando la vigilancia, autorización, dictaminación, fomento o prestación de actividades en pro del entorno. Será el marco jurídico, el que nos permita identificar cuando existe una omisión jurídicamente reprochable en cualquiera de las naturalezas de la actividad descrita, policía fomento o servicio público. Entre mejor sea la encomienda será más fácil identificar la omisión y fincar las responsabilidades que correspondan. En este sentido, replantear la naturaleza jurídica del pago por servicios ambientales responde a los espacios de impunidad en que la omisión de la autoridad, pasa desapercibida por medio de la gestión tradicional de la actividad de fomento, la discrecionalidad y la malversación de ayudas públicas amparadas en convocatorias escuetas y sesgadas. Esta problemática sugiere pasar de una típica con actividad de fomento (que se establece con un mandato qué habrá de pormenorizarse en planes y programas, desarrollados según los aspectos presupuestales de la dependencia en turno) a la obligatoriedad de la actividad administrativa para la protección de un bien público a través de estrategias de incorporación a un régimen de servicio público al ecosistema lo

[12] Esteve Pardo, José. *Lecciones de Derecho administrativo*, 7ª edición, Madrid, Marcal Pons, 2017, pp. 351 y 352.

que significa la posibilidad de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los pobladores. No se trata de engrosar las filas del aparato burocrático de la administración sino de reconocer un régimen asimilado al servicio público a través de colectivos, no concesionarios, que robustece la relación entre el particular y la actividad pública de tutela del entorno. Esta propuesta habría de facilitar cubrir los espacios de omisión o escasa eficiencia administrativa en la gestión procedimental del pago por servicios ambientales al ser adoptados estos como parte de la actividad de la dependencia.

IV. Análisis de impacto del pago por servicios ambientales

De conformidad con el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que la Cámara de Diputados debe señalar en el Presupuesto de Egresos de la Federación los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación[13]. Por lo cual, todos los ejercicios fiscales contemplan el otorgamiento de subsidios para el sector forestal, como es el caso de los programas de la CONAFOR, los cuales se sujetan a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad[14]. A su vez, esto encuentra relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 que estipula como meta el desarrollar una política social en torno al eje principal del Desarrollo Sustentable[15].

De acuerdo con el Informe de Austeridad Republicana de la Comisión Nacional Forestal del ejercicio fiscal de 2025, tras las modificaciones presupuestales, el presupuesto autorizado para la CONAFOR de ese año fue de $3,110,741,242.7[16]. Este mismo informe reveló que ha habido un aumento progresivo de la partida presupuestal respecto de los ejercicios fiscales

[13] Artículo 77. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

[14] Cámara de Senadores. *REGLAS de Operación 2026 del Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar*, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2026. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5778365&fecha=16/01/2026#gsc.tab=0

[15] Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*, 28 de febrero de 2025, pp. 66-73, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-2030_v250226_14.pdf

[16] CONAFOR. *Informe de Austeridad Republicana CONAFOR Ejercicio 2025*, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2025, p. 3. Recuperado de: https://www.conafor.gob.mx/transparencia/docs/2025/Informe_de_Austeridad_Republicana_2025_CONAFOR.pdf

de 2024, 2023, 2022, 2021, 2020, 2019 y 2018, pero un decremento real en el ejercicio en su cuarto cuatrimestre del -17.6% respecto del año anterior[17].

Por su parte, los apoyos previstos para este año 2026 por la Comisión Nacional Forestal son el "Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar" y el "Programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales". Respecto del Programa de Desarrollo Forestal, este tiene como propósito contribuir a la mitigación del cambio climático a partir de la gestión forestal comunitaria para la conservación, restauración y aprovechamiento de los servicios ambientales[18]. De acuerdo con sus Reglas de operación de 2026, el programa se encuentra dirigido a personas físicas y morales de nacionalidad mexicana que sean propietarias o poseedoras de terrenos forestales, o que realicen alguna actividad forestal como la protección, restauración, aprovechamiento, transformación o comercialización de servicios ambientales.

La convocatoria para participar a los apoyos previstos en el Programa contempla diversas modalidades y cuantías para sus beneficiarios. Por una parte, los estudios para el aprovechamiento de recursos naturales, los apoyos para incentivar el manejo forestal sustentable, el fortalecimiento de la gobernanza y el desarrollo comunitario cuentan con un apoyo económico máximo de $4,000,000, mientras que los proyectos regionales para el desarrollo de la industria forestal cuentan con un apoyo de $10 millones, por último, los proyectos productivos para mujeres y personas jóvenes reciben apoyos de $1,000,000 y $1,500,000 respectivamente[19]. Tanto en la propia convocatoria como las Reglas de operación se establece que quienes no cumplan con estos requisitos, es decir, quienes estén en el listado de personas beneficiarias sancionadas o incumplidas y quienes enfrenten litigios sobre los predios, no serán sujetos candidatos a ser elegidos para el beneficio de los apoyos[20].

---

[17] *Ibídem*, p. 4.

[18] CONAFOR. *REGLAS de Operación 2026 del Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar*, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2026. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5778365&fecha=16/01/2026#gsc.tab=0

[19] CONAFOR. *Convocatoria Nacional para la solicitud y asignación de apoyos de las Reglas de operación 2026 del Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar*, 16 de enero de 2026. Recuperado de: https://www.conafor.gob.mx/apoyos/index.php/inicio/app_apoyos#/detalle/2026/115

[20] Artículo 10. REGLAS de Operación 2026 del Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar.

Ahora, el Programa de Compensación Ambiental 2026 opera a partir del pago de servicios ambientales para la conservación, mantenimiento y adopción de medidas sustentables en el cambio de uso de suelo en terrenos forestales. Este programa se encuentra regulado conforme a los Lineamientos de operación del programa y este se encuentra dirigido tanto para pequeños propietarios como a propiedad comunal. Este programa tiene cobertura nacional aplicando para 23 entidades del país, se focaliza a las áreas elegibles determinadas en convocatorias, considerando los tipos de ecosistemas que fueron afectados por el cambio de uso del suelo[21]. Los montos de los subsidios varían de acuerdo a la convocatoria y la superficie sobre la que se planeé el proyecto, ya que, la modalidad para ser candidato al programa es a través de la presentación de un proyecto sobre un predio que haya sufrido los efectos negativos causados por el cambio de uso de suelo en ecosistemas forestales, así como por procesos de degradación forestal ocasionados por diversas causas. De tal modo, el pago de servicios ambientales versa sobre la planeación de acciones de restauración forestal con fines productivos, conservación de suelos, biodiversidad y servicios ambientales, con enfoque de equidad de género e inclusión[22].

En este sentido, los programas y apoyos otorgados por la CONAFOR operan a través del pago de servicios ambientales que, como se señaló, son incentivos económicos para los dueños de terrenos forestales que albergan dichos servicios, compensando así los costos de conservación y prácticas sustentables[23]. La base de datos de apoyos asignados 2019-2025 de la plataforma de datos abiertos de la CONAFOR, reveló que la Comisión otorgó 44,491 apoyos entre 2019 y 2025, de los cuales 7,992 apoyos fueron destinados para propiedad comunal (ejidos, comunidades, grupos) y 16,499 a pequeños propietarios.

Cabe señalar que, esta estadística solo incluye los apoyos asignados, excluyendo la posibilidad de cuantificar las solicitudes rechazadas y no atendidas de conformidad con la facultad discrecional en el otorgamiento de estos apoyos, es decir, que no existe un método de medición para conocer los solicitantes no aceptados ni los parámetros por los cuales

[21] CONAFOR. *LINEAMIENTOS de Operación del Programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales*, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 2025. Recuperado de: https://www.conafor.gob.mx/apoyos//docs/adjuntos/9ca9c7c4ca955e6a4cb7781f81a13b5e.pdf

[22] CONAFOR. *Convocatoria Nacional en el concepto de apoyo de restauración forestal del Programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales*, 04 de agosto de 2026. Recuperado de: https://www.conafor.gob.mx/apoyos/index.php/inicio/app_apoyos#/detalle/2026/116

[23] CONAFOR. *Servicios ambientales y cambio climático, cit*., p. 11.

quedaron descalificados. Estas estadísticas permiten vislumbrar la preferencia en el otorgamiento de ayudas a los pequeños propietarios sobre de la propiedad comunal. En este sentido, llama la atención una vez más lleva la preferencia en el otorgamiento de apoyos por el pago de servicios ambientales derivado del carácter discrecional (o arbitrario) de la autoridad y el clientelismo político, lo que lleva a cuestionar la eficacia del pago de servicios ambientales como actividad de fomento para la conservación, tutela y restauración del ambiente.

V. Conclusiones

La actividad de fomento juega un papel importante como instrumento de gestión para la protección ambiental. Su utilidad radica en que el estado compromete menos operatividad incentivando a los particulares que llevando a cabo acciones por sí mismo, por su parte, la concesión juega un papel de naturaleza económica que no siempre se ve adecuadamente retribuido cuando se trata de la protección ambiental. Este tipo de apoyos ha sido el instrumento preferido de los estados reducidos que dan paso a la gestión liberal a través de los particulares pero la crisis ambiental que yace en el camino truncado del neoliberalismo empuja al derecho a replantear los instrumentos jurídicos con los que ha operado la gestión ambiental en los últimos cuarenta años. De ahí que la gestión colectiva se presenta nuevamente como una opción de colaboración a la autoridad. Un modelo de actuación de los particulares identificados en la comunidad que, tradicionalmente es receptora de un servicio público, pero qye puede operar activamente como gestor. Se trata en definitiva de la gestión compartida que ha venido reconstituyéndose desde la idea de los bienes comunes y el fracaso de la lógica público privada que heredó el neoliberalismo.

La gestión colectiva ya viene orientada desde el tema del agua y los beneficios fiscales como entidades donatarias a afecto de desgravar impuesto sobre la renta. Reconocer que el objeto social de una asociación civil donataria puede ser la prestación e servicios públicos que originalmente presta la administración es el primer paso para impulsar el tránsito de la actividad de fomento al servicio público en materia de protección del ecosistema.

VI. Referencias bibliográficas

Aarhus Univesity. The Study of Critical Environmental Problems (SCEP), 13 de abril de 2023 (texto). Recuperado de: https://css.au.dk/en/projects/shaping-cultures-of-prediction/playground-webexhibit/disciplinary-topics/climate-modelling/scep

Abente Brun Diego y Diamond Larry. *Clientelism, Social Policy and the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2014.

Cámara de Senadores. *REGLAS de Operación 2026 del Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar*, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2026. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5778365&fecha=16/01/2026#gsc.tab=0

CONAFOR. *Convocatoria Nacional en el concepto de apoyo de restauración forestal del Programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales*, 04 de agosto de 2026. Recuperado de: https://www.conafor.gob.mx/apoyos/index.php/inicio/app_apoyos#/detalle/2026/116

CONAFOR. *Convocatoria Nacional para la solicitud y asignación de apoyos de las Reglas de operación 2026 del Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar*, 16 de enero de 2026. Recuperado de: https://www.conafor.gob.mx/apoyos/index.php/inicio/app_apoyos#/detalle/2026/115

CONAFOR. *Informe de Austeridad Republicana CONAFOR Ejercicio 2025*, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2025. Recuperado de: https://www.conafor.gob.mx/transparencia/docs/2025/Informe_de_Austeridad_Republicana_2025_CONAFOR.pdf

CONAFOR. *LINEAMIENTOS de Operación del Programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales*, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 2025. Recuperado de: https://www.conafor.gob.mx/apoyos//docs/adjuntos/9ca9c7c4ca955e6a4cb7781f81a13b5e.pdf

CONAFOR. *REGLAS de Operación 2026 del Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar*, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2026. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5778365&fecha=16/01/2026#gsc.tab=0

CONAFOR. *Servicios ambientales y cambio climático*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, s/f, p. 6. Recuperado de: https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2012/01/serviciosambientalesycambioclimatico.pdf

Esteve Pardo, José. *Lecciones de Derecho administrativo*, 7ª edición, Madrid, Marcal Pons, 2017.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Potete, A., Janssen, M., & Ostrom, E. *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*, México, UNAM-FCE, 2012.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*, 28 de febrero de 2025. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-2030_v250226_14.pdf

Rojas Montes, Verónica Violeta. "Los servicios ambientales" en *Revista de Derecho*, vol. 12, no. 23, 2013. Recuperado de: https://revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/583

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*, 5ª edición, España, Iustel, 2018.

Tesis: 1a. CCXCV/2018, DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima primera Época, diciembre de 2018. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/documento/tesis/2018634

Tesis: 1a./J. 9/2022, DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DEBE SER CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

Undécima Época, abril de 2022. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/documento/tesis/2024375

ANÁLISIS DEL LENGUAJE EN TORNO A LOS DERECHOS HUMANOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU UNIVERSALIDAD

Anna Flor Cadena Castillo

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico-conceptual del la filosofía del lenguaje*. III. *Marco teórico-conceptual en torno al lenguaje de los Derechos Humanos*. IV. *Lenguaje y Derechos Humanos desde el punto de vista de su universaliad*. V. *Conclusiones*. VI. *Fuentes de Información.*

I. INTRODUCCIÓN

El tema de los derechos humanos surge principalmente a nivel internacional, cuyas luchas sociales se ven materializadas a través de diversos instrumentos, entre los que se encuentran la Carta Magna de Juan Sin Tierra, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Declaración de Virginia y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por mencionar algunos.

En el caso de países como el nuestro, la firma de tratados internacionales se ha dado como respuesta a presiones extranjeras, principalmente de tipo económico, puesto que son demandas que se imponen a países con instituciones débiles que no empoderan a los grupos de derechos humanos.

Entonces, el problema que existe en derechos humanos es el fin de los mismos derivado del mal uso de los tratados internacionales, ya que no existe convicción moral para hacerlos válidos, volviéndose figuras discursivas y dejando de lado el hecho de que la persona es un fin en sí mismo.

Por lo anterior, esta investigación tiene por objeto realizar un análisis de los derechos humanos desde una perspectiva de la filosofía del lenguaje, como pretensión de su universalidad. Para ello se partió de la hipótesis de que los derechos humanos cambian de acuerdo al contexto en el que se plantean y existen como construcción de la mente humana,

esto es, en función del concepto creado por las personas. El método utilizado fue el hipotético-deductivo y la técnica de investigación documental.

Se encuentra estructurada en tres apartados, el primero hace referencia a planteamientos de la filosofía del lenguaje, el segundo hace referencia al marco teórico en derechos humanos, y en el tercero se pretende vincular derechos humanos con lenguaje.

II. MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL DE LA FILOSOFÍA DEL LENGUAJE

La ciencia del siglo XX se ha visto cuestionada por postulados planteados por diversos autores que han abordado temas de la filosofía del lenguaje, y por supuesto, la ciencia del derecho no es ajena a estos planteamientos. Así, para abordar nuestro tema de estudio comenzaremos por realizar una breve contextualización de la filosofía del lenguaje, al considerar que ésta plantea los fundamentos de la expresión del pensamiento y de transmisión de las ideas, siendo éstas un instrumento mediante el cual el ser humano transforma el mundo, con la elaboración de conceptos y la creación de figuras o instituciones, como lo son los derechos humanos, en el caso de este estudio.

El lenguaje desde el punto de vista filosófico ha sido estudiado a lo largo de la historia por diferentes pensadores entre los que se encuentran Aristóteles, Platón, Hobbes, Locke, Gadamer, Heidegger, Russell, Carnap y Wittgenstain, por mencionar a algunos, sin embargo, para efectos de la presente investigación sólo retomaremos los conceptos generales y que la mayoría de los autores coinciden en considerarlos como elementos del lenguaje, para después vincularlos con los derechos humanos, desde el punto de vista de su universalidad.

A. Antecedentes históricos de la Filosofía del Lenguaje

Aunque podría decirse que el lenguaje nace con la propia existencia humana, es en la cultura griega que algunos autores comienzan a plasmar sus reflexiones, como son Aristóteles y Platón. En la filosofía griega se consideraba que existían cuatro elementos esenciales del

habla y de la comunicación humana: el nombre, el símbolo o signo, el concepto y el *logos*. Mientras los dos últimos se suponían dirigidos *a priori* a algo universal e independiente del uso del lenguaje, nombre y signo eran relativos a cada lengua natural particular y, al menos para Aristóteles, no tenían que ver con el significado de las expresiones en el pensamiento; sino únicamente constituían un medio convencional para designar un instrumento al servicio del *logos*.[24]

A partir de Descartes el método es la primera condición del pensamiento, el cual tiene como premisa principal la búsqueda de la certeza. En consecuencia, la filosofía se vuelve al interior de la conciencia, plantea la relación entre lenguaje y pensamiento, entre objeto y significado, entre pensamiento y representación. Así, el lenguaje desempeña una función especial, ya que únicamente es a través de éste que los seres humanos pueden transmitir sus pensamientos y disuadir al otro de la veracidad de los mismos, siendo el lenguaje el medio en el cual los seres humanos se refieren al ser y el objeto del saber.

La filosofía del siglo XX está caracterizada por lo que se ha llamado el *giro lingüístico*, el cual inicia dentro de la hermenéutica. Los principales exponentes son J. G. Hannan, J. G. Herder, W. V. Humboldt y Gadamer. Los rasgos característicos de este pensamiento son fundamentalmente dos: a) el lenguaje aparece como condición para la posibilidad y la validez de nuestro conocimiento de la estructura del mundo; y b) la filosofía contemporánea del lenguaje hace entrar en juego su consideración de la dimensión subjetiva del habla como medio de comunicación e interacción social[25].

B. Significado

Locke señala que el significado de una palabra es la idea que representa y, las ideas, son directa e inmediatamente el significado de las palabras, pero no la esencia real de las cosas a

[24] *Cfr.* Corredor Lanas, Cristina, *Filosofía del lenguaje. Una aproximación a las teorías del significado del siglo XX*, Madrid, España, Edit. Visor Dis, 1999, Colección lingüística y conocimiento-28, p. 19.

[25] *Cfr. Ibidem,* p. 17-27.

las que remiten las ideas[26], mientras que para Husserl, el significado pertenece a uno de los distintos niveles de realidad constituido por objetos existentes sólo idealmente[27].

En general, el lenguaje cumple dos funciones, por una parte, es el medio para comunicar ideas o percepciones de cada individuo, y por otra, contribuye al desarrollo del conocimiento. Los signos lingüísticos permiten influir sobre otras personas, introduciendo en ellos un cambio en sus creencias o tratando de influir sobre el pensamiento del otro. Así, la teoría del significado vincula significado y verdad, es decir, las condiciones de verdad de un enunciado sirven para explicar su significado: entender una proposición significa saber lo que es el caso, cuando la proposición es verdadera. El significado de un enunciado está ligado internamente a su valor de verdad por medio de un potencial de justificación que opera mediante razones[28]. Las condiciones de verdad de un enunciado están vinculadas con el conocimiento que hablante y receptor tienen de ellas, pues, en otro caso, no tendrían efecto para la comprensión del significado.

Entonces, si consideramos que las cosas existen en función del pensamiento y no por sí mismas, sino en la medida en la que son nombradas, categorizadas y conceptualizadas por la persona, tenemos que una cosa puede pasar o no pasar y el mundo seguiría igual, es decir, el hecho por sí mismo existiría, por lo que al no existir como concepto es como si no existiera. Así, los hechos existen como posibilidad en la medida de su conexión con otros hechos dentro de un contexto, por lo que la esencia de una cosa es la suma de sus posibilidades, de sus propiedades internas, de aquello que lo hace ser.

Se puede decir que algo existe por ser producto de nuestra conciencia, porque fue conceptualizado y reducido a un conjunto de abstracciones metafísicas. En consecuencia, algo que para nosotros es verdadero sólo lo es en la medida en la que es producto de la razón, mas no necesariamente implica que sea real. Entonces, si una cosa existe en la medida del

---

[26] *Cfr.* Muñiz Rodríguez, Vicente, *Introducción a la filosofía del lenguaje II: cuestiones semánticas*, Barcelona, España, Edit. Anthropos, 1992, pp. 80-84.

[27] *Cfr. Ibidem,* p. 24-25.

[28] *Cfr.* Corredor Lanas, Cristina, *op. cit.,* pp. 44-45.

pensamiento humano, ¿esto sería condición suficiente para que sea verdadera? o ¿para que sea verdadero es necesario contrastarla con la realidad? Considerando que el mundo es ajeno a la voluntad del sujeto, entonces una cosa es por sí misma y no a partir del pensamiento humano, no obstante, es este pensamiento humano el que lo clasifica y le dota de sentido, el cual estará marcado por el contexto del sujeto y por su propia subjetividad.

Si se considera que el lenguaje es la facultad para aprender, compartir y transformar el mundo, consecuentemente, nos lleva a la idea de la interpretación. Se debe considerar que durante el paso de la idea al otro, ésta sufre cambios, es decir, la idea expresada por el pensamiento humano no siempre es acorde con la palabra plasmada en un medio físico y, mucho menos, la interpretación realizada por el lector. Además, en este diálogo influye el contexto determinado por las situaciones particulares de cada individuo.

*C. **Interpretación***

Robert Alexy, menciona que "en el ámbito jurídico, los modelos más importantes de interpretación son: el modelo deductivo, el modelo hermenéutico y el modelo de coherencia"[29].

El modelo deductivo señala que la decisión en cualquier caso jurídico se infiere lógicamente de las normas vigentes, unidas a definiciones del derecho presupuestas y a proposiciones empíricas.[30]

El modelo hermenéutico es desarrollado principalmente por Gadamer, cuyo concepto clave es el círculo hermenéutico o de la comprensión, el cual está compuesto de seis elementos: tradición, prejuicio, anticipación del sentido, suspensión del juicio, confrontación de prejuicios y rediseño. Para la jurisprudencia alemana son significativos tres clases de círculos. El primero concierne la relación entre la llamada pre-comprensión y el texto. Una pre-comprensión es una hipótesis con la que el intérprete aborda el texto. Esta hipótesis

---

[29] Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos humanos,* trad. de Luis Villar Borda, Colombia, Edit. Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 38

[30] Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos humanos,* trad. de Luis Villar Borda, Colombia, Edit. Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 38.

expresa una presunción o expectativa del intérprete sobre la solución correcta del problema jurídico pendiente de decisión. Su contenido estará determinado por las peculiaridades cosmovitales y la experiencia profesional del intérprete. La figura del círculo quiere decir que entre el texto de la norma y la hipótesis de interpretación existe un efecto recíproco. El segundo toca la relación entre parte y todo. El tercero, afecta la relación de norma y hechos.[31]

En el modelo de coherencia, ésta es de hecho un elemento esencial de la racionalidad.[32]

III. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL EN TORNO AL LENGUAJE DE LOS DERECHOS HUMANOS

A lo largo de la historia de la humanidad, las sociedades se han visto en la necesidad de reconocer ciertos atributos de las personas, de acuerdo a su contexto cultural, y delimitar la conducta de ellas a través de normas. Sin embargo, el concepto que hoy se tiene de persona o de ser humano no ha sido el mismo al paso de los años, ni para todas las culturas, por ello se puede hablar del término de derechos humanos hasta las declaraciones y cuerpo de libertades norteamericana y francesa.

El término "derechos humanos" aparece por primera vez en Francia, a finales del siglo XVIII, dentro del movimiento que culmina con la expedición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789[33].

Los derechos humanos, si bien han sido abordados por diferentes autores, lo cierto es que éstos no se han puesto de acuerdo respecto de su concepto, es decir, hay quienes sostienen que los derechos humanos y los derechos fundamentales atienden a características diferentes, mientras que otros los consideran como sinónimos, sin embargo, en general puede decirse

[31] *Cfr. Ibidem,* pp. 39-44.

[32] *Ibidem*, p. 44.

[33] Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México,* 3ª. Ed., México, Edit. Porrúa, 2009, pp. 8.

que este concepto engloba la forma de vida que eligen las sociedades de acuerdo a principios filosóficos, sociales, políticos, económicos, religiosos y culturales.

A. Tipos de fundamentación de los derechos humanos

Los derechos humanos pueden ser fundamentados desde tres puntos de vista: a) desde una perspectiva filosófica, b) en una esfera histórica y c) desde una perspectiva política.

Desde el punto de vista filosófico, el fundamento de los derechos humanos puede ser naturalista o positivista. La corriente de pensamiento naturalista se basa en una condición inherente al ser humano *per se*, es decir, se considera que los derechos humanos son intrínsecos al ser humano en cuanto persona y son preexistentes a la ley positiva. Así tenemos que para los estoicos la razón humana era parte de la razón universal; para los teólogos, el ser humano participa de la ley eterna y tiene como fuente la naturaleza humana en cuanto aspira a determinados fines; para los racionalistas, el ser humano tiene principios reconocidos por la razón humana, por el simple hecho de ser ente racional; y finalmente, para la ética, todos como seres humanos tienen una condición digna, por lo que los derechos humanos tienen su base en la exigencia de respetar la dignidad del hombre como persona que se auto-realiza en forma consciente.

Las teorías positivistas, sostienen que todos los hechos humanos tanto individuales como colectivos, se pueden explicar sólo desde el punto de vista material, únicamente por la experiencia, por lo que los derechos humanos existen en la medida en la que son previstos en una norma jurídica.

En el caso del punto de vista histórico o realista, plantea un enfoque hacia las prácticas y realidades de la comunidad, es decir, se considera que los derechos humanos existen por acuerdo histórico porque la comunidad lo ha considerado necesario para la sociedad, para poder convivir y limitar el poder, así la positivización de los derechos humanos debe ser en el plano de las condiciones económico-sociales, que permitan el efectivo disfrute de estos derechos, que no sean ideales intemporales, ni fórmulas retóricas, sino el producto de exigencias sociales del hombre histórico.

La esfera política se refiere a los movimientos impulsados por las anteriores corrientes del pensamiento que fueron materializados en diferentes instrumentos como son la Carta Magna de Juan sin Tierra (1215), la Declaración de Independencia de Estados Unidos (1776), que incluso es más importante que la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), ya que por primera vez, el hombre tiene ciertos derechos que deben ser protegidos y abrieron la puerta para la positivización de los derechos humanos.

Además de las corrientes antes descritas, Robert Alexy señala que hay dos tipos de fundamentación teorético-discursiva de los derechos humanos: la directa y la indirecta. Una fundamentación directa tiene lugar cuando se señala que determinados derechos, independientemente de la realización efectiva de discursos particulares, sólo valen sobre la base de la teoría del discurso. Se trata de una fundamentación indirecta cuando la decisión acerca de los derechos humanos se deja a un proceso político celebrado de hecho, pero al cual pueden bastar determinados requerimientos fundados teorética-discursivamente.

Asimismo, se pueden diferenciar tres clases de fundamentaciones teorético-discursivas directas de los derechos humanos: el argumento de autonomía, el de consenso y el de democracia.

El argumento de autonomía especifica que aquél que toma parte en sus discursos presupone la autonomía de su interlocutor, siendo necesarios tanto la forma del derecho como también el aseguramiento de la autonomía del individuo.

El argumento de consenso vincula la legitimidad a la idea de la aceptación universal a través del respeto recíproco de los ciudadanos.

El tercer argumento teorético-discursivo para los derechos humanos, el argumento de democracia, se compone de tres elementos: a) el principio del discurso puede realizarse a través de la institucionalización jurídica de procedimientos democráticos de formación de la opinión y la voluntad, y sólo por este medio; b) los derechos políticos fundamentales y los derechos humanos deben ejercitarse con suficiente igualdad de oportunidad; y c) el ejercicio de los derechos políticos fundamentales y los derechos humanos, con suficiente igualdad de oportunidades, presuponen el cumplimiento de algunos derechos fundamentales y derechos humanos no políticos.

B. ***Enfoques de estudio de los derechos humanos***

Hay quienes consideran que si bien los derechos humanos o fundamentales son intrínsecos a la naturaleza humana, la manera de hacerlos valer es innegablemente a través de su positivización. Al respecto, autores como Ferrajoli y Carbonell, consideran que estos dilemas se presentan en función del enfoque de estudio, es decir, desde la teoría del derecho o desde la dogmática jurídica. Miguel Carbonell señala que existen cuatro enfoques para estudiar los derechos fundamentales[34]:

a) Dogmática jurídica, que estudia los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales o en algunos tratados internacionales.
b) Teoría de la justicia o teoría política, donde lo importante es explicar cómo es que ciertos valores son incorporados al derecho positivo como derechos fundamentales.
c) Teoría del derecho, que tiene por objeto construir un sistema de conceptos que nos permita entender qué son los derechos fundamentales. Ferrajolli señala que "*La particularidad del objeto de investigación de la teoría del derecho es su naturaleza lingüística: el derecho, como sabemos es un conjunto de normas expresadas por enunciados lingüísticos que bien pueden ser contradictorios entre sí."*[35]
d) Sociología jurídica, que pretende estudiar el grado de eficacia de los derechos.

De lo anterior y para efectos de la presente investigación, el análisis de los derechos humanos se abordará desde una perspectiva de teoría del derecho por considerar que es el punto en el que convergen tanto el lenguaje como el derecho, tan es así que autores como Endicott y Martínez Fabián, han señalado que la vaguedad en el derecho se da precisamente por la indeterminación en el lenguaje.

C. Significado y validez universal de los Derechos humanos o derechos fundamentales

[34] *Cfr. Ibidem,* p. 2-4.

[35] Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales,* 3a. Ed., Madrid, España, Edit. Trotta, 2007, p. 194.

Como se ha visto, los derechos fundamentales responden a condiciones humanas interdependientes y relacionadas históricamente, por lo que pueden ser analizados desde diferentes vertientes. En esta investigación se considerará el concepto de derechos fundamentales como sinónimo de derechos humanos. Para Luigi Ferrajoli, son derechos fundamentales:

> *"... todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas."*[36]

De la definición anterior, se considera importante resaltar que el carácter de universalidad lo define en función del estatus de persona, ciudadano o persona con capacidad de obrar, y el hecho de que para ser fundamentales tales derechos deben estar contenidos en un ordenamiento jurídico, siendo condición necesaria de su existencia, ya que tal como se ha visto en el apartado de lenguaje, las ideas, palabras y conceptos cambian en función del contexto, tanto del emisor como del intérprete de las mismas, por lo que se puede decir que a lo largo de la historia lo que ha cambiado en torno a los derechos humanos ha sido su significado.

En el contexto de esta definición, el concepto persona ha cambiado desde los griegos, los racionalistas hasta la épocas contemporánea. En la antigua Grecia, se designaba como persona a las máscaras que se utilizaban al representar una obra teatral, después esto se trasladó a la vida jurídica, sin embargo, no tenía el mismo carácter la persona que el *homo*, es decir, la persona siempre presuponía un rol o un papel al cual se le sumaban derechos y obligaciones referidos a la libertad, ciudadanía o familia; para los teólogos significaba un individuo racional, parte divino, parte humano; posteriormente es considerado como ser

[36] *Ibidem*, p.19.

dotado de razón y voluntad; posteriormente, se considera que este ser dotado de razón tiene ciertos atributos o cualidades otorgadas por el derecho positivo, y actualmente es la entidad dotada de existencia jurídica, susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas[37].

Por otra parte, para Ferrajoli, los derechos fundamentales "son derechos universales (*ómnium*), en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son titulares"[38]. Estos derechos tiene como características principales que son indisponibles, inalienables, inviolables, intransigibles y personalísimos, por lo que están reconocidos a todos los sujetos en igual forma y medida, afirmándose siempre como leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte.

Por su parte, Robert Alexy, plantea la posibilidad de la fundamentación de la universalidad de los derechos humanos desde la teoría del discurso. Conforme a ella una norma es correcta y por esto válida, cuando puede ser el resultado de un determinado procedimiento, esto es, de un discurso práctico racional, en el que se llenen las condiciones del sistema de reglas del discurso, como son: la no contradicción, la universalidad en el sentido de un uso consistente de los predicados utilizados, la claridad lingüística conceptual, la verdad empírica, la consideración de los efectos y la ponderación[39]. La validez universal de las reglas del discurso únicamente pueden fundamentarse con un argumento que se compone de tres partes: a) un argumento trascendental[40], b) un argumento centrado en la

---

[37] *Cfr.* S/A, *Diccionario jurídico mexicano,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VII, pp. 96-102.

[38] *Cfr.* Ferrajoli, Luigi, *op. cit., p. 30.*

[39] *Cfr.* Alexy, Robert, *op. cit.,* pp. 66-67.

[40] Son argumentos trascendentales aquellos que disponen de dos premisas con la siguiente estructura: la primera premisa identifica el punto de partida del argumento, que consiste en cosas como percepciones, pensamientos o actos lingüísticos y conceptúan, desde este punto de partida, su necesidad en algún sentido. La segunda premisa afirma que cualesquiera categorías o reglas son necesarias, cuando el objeto elegido como punto de partida debe ser posible.

maximización de la utilidad individual, y c) la creencia de que los hombres poseen interés de corrección.

En este punto, habría que cuestionarse si realmente existe una universalidad de los derechos humanos o simplemente es algo que ha quedado en el discurso de los tratados internacionales con una pretensión de universalidad. ¿La universalidad de los Derechos Humanos se da a partir de su reconocimiento mediante instrumentos jurídicos internacionales, esto es, declaraciones, cartas o acuerdos? o ¿esta universalidad se da, no propiamente como instrumento jurídico, sino como lenguaje, es decir, el plasmar el reconocimiento de uno mismo a través del otro en un instrumento escrito? Pero ¿realmente le daría la condición de universalidad o es la imposición de una idea o concepto occidental, que si bien está basada en la idea de dignidad, también es un concepto ambiguo que depende de la cultura de cada región?

Lo cierto es que existe una divergencia abismal entre norma y realidad que ha dado origen a la necesidad de crear un sistema de derechos humanos, como consecuencia histórica de las inconsistencias del discurso práctico. Esto es, si bien la idea de los derechos humanos a nivel internacional aparece con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo cierto es que muchos de estos conceptos quedan en eso, en ideas o voluntades de verdad que no son respetados en la práctica. Por eso, a decir de Ferrajoli, esas divergencias deben ser colmadas o, cuando menos reducidas, en cuanto fuente de legitimación no sólo política sino también jurídica de los ordenamientos.

Esto es, si bien se ha tratado de argumentar la esencia de estos derechos desde planos no jurídicos y el por qué de su preexistencia a la positivización, en la práctica, la mayoría de los autores coinciden en que sólo pueden desenvolver su pleno vigor cuando se les garantiza a través de normas de derecho positivo, dentro de un Estado constitucional de derecho.

IV. LENGUAJE Y DERECHOS HUMANOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU UNIVERSALIDAD

El ser humano, si bien ha existido desde hace muchos años, lo cierto es que éste existía como un ente en un espacio-tiempo, pero no existía como concepto, ya que se trata de una construcción moderna. Es decir, el ser humano no es equivalente de persona ni de ciudadano, ya que éstos conceptos les atribuyen características diferentes a los detentadores de los mismos, tan es así, que bajo estos conceptos en algunos episodios históricos se ha justificado la esclavitud y la realización de crímenes de *lesa humanidad*. Incluso, podría decirse, que este término surge como resultado de movimientos revolucionarios, entendido no sólo como movimientos armados sino también como cambio de paradigmas, como cambio de pensamiento y de estructuras.

Entonces, podríamos decir que los derechos humanos o fundamentales surgen también en un estado constitucional de derecho, ya que si bien podían existir como idea, lo cierto es que se ven materializados hasta que son reconocidos por una norma jurídica positiva, convirtiéndose en lo que llamaría Ferrajoli en "la ley del más débil", cuyo fundamento esencial siempre será de carácter ético, independientemente de los cuestionamientos que ello podría generar.

La teoría discursiva del derecho conduce a la necesidad de la institucionalización de un sistema jurídico, que incluya los principios de democracia, separación de poderes y el de Estado de Derecho.

Si consideramos que el lenguaje es una actividad constitutiva del mundo, éste se convierte en una condición de posibilidad, esto es, a través de la palabra se da la institucionalización de nuevas figuras jurídicas, como lo fue el caso de los derechos humanos. Además es de tomarse en cuenta que aunque toda lengua natural tiene un carácter universal, en el sentido de que en toda lengua humana es posible expresar pensamientos y conceptos, lo cierto es que éstos están precedidos por un contexto, por lo que un derecho fundamental puede existir desde la comunidad o punto de vista occidental pero no necesariamente significa que será reconocido por el derecho positivo de todo el mundo.

Entonces, desde el punto de vista lingüístico, la construcción lógica de las regla será válida siempre que cumpla con las características básicas de la construcción del lenguaje, y

desde el punto de vista empírico será verdadera siempre y cuando sea aceptada por todos a quienes está dirigida, esto es, una voluntad de verdad.

El lenguaje del derecho no escapa a los principios de la lingüística en general, por el contrario, ayudan a entender las causas de su vaguedad y aristas en su aplicación, así como las problemáticas derivadas de ella. En este punto, se considera pertinente retomar uno de los aforismos planteados Wittgentein, el cual señala:

> *"4.002 El hombre posee la capacidad de construir lenguajes en los cuales todo sentido puede ser expresado sin tener una idea de cómo y qué significa cada palabra. Lo mismo que uno habla sin saber cómo se han producido los sonidos singulares."*[41]

En el caso de los derechos humanos, si bien existen divergencias en cuanto a su fundamentación y tipos de análisis, es un hecho que en esencia todos coinciden en la necesidad de su protección, en el reconocimiento del humano como fin en sí mismo, en el reconocimiento de su dignidad, en el reconocimiento del otro como reflejo de mi mismo, en mi condición de humanidad. Por ello, lo importante no es el término que se use en sí mismo, ya sea derechos humanos, derechos fundamentales, derechos subjetivos, etcétera, sino que exista una protección efectiva del individuo en una condición de igualdad humana. Por ello, en el caso de los derechos humanos se ha considerado que éstos son un instrumento para generar compromisos entre las partes y exigir el respeto de la dignidad humana, como una forma de empoderar a los más débiles.

Por otra parte, es de señalase que la cosmovisión del mundo no es igual ni de persona a persona y, menos, de país a país, por lo que los derechos humanos son interpretados de acuerdo al pensamiento en una determinada época y en un contexto determinado. Incluso, una de sus críticas es precisamente su pretensión de universalidad, ¿cómo conciliar la

---

[41] WITTGENSTEIN, Ludwing, *Tractatus lógico-philosophicus,* lugar de publicación desconocido, s.e., fecha de publicación desconocida, pp. 44, Disponible en internet: http://www.ub.edu/procol/sites/default/files/Wittgenstein_Tractatus_logico_philosophicus.pdf

diversidad de valores y culturas? Algunos han considerado el aspecto lingüístico como medio de superación de tales barreras, como un diálogo abierto entre la autonomía de las diferentes culturas, que busque la integración y la cohesión de los seres humanos en un proyecto ético común.

V. CONCLUSIONES

1. Pocas veces reflexionamos sobre la trascendencia del lenguaje en el estudio de nuestra disciplina y ¿cómo es que más allá de una construcción lógica y ordenada de palabras y de pensamiento, el lenguaje puede constituirse en una herramienta de poder? Podría decirse que en el ámbito lingüístico, los derechos pretenden encontrar su fundamento y por tanto su validez desde una perspectiva de moralidad basada en la autonomía del individuo y de las culturas. Así se crean determinados derechos como medio necesario para poder actuar autónomamente.

2. El lenguaje es en cuanto a creación humana, el derecho también es un lenguaje especializado, por lo que los derechos humanos son concepto derivado de la construcción de un pensamiento moderno.

3. Los derechos humanos son pretendidos, siendo metafísicamente verdaderos como políticamente falsos, y únicamente serán genuinos en la medida en la que estemos comprometidos a obedecerlos.

4. Los derechos humanos tienen un origen ético, el cual para que sea efectivamente posible necesitan de su positivización.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

AGUAYO CRUZ, Enrique I., "Una nueva propuesta iusnaturalista en la filosofía mexicana para fundamentar los derechos humanos", en Saldaña, Javier (coord.), *Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 39-50.

ALEXY, Robert, *Teoría del discurso y derechos humanos,* trad. de Luis Villar Borda, Colombia, Edit. Universidad Externado de Colombia, 1995, pp. 138.

ALVARADO PLANAS, Javier, "Fundamentación historicista de los derechos humanos", en Gómez Sánchez, Yolanda, *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pp. 61-91.

BEUCHOT, Mauricio, "Los derechos humanos y el fundamento de su universalidad", en Saldaña, Javier (coord.), *Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 51-60.

CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México,* 3ª. Ed., México, Edit. Porrúa, 2009, pp. 1111.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos,* Madrid, España, Edit. Trotta, 2007, pp. 207.

ENDICOTT, Timothy A.O., *La vaguedad en el Derecho,* trad. de J. Alberto del Real Alcalá y Juan Vega Gómez, Madrid, España, Edit. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, 2000, pp. 303.

FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales,* 3a. Ed., Madrid, España, Edit. Trotta, 2007, pp. 391.

MARTÍNEZ FABIÁN, Constantino y Rivera León, Mauro Arturo, *Elementos de lingüística jurídica. Deconstrucción conceptual: herramientas hacia la interpretación normativa,* México, Edit. Fontamara, 2010, Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, pp. 175.

MUÑOZ DE BAENA, José Luis, "Fundamentos filosóficos de los derechos humanos", en Gómez Sánchez, Yolanda, *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pp. 93-125.

OLMEDO GARCÍA, Marina del Pilar, *Universalización de los derechos humanos*, México, Edit. Universidad Autónoma de Baja California, 2014, pp. 193.

PARDO, María Laura, *Derecho y lingüística: cómo se juzga con palabras*, 2a. Ed., Buenos Aires, Argentina, Edit. Nueva Visión SAIC, 1996, pp. 174.

RICCEUR, Paul, *Teoría de la interpretación. Discurso y excedente de sentido,* México, Edit. Siglo XXI, 1995, pp. 112.

SALDAÑA SERRANO, Javier, *Derecho natural. Tradición, falacia naturalista y derechos humanos*, México, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 181.

SANZ BURGOS, Raúl, "Sobre la interpretación de los derechos fundamentales", en Maqueda Abreu, Consuelo y Martínez Bullé Goyri, Victor M. (Coord.), *Derechos humanos: temas y problemas,* México, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 351-389.

Sin autor, *Diccionario jurídico mexicano,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VII, pp. 431, Disponible en internet: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1174/1.pdf

TAMAYO, Juan José (dir.), *10 palabras clave sobre derechos humanos,* España, Edit. Verbo Divino, 2005, pp. 394.

WITTGENSTEIN, Ludwing, *Tractatus lógico-philosophicus,* lugar de publicación desconocido, s.e., fecha de publicación desconocida, pp. 147, Disponible en internet: http://www.ub.edu/procol/sites/default/files/Wittgenstein_Tractatus_logico_philosophicus.pdf

Hemerografía

Ara Pinilla, Ignacio, *La semántica de los derechos* humanos, (en línea), editorial desconocida, s.f., revista desconocida, s.p.i., Disponible en internet: www.raco.cat/index.php/CuadernosDerecho/article/viewFile/175402/243915.

Sin autor, *¿Derechos morales o derechos naturales? Un análisis conceptual desde la teoría jurídica de Ronald Dwonkin,* (en línea), s.e., s.l.p., editorial desconocida, s.f., Boletín Mexicano de Derecho Comparado, s.p.i., núm. 90. Disponible en internet: www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art13.htm

CONSTITUCIONALIZACIÓN A NIVEL LOCAL DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Y SU IMPACTO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

CASO VERACRUZ

SUMARIO: A. ***Resumen*** **I.** ***Introducción a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en Materia Administrativa*** **II.** ***La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en Materia Administrativa. Contenido sustantivo*** **III.** ***Motivos para constitucionalizar a nivel local los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en Materia Administrativa*** **IV.** ***Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Administrativa, en Veracruz: diagnóstico y propuesta*** **B.** ***Conclusiones*** **C.** ***Fuentes de Consulta***

David Del Ángel Moreno*

PALABRAS CLAVE: *Constitución Política*; *Derechos humanos*; *Ley suprema de la unión*; *Cláusula constitucional*; *Supremacía constitucional*; *Ley General*; *Entidad federativa*; *Administración pública*; *Técnica legislativa*; *Antinomia normativa*; *Acceso efectivo a la justicia*; *Mecanismos alternativos de solución de controversias*.

A. RESUMEN.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias están reconocidos en la carta magna como derecho humano desde hace varios años en materias penal, común -*civil y mercantil*-, y laboral, a cargo a los Poderes Judiciales.

La materia administrativa -*en sus fases administrativa propiamente dicha y jurisdiccional*- se incorporó a tal categoría con la reciente expedición de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en 2024 la cual regula la materia común y administrativa -*en el entendido que las diversas penal y laboral tienen legislación específica*- , que en su capítulo VIII coloca las bases y principios que las administraciones públicas, así como la jurisdicción administrativa, deben observar al respecto.

Los mecanismos alternativos ahí contemplados deben ser adoptados y posteriormente desarrollados normativamente por las entidades federativas con base en la 'libertad

* **Profesor-Investigador** de "**El Colegio de Veracruz**". Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, México.

configurativa del legislador' al tratarse de una 'materia concurrente' contenida en una ley general, evidentemente sin contrariar ni desbordar su norma fundamente.

En ese entendido, lo arriba citado debe hacerse en primer lugar por el respectivo 'órgano constituyente permanente local' en cada constitución política en razón de la supremacía jurídica de que esta goza en ese nivel jurídico, la trascendencia e implicaciones institucionales transversales del tema, así como por versar éste sobre el 'acceso efectivo a la justicia' cuyo diseño orgánico está reservado al pueblo en dicho texto. Posterior a ello y con tal guía, el Poder Legislativo debe expedir las subsecuentes leyes ordinarias sustantivas y adjetivas en materia administrativa que hagan efectivo tal derecho. En último lugar, emitir las autoridades administrativas las consecutivas disposiciones reglamentarias que detallen todo lo anterior. Todo ello a efecto de armonizar el tema en cada entidad federativa con el entorno nacional y con coherencia interna en el orden jurídico local.

Adicional a lo anterior, en el caso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se tiene que desde la reforma integral a su constitución política sucedida en el año 2000 hasta la fecha, ha seguido la 'técnica legislativa' de reconocer expresamente en su texto los derechos humanos vigentes en el ámbito estatal, incluido el de uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en materias penal, común y laboral -*existente con antelación*-; por lo que, al adicionarse en 2024 la materia administrativa a nivel nacional en el caso se impone la necesidad de incorporarla también al texto supremo local.

Sin embargo, desde la expedición de aquella ley general dicha entidad federativa ha emitido desarticuladamente leyes locales que no armonizan adecuadamente el contenido de tal norma en materia común -*civil y mercantil*-, y omitido por completo la administrativa. Ello provoca serias 'ausencias jurídicas' e incluso 'antinomias normativas' que tienen comprometida la eficacia del derecho al uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa a nivel local.

Lo anterior es un ejemplo a nivel local de la necesidad de realizar adaptaciones de 'materias concurrentes' y 'transversales' de manera armónica, lo cual comienza por el texto supremo.

Esto es, en casos como éste no debe trasladarse el contenido de una ley general directamente a las leyes locales obviando el contexto y armonía que otorga la constitución política de la respectiva entidad federativa. Por tal motivo se hace la propuesta concreta sobre los aspectos específicos a intervenir en la correspondiente al Estado de Veracruz, en las partes dogmática y orgánica, para una armonización eficaz.

I. INTRODUCCIÓN A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Actualmente las diferencias o conflictos jurídicos entre particulares pueden resolverse de distintas formas o ángulos. A saber, de forma privada o pública.

La primera consiste en los acuerdos a los que aquellos llegan por sí mismos sin intermediación del aparato burocrático, lo cual ha existido desde la aparición del ser humano. Con el paso del tiempo y la evolución del Estado han surgido formatos jurídicos típicos para asentar lo anterior. Ejemplo de esto es el contrato de transacción desarrollado por el derecho civil,[42] definido como el acuerdo de voluntades "… *por virtud del cual las partes haciéndose recíprocas concesiones, terminan una controversia presente, o previenen una futura* …".[43] Esto es, aun cuando por defecto de la doctrina jurídica de los derechos humanos estos son sólo aquellos que el poder público reconoce a las personas frente a él, siempre ha sido un derecho inalienable de los seres humanos el convenir entre sí. Así pues, se trata de asuntos de derecho privado.

La segunda se trata de los instrumentos procesales públicos creados, regulados, implementados, ejecutados, y solventados por el aparato estatal, a los que cualquier persona puede acudir en caso de necesidad de resolución de un conflicto que otra[44] voluntariamente se niega a resolver,[45] o del reconocimiento[46] de un derecho particular por parte del Estado sin que necesariamente exista un conflicto.[47] Ejemplo de ello son el juicio ordinario civil o el mercantil -*más comunes*-.[48] De igual forma que en el anterior caso, se trata de asuntos de derecho privado aunque resuelven otros donde en ocasiones intervengan personas de derecho público.

Un caso distinto a lo narrado en los parágrafos anteriores[49] es la solución de conflictos o controversias surgidas entre el aparato estatal y los particulares.[50] Tales contiendas derivan de la aplicación a los particulares de disposiciones o actos emanados del Estado que por regla general afectan o no satisfacen sus intereses y/o derechos. Ejemplo de ello son los procesos jurisdiccionalmente formales relativos a la justicia constitucional como el juicio de amparo,[51] la acción de inconstitucionalidad o la controversia constitucional,[52] los medios de impugnación en materia electoral;[53] o, los de la jurisdicción administrativa[54] compuesta por

[42] Existen diversos ejemplos, según la materia de que se trate.
[43] Artículos 2944 del Código Civil Federal, así como 2877 del Código Civil del Estado de Veracruz.
[44] En el mismo plano de igualdad.
[45] Jurisdicción contenciosa.
[46] No concesión u otorgamiento.
[47] Jurisdicción voluntaria.
[48] Previstos en los artículos 104 fracción II párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 456 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y 1377 párrafo primero del Código de Comercio, respectivamente, los cuales se tratan de disposiciones de derecho público emitidas por el Estado que las partes se comprometen a respetar y observar.
[49] Resolución de conflictos entre particulares.
[50] No se trata de relaciones jurídicas en un plano de igualdad entre los contendientes, sino de '*supra*' a '*subordinación*'.
[51] Previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[52] Previstos en los artículos 104 fracción VI, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[53] Previstos en el artículo 41 párrafo tercero fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[54] Lo que será motivo del análisis del presente trabajo.

el juicio de nulidad[55] y el juicio de lesividad,[56] los cuales por regla general no pueden ser resueltos acorde a la discreción y voluntad autónoma de los representantes del aparato burocrático por no tratarse de sus intereses personales, sino que deben ser atendidos con apego estricto a las instrucciones contenidas en la ley dada por el Congreso[57] aun cuando ello pueda conllevar a absurdos o injusticias,[58 y 59] ya que lo contrario acarrea responsabilidades patrimoniales a quien la incumpla. Así pues, se trata de disposiciones de derecho público que resuelven conflictos de la misma naturaleza.

En ese entendido, los procesos de justicia pública en materia administrativa por regla general deben seguir los principios de legalidad y de estricta aplicación de derecho en los casos expresamente previstos por la norma para evitar interpretaciones por el operador jurídico que le permitan introducir su discrecionalidad,[60] lo que por el contrario ha llevado la labor exegética de la ley a rigorismos excesivos que han vuelto[61] tardíos y faltos de tacto sus procesos así como sentencias[62] bajo el argumento "*Dura lex, sed lex*".[63]

En base a lo anterior, recientemente[64] existen en materia administrativa motivo del presente trabajo algunos mecanismos alternativos a la jurisdicción formal para la solución de muchas de las controversias jurídicas suscitadas entre los particulares y la administración pública,[65] que permiten a estos con la intervención de personal especializado del aparato burocrático la implementación y desarrollo de procedimientos administrativos tendentes a solucionar casi cualquier diferencia al respecto[66] sin la aplicación mecánica y rigorista de la ley; es decir,

---

[55] Con sus variantes.

[56] Previstos en los artículos 73 fracción XXIX-H y 116 párrafo segundo fracción V párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[57] "*Quod quidem perquam durum est, sed ita lex scripta est*" *-esto ciertamente es en extremo duro, pero así está escrita la ley-*, Justiniano en su obra "Digesto" (Sexta Parte, Libro XL, Título IX, fragmento 12,1)

[58] *Cfr.* "*Summm ius, summa iniuria*" *-extremo derecho, extrema injusticia-*, Cicerón en su obra "De los Deberes" *-De officiis-* (Capítulo X, 3).

[59] "*Ius summum saepe summa est malítia*" *-el extremo derecho es a menudo la extrema malicia-*, Terencio en su obra "El atormentador de sí mismo" *-Heautontimorumenos-* (Acto IV, escena V).

[60] Contenidos en los artículos 5 párrafo primero del Código Fiscal de la Federación, 92 párrafos primero y tercero de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, así como 50 párrafos primero y quinto de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

[61] Al menos en materia administrativa.

[62] *Vid.* notas de pie de página 18 y 19.

[63] "Ley es dura, pero es la ley". Véase nota de pie de página 17.

[64] 26 de enero de 2025, como en posterior apartado se verá.

[65] Obra pública, adquisiciones, desarrollo urbano, catastro, desarrollo y asistencia social, expropiaciones, contribuciones, pensiones, protección de animales, medio ambiente, responsabilidad patrimonial, salud, licencias, permisos, concesiones, multas, no todas como se verá en posterior apartado.

[66] Existen algunos temas del derecho administrativo que están vedados a ello, por ejemplo, responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

poder concluirlo de manera anticipada a la sentencia y en términos no estrictos al contenido de la ley de la materia.[67]

Tales mecanismos son en materia administrativa entre otras, la negociación, la negociación colaborativa, la mediación, y la conciliación,[68] cuya esencia es la parte medular del presente trabajo la cual será descrita en el apartado siguiente.

Lo anterior es así en razón de que, el párrafo segundo del artículo 17 de la carta magna[69] refiere que la administración de la justicia a los particulares debe ser de manera expedita y pronta;[70 y 71] por lo que, la utilización de los referidos mecanismos alternativos sin duda contribuyen a no vulnerar el invocado derecho humano de 'acceso efectivo a la justicia' toda vez que contribuyen a que la misma autoridad encargada de impartir justicia resuelva de forma menos retardada conflictos jurídicos a su cargo,[72] lo cual es una virtud ante el innegable rezago que las autoridades jurisdiccionales enfrentan en tiempos recientes.

Con tales motivos, el pasado 18 de junio de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la incorporación del párrafo quinto[73] en el mismo precepto que consagra del referido derecho fundamental, para sentenciar: "*Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. …*".

II. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE

[67] En fase administrativa -*no jurisdiccional*- se prevé una incipiente posibilidad de ello en el ordinal 57 fracción VI -*convenio*-.

[68] Por disposición expresa del artículo 115 último párrafo, no resulta aplicable en materia de justicia administrativa el uso de '*arbitraje*' contemplado en la fracción V del referido numeral 4.

[69] "*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. …*".

[70] *Cfr.* Tesis Aislada de rubro "*SENTENCIA. LA DEMORA EN SU DICTADO, EN CONTRAVENCIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL SUBJETIVO PÚBLICO DE QUE SE ADMINISTRE JUSTICIA DE MANERA PRONTA, CAUSA UNA AFECTACIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO*", identificada con número VI.2o.C.4 K (10a.) y registro digital IUS 2001039, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en junio de 2012.

[71] Entendiéndose esta carga para cualquier autoridad que tenga la responsabilidad formal o material de resolver conflictos, no únicamente del Poder Judicial o incluso tribunales. *Cfr.* Tesis de jurisprudencia de rubro "*DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN*", identificada con número 1a./J.103/2017 (10a.) y registro digital IUS 2015591, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en noviembre de 2017.

[72] *Cfr.* Tesis Aislada de rubro "*ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO*", identificada con número III.2o.C.6 K (10a) y registro digital IUS 2004630, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en octubre de 2013.

[73] Dicha ubicación actual es resultado de posteriores reformas al referido ordinal 17.

CONTROVERSIAS, EN MATERIA ADMINISTRATIVA. CONTENIDO SUSTANTIVO.

La materia de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha sido mal tratada en el sistema jurídico mexicano.[74] Actualmente su diseño jurídico permea en casi la totalidad de las asuntos que se desarrollan en el ámbito público y privado.[75] Su nacimiento y ahora regulación no aparecieron de manera homogénea y no guardan armonía o coherencia interna, como enseguida se verá.

En ese entendido, resulta importante conocer su contenido en razón de que debe obrar y estar adaptado en los órdenes jurídicos de las entidades federativas conforme lo descrito en los decretos de reforma constitucional que les dieron vida, enseguida a mencionar.[76] De no ser así, dicha redacción aplicará directamente en el respectivo nivel local.[77] Lo anterior dará pauta a los subsiguientes apartados del presente trabajo, así como a la propuesta a presentar.

Así, la primera ocasión en que la carta magna hizo referencia a tales mecanismos fue en materia penal,[78] posteriormente en civil y mercantil,[79] más adelante en laboral,[80] y recientemente en administrativo.[81] Todo con regulaciones distintas entre sí aun cuando se trate de un mismo derecho humano y posean algunos fundamentos jurídicos comunes. Esto es, podría conocerse y estudiarse por separado dicha prerrogativa sin mayor problema, lo que no resulta de buena cuna jurídica y/o técnica legislativa.[82]

Con base en lo anterior, los mecanismos alternativos de solución de controversias han comenzado a ganar independencia respecto del derecho humano de 'acceso efectivo a la justicia' que lo cobijó como parte de él,[83] al tener ahora su contenido específico o referencia

[74] Dícese de su manejo, desarrollo y técnica legislativa, no por ser denigrada, lo que complica su comprensión e integración.
[75] Quizá no por materias, pero estadísticamente sí en las que presentan mayor litigiosidad.
[76] *Vid.* notas de pie de página números 46, 47, y 48.
[77] *Vid.* artículos 118 párrafos primero y tercero, así como transitorios segundo, tercero, y cuarto, de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias; y, nota de pie de página número 182.
[78] Actualmente contenido en artículos 17 párrafo quinto '*in fine*', y 73 fracciones XXI inciso c) y XXIX-A.
[79] Actualmente contenido en artículos 17 párrafo quinto '*primo*', y 73 fracción XXIX-A.
[80] Actualmente contenido en artículos 17 párrafo quinto '*primo*', y 123 apartado A fracciones XX y XXI.
[81] Enseguida se verá su fundamentación y fechas de aparición.
[82] Al tratarse de un derecho humano debió regularse de manera homogénea; es decir, ser aplicable a todo el derecho mexicano, a todas las asignaturas de éste; sin embargo, fuera de las arriba anunciadas se carece de regulación procedimental al respecto. Por ello, materias como el derecho burocrático, amparo, electoral, y otras, a la fecha el 'constituyente permanente' tiene una deuda con ellas.
[83] *Vid.* nota de pie de página número 31.

expresa en la carta magna,[84] así como en diversas regulaciones particulares,[85] incluso respaldo en criterios jurisprudenciales.[86]

Así, cuando hablamos de la regulación del tema en 'materia administrativa' nos referimos tanto a los procedimientos administrativos como a la justicia administrativa; es decir, a la aplicación de ello en sedes administrativa y jurisdiccional.

En ese entendido, los fundamentos actuales del derecho al uso de mecanismos alternativos de solución de controversias a cargo del estado mexicano en materia administrativa, se encuentran en primer lugar en los artículos 17 párrafo quinto '*primo*'[87] y 73 fracción XXIX-A '*primo*'[88] de la carta magna, que señalan:

"*17. … Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. …*

73. El Congreso tiene Facultad: … XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, …".

En segundo lugar, sus bases jurídicas se localizan en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias[89] publicada en el Diario Oficial de la Federación

[84] *Vid.* notas de pie de página 37, 38, 39 y 40.

[85] *V. gr.* Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Código de Comercio, Ley Federal del Trabajo, y Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

[86] *Cfr.* Tesis Aislada de rubro "*JUSTICIA ALTERNATIVA. CONSTITUYE UN DERECHO HUMANO DE RANGO CONSTITUCIONAL*", identificada con número I.3o.C.3 CS (10a) y registro digital IUS 2020851, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en octubre de 2019.

[87] Resultado del "*Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*" publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 18 de junio de 2008, cuyo artículo segundo transitorio parte '*medium*' dispone que las entidades federativas deben adaptar sus respectivos órdenes jurídicos a ello.

[88] Resultado del "*Decreto por el que se declaran Reformadas y Adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles*" publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 5 de febrero de 2017, cuyo artículo segundo transitorio ordenó que la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias debía ser expedida por el Honorable Congreso de la Unión en un plazo no mayor de 180 días naturales a partir de su publicación -*lo que feneció en 5 de agosto de 2017*-, en tanto el diverso transitorio quinto dijo que una vez hecho esto las entidades federativas debían ajustar su respectivo orden jurídico al contenido de aquella.

[89] Producto del Artículo Primero del "*Decreto por el que se Expide la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y se Reforma y Adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*", cuyos artículos 118 párrafos primero y tercero, y transitorios segundo, tercero, y cuarto -*Vid. nota de pie de página número 36*- disponen que la federación y las entidades federativas debían adaptar sus respectivos órdenes jurídicos en un plazo máximo de una anualidad a partir de su publicación -*lo que vencía el pasado 26 de enero de 2026*-; y, que, en caso de omisión dicha ley general sería de aplicación directa por la federación y entidades.

en 26 de enero de 2024,[90] que en su Capítulo VIII[91] regula de manera específica lo relativo al tema en materia administrativa a cargo de las administraciones públicas y tribunales de justicia administrativa del país,[92] en tanto que los restantes apartados[93] establecen las bases generales de aquellos procedimientos aplicables a las materias civil, mercantil y otras jurisdicción de los poderes judiciales,[94] habiendo entrado en vigor en 26 de enero de 2025.

Tal ley general tiene por objeto "… *establecer las bases, principios generales y distribución de competencias en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias,* …"[95] entre los poderes públicos, administración pública, órganos autónomos de la federación, estados, y municipios, a efecto de lograr el '*acceso a la justicia alternativa*' definida ésta como la "… *Garantía que tiene toda persona para el acceso efectivo a una justicia distinta a la jurisdiccional, de carácter confidencial, voluntaria, completa, neutral, independiente, flexible, igualitaria, legal, pronta y expedita a través de los mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias* …".[96]

Para el caso, define estos últimos como los "… *Procedimientos no jurisdiccionales cuyo objeto consiste en propiciar la avenencia entre las partes de manera voluntaria, pacífica y benéfica para ambas, a través de concesiones recíprocas, en una controversia o conflicto presente o futura* …".[97]

Siendo 'partes' en ellos las "… *Personas físicas o morales que, voluntariamente y de manera individual o colectiva, deciden prevenir o resolver una controversia o conflicto, a través de alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en esta Ley y demás que resulten aplicables en los respectivos ámbitos de competencia* …".[98]

Así, los mecanismos alternativos de solución de controversias aplicables en materia administrativa en dicha ley general, son:

"*4. …:*

I. Negociación. Es el proceso por virtud del cual las partes, por sí mismas con o sin intermediarios, plantean soluciones a través del diálogo, con el fin de resolver una controversia o conflicto;

---

[90] Publicada con varios años de retraso a lo ordenado en el aparato transitorio del decreto de reforma constitucional citado en la nota de pie de página número 47.
[91] Denominado "*De los Centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el ámbito administrativo*" cuyo contenido se vierte del artículo 115 al 138.
[92] Cuyo contenido será motivo de análisis del presente apartado.
[93] Capítulos I, II, III, IV, V, VI, VII, y IX.
[94] Con excepción a penal y laboral que tienen una regulación expresa separada a dicha ley general.
[95] Artículo 1.
[96] Artículo 6 fracción I.
[97] Artículo 5 fracción XI.
[98] Artículos 5 fracción XII, 57, 59, y 60.

II. Negociación Colaborativa. Es el proceso por el cual las partes buscan la solución pacífica y equitativa de su conflicto, con la asesoría de personas abogadas colaborativas, a través del diálogo y si fuera necesario, el apoyo de terceros;

III. Mediación. Procedimiento voluntario mediante el cual las partes acuerdan resolver una controversia o conflicto en forma parcial o total, de manera pacífica, o prevenir uno futuro, con la asistencia de una persona tercera imparcial denominada persona facilitadora. Se entenderá que existe Comediación cuando participen dos o más personas facilitadoras;

IV. Conciliación. Procedimiento voluntario por el cual las partes involucradas en una controversia o conflicto acuerdan resolver en forma parcial o total, de manera pacífica, o prevenir uno futuro, con la asistencia y participación activa de una persona facilitadora, …".

Los cuales son desarrollados con ayuda o a cargo de personas 'facilitadoras'[99] y 'abogadas colaborativas'[100] a través de órganos especializados denominados 'Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa' a cargo de los tribunales de justicia administrativa del país,[101] quienes tienen la labor de fomentar el uso de los mismos entre las 'partes' 'justiciables' como un aspecto del derecho de acceso efectivo a la justicia.[102 y 103]

Para ello, dicha estructura pública se rige por principios como: acceso a la justicia alternativa, autonomía de la voluntad, buena fe, confidencialidad, equidad, flexibilidad, gratuidad, honestidad, imparcialidad, interés superior de la infancia y adolescencia, legalidad, neutralidad, voluntariedad,[104] así como confidencialidad, eficacia y eficiencia, neutralidad, publicidad y transparencia, justicia abierta, y voluntariedad.[105]

Así, tales mecanismos son aplicables:

"*I. En sede administrativa, conforme a esta Ley y las leyes de la materia, o ante el Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia*

[99] Persona con competencias certificadas por los tribunales de justicia administrativa del país en el desarrollo de los referidos procedimientos, que ayudan a las partes al logro de su cometido. Véase artículos 2, 5 fracciones V y XIV, 95 párrafo segundo, 117 fracciones V y VI, 122, 123, 126 párrafos primero y segundo, 142, 143, y 144.

[100] Personas con cédula profesional en derecho, con competencia certificada por los tribunales de justicia administrativa del país para asesorar a las partes a lograr acuerdos lícitos en una 'negociación colaborativa'. Véase artículos 2, 5 fracciones V y XIII, y 95 párrafo primero.

[101] Artículos 5 fracción III, y 117 fracciones II, III, y IV.

[102] Artículo 117 fracción I.

[103] *Vid.* nota de pie de página número 31.

[104] *Vid.* artículo 6.

[105] *Vid.* artículo 116 párrafo segundo.

Administrativa, antes o durante la tramitación de los procedimientos administrativos, que se encuentren pendientes de solución, y

II. Durante la sustanciación de los procedimientos en materia de justicia administrativa, o en ejecución de sentencias, con las condiciones y límites que establece esta Ley y demás disposiciones aplicables".[106]

En ese sentido, para dar inicio a tales mecanismos alguna de las partes comparece a solicitar ello[107] de forma previa[108] o durante el desarrollo[109 y 110] de un procedimiento contencioso administrativo, ya sea de manera física o digital, ante la autoridad administrativa competente[111] o el correspondiente tribunal de justicia administrativa.[112]

En ese sentido, al llegar esto al conocimiento de la 'persona facilitadora'[113] ésta deberá determinar si el asunto es susceptible de resolverse por dicha vía, hecho lo cual el magistrado instructor ordenará dar vista a la autoridad administrativa para que manifieste en su caso la aceptación a participar en el mecanismo solicitado, previo dictamen técnico-jurídico que analice la viabilidad del caso.[114]

Dicha norma general dispone como regla general que todas las materias y casos del derecho administrativo resultarían admisibles; sin embargo, existen limitantes que las 'personas facilitadoras' deben verificar,[115] como que no exista prohibición en el orden jurídico, que se afecte el interés público, se atente contra el orden público, verse sobre derechos indisponibles, trastoque derechos de tercero, afecten programas o metas de las administraciones públicas, no se modifique el sentido y/o alcance y/o efecto de una sentencio o resolución ya dictada, o se trate de materias como responsabilidades administrativas de servidores públicos, comercio exterior,[116] agrario, burocrático, así como laboral o penal,[117] o se trate de un juicio de lesividad que reclame la ilegalidad de un derecho concedido a un particular.

---

[106] Artículo 115 párrafo primero.
[107] *Vid.* artículos 61 párrafo primero, 62, 63, y 127 párrafo primero.
[108] Función de prevenir una controversia jurídica entre un particular y la administración pública.
[109] Función de resolver alternativamente una controversia jurídica entre un particular y la administración pública que se ventila ante un tribunal de justicia administrativa.
[110] Fase de instrucción, o aún de ejecución de sentencia.
[111] Si aún no se promueve el juicio respectivo.
[112] En caso de existir una contienda en curso, ya sea ante la autoridad magistral que en su caso conozca del asunto o el Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa.
[113] *Vid.* nota de pie de página número 58.
[114] Artículos 30 párrafo primero fracciones I y VII, 66, 69, 72, 115 párrafos segundo y tercero, 118 párrafo segundo, 127 párrafos segundo y tercero, y 129 fracción III.
[115] Artículos 7 párrafo segundo, 30 párrafo primero fracciones I y VII, 79, 128, y 132.
[116] Con algunas excepciones en estas últimas.
[117] Por poseer normatividad específica al respecto.

De ser aceptada por las 'partes'[118] y viable jurídicamente[119] la aplicación de algunos de los mecanismos alternativos de solución de controversias,[120] el personal[121] del correspondiente Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa deberá desarrollar el procedimiento previsto en la referida ley general en diversas sesiones hasta agotarlo.[122] En caso de tratarse de un proceso jurisdiccional el desarrollo del mecanismo alternativo planteado dará lugar a la suspensión procesal del mismo en la forma que disponga la respectiva ley de justicia administrativa.[123]

Al mismo tiempo "*Los mecanismos alternativos de solución de controversias, …, podrán tramitarse mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación o sistemas en línea*".[124]

De arribar las 'partes' a algún acuerdo con motivo de lo anterior procederán a celebrar un 'convenio' escrito que de por terminada la controversia[125] ante la 'persona facilitadora' del correspondiente Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa, que "… *no contravenga… disposiciones de orden público … no afecte… derechos de terceros y no resulte… notoriamente desproporcionado* …", lo que una vez hecho será remitido "… *al Magistrado Instructor con la finalidad de que sean aprobados* …". Tal documento deberá contener los acuerdos alcanzados.[126]

Tales 'convenios' una vez aprobados por la autoridad jurisdiccional del respectivo tribunal de justicia administrativa tendrán categoría de 'cosa juzgada'[127] en caso de alcanzarse el acuerdo en la fase de instrucción del proceso jurisdiccional cuyo sentido será semejante al de haberse dictado una 'sentencia ejecutoriada',[128] y de 'declaración de cumplimiento de sentencia' en caso de haberse alcanzado de manera posterior a la emisión de la ´resolución definitiva' en el respectivo juicio. Los 'convenios' celebrados en sede administrativa[129] también gozarán del efecto de 'cosa juzgada' si son realizados ante el correspondiente Centro

[118] *Vid.* nota de pie de página número 73.
[119] *Vid.* nota de pie de página número 74.
[120] Negociación, Negociación colaborativa, Mediación, o Conciliación.
[121] *Vid.* notas de pie de página números 58 y 59.
[122] Artículos 30 párrafo primero fracciones II, III, IV, VII, IX y XII, 64, 67 párrafo segundo, 68, 71, 73 al 76, 78, 96, 129 a 131, 136 párrafo segundo parte '*medius*', y 142 fracción II.
[123] Artículos 65 párrafo primero, 67 párrafo primero, 80, y 129 fracciones I, VII, y VIII.
[124] Artículos 3, 5 fracciones XIX y XXII, 24 fracción I, 61 párrafo primero, 86 a 93, y 117 fracción III.
[125] Cuyos efectos se describirán en los párrafos inmediatos siguientes.
[126] Artículos 5 fracción IX, 30 párrafo primero fracciones V, VI, VII, IX, X, y XI, 94, 95, 97, 135 párrafo primero, 136 párrafos primero y segundo, y 142 fracción XII.
[127] Resolución jurisdiccional de carácter inmutable, vinculante y definitiva. Esto es, no puede ser vuelta a juzgar.
[128] Resolución jurisdiccional que ya no admite recurso o impugnación.
[129] De manera previa a la formalización de la controversia.

Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa.[130]

En consecuencia, los aspectos contenidos en los referidos 'convenios' celebrados por la administración pública y los particulares ya no podrán ser conocidos y/o continuados y/o resueltos por los tribunales de justicia administrativa, lo que implica la aparición de nuevas causales de 'improcedencia' y/o de 'sobreseimiento'[131] del juicio contencioso administrativo.[132 y 133] Únicamente el incumplimiento de lo convenido daría lugar a tal caso en términos del referido 'convenio'.[134]

Por otra parte, en caso de no arribar a ningún convenio total o parcial, las 'partes' "… *preservarán sus derechos y demás acciones legales que les asistan* …"[135] a efecto de que en su caso continúe la secuela procesal.

III. MOTIVOS PARA CONSTITUCIONALIZAR A NIVEL LOCAL LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Como se dijo al principio del anterior apartado, el contenido ahí descrito de la carta magna y la ley general de la materia deben obrar en los órdenes jurídicos de las entidades federativas y ser adaptados a su entorno local, de lo contrario aquella toma automática vigencia en sus términos íntegros dentro de ese ámbito jurídico a partir del 26 de enero de 2025[136] como si fuera el propio con toda la incertidumbre que su falta de armonía al entorno legal de ese nivel, carencias, e inclusive hasta oposición puedan llegar a presentarse.

En ese entendido, es de estimarse que el contenido analizado en el apartado anterior del presente trabajo debe reflejarse en la normatividad constitucional,[137] legal,[138] y administrativa[139] de cada entidad, obviamente en la temática y proporción que a cada una de estas instancias corresponde.

---

[130] Artículos 136 último párrafo, y 137.

[131] Hipótesis de hechos o derechos que impiden admitir a un órgano jurisdiccional de derecho público -*generalmente*- el conocimiento o trámite y resolución de un asunto, por ir contra de su competencia o ser innecesaria su finalización, respectivamente.

[132] En sus diversas modalidades y/o vías.

[133] Artículos 67 párrafo segundo, y 138.

[134] Artículos 30 párrafo primero fracción IX, 94 fracción VIII, y 142 fracción XII.

[135] Artículos 67 párrafo segundo, 77, 131 párrafo segundo, y 135 párrafo segundo.

[136] *Vid.* notas de pie de página número 35 y 36.

[137] Texto supremo expedido por el 'congreso constituyente local', o el 'órgano constituyente permanente local' en su ausencia.

[138] Leyes y Reglamentos emitido por el Poder Legislativo local.

[139] Reglamentos, Manuales, Lineamientos, Directrices, Circulares, y cualquier otra disposición de observancia general suscritas por autoridades administrativas locales o municipales.

Partiendo de la anterior afirmación, es necesario jurídicamente condensar en primer lugar los principios, reglas, bases y fundamentos de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa en las constituciones políticas locales que permitan posteriormente a las subsecuentes normas de nivel legal y administrativo desarrollar específicamente de manera guiada el contenido específico de tal materia en cada caso.

Esto es, no se estima pertinente adaptar directamente el texto de la carta magna y la ley general de la materia visto en el apartado anterior en las leyes y normas administrativas de las entidades federativas, obviando, evitando u evadiendo su respectiva inserción en la constitución política, ante las razones a continuación a exponer, así como los problemas jurídicos a detallar en posterior apartado.

En primer lugar, porque la jerarquía normativa establece que las reglas básicas o fundamentales del derecho público se colocan en la carta magna producto de la '*soberanía popular*',[140] a efecto de impregnar de ello las subsecuentes regulaciones de cada materia específica a emitir posteriormente por los poderes legislativos,[141] distribuyendo en tal norma fundamental responsabilidades y competencias entre las estructuras políticas y administrativas de todos los niveles,[142] lo que es deber observar sin contradicciones por las leyes federales en términos de los artículos 1 párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las locales acorde a lo dispuesto además por los diversos numerales 41 párrafo primero, 120 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[143] lo que se conoce como principio de '*supremacía constitucional*'. Esto es, la constitución política es la norma suprema que regula todo el sistema jurídico mexicano, tanto en su contenido como ausencias.[144]

En el caso que nos ocupa, los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa motivo del presente trabajo tratan un tema que antes de su expresa previsión en los artículos 17 párrafo quinto '*primo*' y 73 fracción XXIX-A '*primo*'[145] de aquel texto no tenían un contenido expreso obligatorio ni homogéneo en nuestro sistema jurídico nacional, constitucional pues, sino apenas legal, doctrinal y jurisprudencial, desprendido del diverso derecho de 'acceso efectivo a la justicia' previsto en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional.[146] Aunado a lo anterior, el tema motivo del presente estudio es materia administrativa, cuyo nacimiento y bases inexcusablemente están en la carta magna del estado mexicano.

---

[140] Artículo 39.
[141] En este caso la Ley General analizada en el apartado anterior, así como las posteriores leyes especiales de materia administrativa, federales y locales, que en consecuencia habrán de expedirse.
[142] Federación, Estados, Municipios, Órganos Constitucionalmente Autónomos, Municipios.
[143] En el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave ello se cumple a través del contenido de los artículos 1, 4 párrafos décimo segundo y décimo tercero, y 80 de su Constitución Política.
[144] Tanto una como otra acción implican consecuencias jurídicas.
[145] *Vid.* notas de pie de página 46 y 47.
[146] *Vid.* nota de pie de página 45.

Así pues, a efecto de darle a dicho contenido el rango de 'ley suprema de la unión' en términos del ya referido ordinal 133, el 'órgano constituyente permanente' mexicano determinó insertar expresamente en la carta magna la declaración expresa de tal asunto, así como sus bases y principios fundamentales en la parte dogmática como orgánica de la carta suprema.

En ese tenor de ideas, a nivel local la constitución política de cada entidad federativa[147] realiza una misión similar a la receptora y distributiva de funciones descrita párrafos arriba[148] pero respecto de su orden jurídico interno;[149] por lo que, al tratarse los relatados mecanismos alternativos aquí comentados de un derecho exigible en todas las entidades así como de una función pública que incidirá en la actuación de sus respectivas administraciones públicas[150] se estima necesario colocar en las respectivas cartas supremas estatales las bases y principios de ello a efecto de irradiar las leyes y normas posteriormente a emitirse para hacer efectivo tal derecho.

En segundo lugar y abundancia de lo anterior, el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa es un derecho humano cuyo desarrollo se encuentra en el Capítulo VIII de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias publicada en el Diario Oficial de la Federación en 26 de enero de 2024,[151 y 152] por virtud de la remisión normativa dispuesta por el ordinal 73 fracción XXIX-A '*primo*' de la constitución federal.[153]

En ese entendido, una ley general dentro del sistema jurídico mexicano es una norma legal expedida por el Congreso de la Unión con motivo de una expresa disposición constitucional que así lo prevea,[154] la cual en su lugar regula de manera global un tema de interés fundamental del estado mexicano[155] en su conjunto[156] donde todos los niveles de gobierno[157] 'concurren'[158] a su eficacia; la cual distribuye competencias y/o responsabilidades específicas de cada uno de estos al tenor, y al mismo tiempo sienta las bases generales que las instancias ahí invocadas deben seguir, a partir de las cuales cada una deberá dictar

---

[147] De los Estados de la República y la Ciudad de México.
[148] '*Lato sensu*', salvadas todas las diferencias a exponer más adelante.
[149] En el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, todo lo anterior se materializa en el contenido de los artículos 3 párrafo segundo, 33 fracción XIII, 71 y 80 de su carta magna.
[150] Locales y municipales.
[151] *Vid.* notas de pie de página 48 y 49.
[152] Analizado ello en el apartado II del presente trabajo.
[153] Principio de 'reserva de ley'.
[154] Conocida como 'cláusula constitucional'.
[155] En su mayor número de veces relacionado con el desarrollo o ejercicio de un derecho humano.
[156] *V. gr.* Salud, educación, seguridad pública, turismo, etcétera.
[157] Federación, Estados, Municipios.
[158] En diversos grados o acciones, ante lo que se denominan 'materias concurrentes'. *Cfr.* Tesis de Jurisprudencia emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la 9ª Época del Semanario Judicial de la Federación, identificadas con nomenclaturas P./J. 15/2011 y P./J. 36/2011 (9a.), actualmente visibles en el sistema IUS con números 161384 y 160791, respectivamente.

normas[159] adaptadas a su propio entorno[160] y emitir las faltantes[161] sin desbordar ni colmar aquella norma fundante.

Así, el objeto de una ley general no es agotar un tema, sino sentar sus bases para un posterior desarrollo específico del mismo por parte de los Congresos[162] mediante el uso de la 'libertad configurativa legislativa'[163] de la que gozan dichos cuerpos colegiados.

Es decir, la ley general se trata de una norma cuya existencia es resultado de la renuncia del depositario de la soberanía popular[164] a su facultad natural de distribuir competencias específicas entre los poderes públicos, instancias gubernamentales o instituciones jurídicas del estado mexicano, así como de su previsión expresa de que ello sea emitido posteriormente por otra norma a dictarse por el Poder Legislativo.[165]

En consecuencia, las leyes generales tienen el rango de 'norma suprema de la unión' en términos del artículo 133 constitucional al emanar directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; razón por la que, acorde a su origen ahí mismo previsto y suplencia de funciones que de ella realizan, así como el tema ahí contenido, sus disposiciones pueden considerarse como parte la constitución.

Así pues, al estar los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa condensados en una ley general integrante del cuerpo constitucional y al procurar su texto la eficacia de un derecho humano en todos los niveles, es de estimarse que en las entidades federativas debe estar ello recogido, armonizado y abundado en la norma suprema local: la constitución política,[166] en razón de la función "… *receptora y distributiva* …" de competencias que tal documento realiza,[167] con la intención de que el legislador local

[159] Constituciones -*en el ámbito local*-, leyes, reglamentos, manuales, etcétera.
[160] Político, social, etcétera.
[161] *Cfr.* Tesis de Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "*LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDE AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES*", identificada con número P./J. 5/2010 y registro digital IUS 165224, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en febrero de 2010.
[162] Federal por el Honorable Congreso de la Unión, y Local por parte de los Honorables Congresos de las entidades federativas.
[163] *Cfr.* Tesis de Jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la 9ª y 10ª Época del Semanario Judicial de la Federación, identificadas con nomenclaturas P./J. 8/2010 y 2a./J. 68/2011 (10a.), actualmente visibles en el sistema IUS con números 165279 y 2003792, respectivamente.
[164] Contenido constitucional, dado por un 'Congreso Constituyente' o un subsecuente 'Constituyente Permanente', y no el Poder Legislativo que es producto e instrumento de los anteriores.
[165] *Cfr.* Tesis Aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "*LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*", identificada con número P. VII/2007 y registro digital IUS 172739, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en abril de 2007.
[166] En la parte proporcional que a dicho texto corresponda, lo que se estima únicamente consiste en sentar las bases y principios de la materia adaptados al ámbito local.
[167] Como se desarrolló en el primero de los argumentos sostenidos en el presente apartado para insertar en las constituciones políticas de las entidades federativas el derecho humano al uso de mecanismos alternativos para solucionar controversias jurídicas.

posteriormente desarrolle dicha temática en leyes específicas siguiendo los parámetros específicos que el 'congreso constituyente'[168] o el 'órgano constituyente permanente'[169] hubiere fijado con anterioridad al respecto en la carta magna.

En tercer lugar, el tema de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa obliga a su cumplimiento a muchas de las estructuras o instituciones públicas del estado mexicano de los tres niveles incluso en poderes públicos distintos,[170] las cuales están concebidas en la respectiva constitución política, federal o local, y posteriormente reguladas en leyes y/o reglamentos individuales cada una,[171] de lo que se desprende la necesidad de descifrar la forma de imponerles de manera común las obligaciones que todas estas deban acatar a efecto de innecesariamente evitar repetir lo mismo en cada norma específica.

Esa justo es una de las funciones de toda constitución o estatuto político: organizar un sistema u orden jurídico de manera coherente e inteligente;[172] por lo que, al ser ésta la norma suprema de lo anterior es ahí donde se estima de mejor cuño jurídico insertar tales obligaciones, bajo la lógica de que sólo ésta puede imponer deberes de manera transversal[173] que irradie a los entes que concibe.

En cuarto lugar, en el sistema mexicano federalista existe tradición jurídica desde mediados del siglo XIX[174] respecto de que la organización de la función de administración de justicia[175] al pueblo es una prerrogativa que inalienablemente éste se reserva dictar directamente en su constitución política por conducto de una 'asamblea constituyente' u 'órgano constituyente permanente', siendo motivo de las leyes de ello derivadas[176] el desarrollo de lo ahí asentado sin la posibilidad de modificar estructuras, denominaciones, integraciones, competencias, etcétera.

---

[168] Asamblea extraordinaria que no deriva de una norma previa -*congreso*-, depositaria de la 'soberanía popular' de una sociedad 'soberana', cuyos integrantes son elegidos de manera universal y directa con la única misión de elaborar, aprobar, expedir y/o reformar íntegramente una constitución política como documento que le da forma jurídica a un Estado así como sus instituciones.

[169] Conjunto de asambleas ordinarias -*congreso(s), cabildos*- que derivan de normas constitucionales que regulan un Estado, depositarias de algunas de las funciones estatales, cuyos integrantes son elegidos de manera universal y directa, las que sesionan de manera sincrónica y sucesiva a efecto de reformar parcialmente una constitución vigente sin modificar su esencia o principios, en sustitución de los integrantes de un 'congreso constituyente'.

[170] Como se expuso en el apartado II del presente trabajo.

[171] Leyes orgánicas, que crean entes, reglamentarias, o estatutos y/o reglamentos interiores.

[172] Evitando repeticiones que generen confusiones entre destinatarios u operadores, o posteriores omisiones cuando alguna de las normas donde se repite el mismo contenido sea reformada al respecto -*entre otros objetivos*-.

[173] "*5. Adj. Que atañe a distintos ámbitos o disciplinas en lugar de a un problema concreto* …". Real Academia Española. 2001. Diccionario de la lengua española. 2014. Madrid, España. Espasa Calpe.

[174] Consolidada a partir del Acta de Reformas de 1847.

[175] Creación de Tribunales, funciones, competencias, etcétera.

[176] Leyes orgánicas de poderes judiciales -*federal y locales*-, así como de tribunales.

En esa razón, al consistir los mecanismos alternativos de solución de controversias a cargo del estado mexicano en un derecho humano asociado al de 'acceso efectivo a la justicia' como se asentó en el apartado II del presente trabajo,[177] evidentemente es pertinente que su reconocimiento y características esté concebido en una constitución política[178] que permita a las respectivas autoridades competentes ahí mismo creadas dictar las subsecuentes reglas jurídicas[179] que logren su desarrollo específico, como se ha venido diciendo.

En razón de todo lo anterior, por último y quinto lugar, en el caso específico del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave su constitución política ha venido incorporando de forma expresa los derechos humanos vigentes en el sistema jurídico mexicano[180] como parte de su respectivo orden jurídico local,[181] como en el apartado inmediato siguiente se mostrará.

Esto es, desde la reforma integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave sucedida en el año 2000[182] el 'órgano constituyente permanente local'[183] ha seguido la 'técnica legislativa'[184] de reconocer de manera expresa en su carta suprema los derechos humanos vigentes en la federación mexicana para efectos de hacerlos efectivos en su territorio y jurisdicción local y/o impregnar de ellos su orden normativo.[185]

---

[177] Vid. nota de pie de página número 45.

[178] Federal y local.

[179] Leyes, reglamentos, manuales, etcétera.

[180] Contenidos en la carta magna y convenciones internacionales de la materia, acorde al contenido del artículo 1 párrafo primero de la constitución política federal.

[181] Sin importar para los efectos del presente sub apartado si ello resulta o no indispensable para su validez en el territorio local, sino únicamente llamar la atención respecto de que la 'técnica legislativa' constitucional veracruzana estila reconocer de manera expresa los derechos humanos que regirán en su ámbito de validez espacial, con las consecuencias enseguida a comentar. Sobre si ello es o no necesario se diserta en el apartado posterior -*Vid. al respecto nota de pie de página número 200*-.

[182] Contenida en "Ley número 53 que Reforma y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave" publicada en alcance a la Gaceta Oficial del Estado número 24 de 3 de febrero de 2000, que en lo pragmático resultó ser un nuevo texto supremo estadual -*en razón de haber sido modificado de manera total su contenido*- que a la fecha se encuentra vigente.

[183] Compuesto únicamente por los integrantes del Honorable Congreso del Estado, o éstos en unión de los Cabildos de los Ayuntamientos de la entidad, según el tema de que se trate -*adopción de reformas nacionales, o modificaciones en uso de su 'libertad configurativa', respectivamente*-, en términos del artículo 84 de su Constitución Política y la respectiva ley reglamentaria.

[184] Concepto dogmáticamente indeterminado aun, consistente en el conjunto de prevenciones, recomendaciones, reglas y demás acciones derivadas de la recta razón -*lógica*-, lengua castellana -*lingüística*-, y jurisprudencia -*derecho*-, usadas consuetudinariamente para lograr productos normativos -*legislativos, administrativos*- armónicos, claros, eficaces y eficientes para los destinatarios y operadores jurídicos de ellos.

[185] *Vid.* nota de pie de página 140.

IV. LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, EN VERACRUZ: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA.

Actualmente los artículos 4 párrafos décimo segundo y décimo tercero y 80 de la carta suprema estatal veracruzana contienen de forma genérica -*global*- en su respectivo orden jurídico local todos los derechos humanos reconocidos por México.[186]

De manera específica -*individual*-, el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias a cargo del Estado ha venido siendo paulatinamente reconocido[187] de forma expresa por la carta fundamental veracruzana conforme se han ido incorporando en la constitución federal las piezas de aquél,[188] que al mismo tiempo también son competencia y/o jurisdicción del Estado, como: penal,[189] civil y mercantil,[190] y laboral,[191] lo cual está

[186] "*4. … En el Estado, todas las personas gozarán de los derechos humanos y garantías para su protección, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, esta Constitución y las Leyes que de ella emanen; …. Todas las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, … 80. En el Estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será la ley suprema*". *Vid.* nota de pie de página número 139.

[187] En partes o fracciones.

[188] Materias, aspectos.

[189] *Vid.* nota de pie de página número 37.

[190] *Vid.* nota de pie de página número 38.

[191] *Vid.* nota de pie de página 39.

contenido en los artículos 4 párrafos octavo '*primo*'[192 y 193] y noveno,[194] 33 fracción XLV,[195] 56 fracción VII inciso a) parte '*in fine*',[196] y 63.[197 y 198]

Partiendo de lo anterior, el Honorable Congreso del Estado comenzó a armonizar el marco jurídico local al respecto, expidiendo de forma aislada la Ley número 825 del Centro de Conciliación Laboral del Estado,[199] la Ley número 230 de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado,[200] así como la Ley número 231 Orgánica del Poder Judicial del Estado,[201] que disponen la regulación y ejercicio de tales mecanismos alternativos[202] en las materias antes citadas.[203 y 204]

---

[192] "*La legislación ordinaria preverá medios alternos para la solución de controversias, y los requisitos para su aplicación. …*", resultado del "*Decreto número 246 que adiciona cuatro párrafos al artículo 4 de la Constitución Política del Estado*" publicado en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 140 de 11 de mayo de 2011, expedido con motivo de la recepción local del entonces nuevo sistema penal acusatorio; sin embargo, al parecer su redacción es de tipo genérico -*sin materia específica*- ante lo que así se utiliza en el presente trabajo.

[193] Originalmente dicha porción normativa se encontraba en el parágrafo sexto.

[194] "*En la conciliación en materia laboral regirán los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad*", resultado del "*Decreto número 531 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado … en materia de implementación a nivel local de la reforma federal al sistema de justicia laboral*" publicado en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 050, tomo II, de 4 de febrero de 2020, expedido con motivo de la recepción local del entonces nuevo sistema de justicia laboral.

[195] "*Son atribuciones del Congreso: … XLV. Expedir la ley que disponga la organización, atribuciones y funcionamiento del Centro de Conciliación local en materia laboral, el cual es un organismo descentralizado, dotado de autonomía técnica presupuestaria, de decisión y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de la función conciliatoria a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo …*", resultado del mismo Decreto número 531 publicado en Gaceta Oficial del Estado descrita en nota de pie de página anterior.

[196] "*El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones: … VII. En materia laboral conocer y resolver: a) …, los conflictos que se susciten entre los trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, … De forma previa deberá agotarse la instancia conciliatoria correspondiente, conforme lo establecen la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del trabajo …*", resultado del mismo Decreto número 531 publicado en Gaceta Oficial del Estado descrita en nota de pie de página número 153.

[197] "*Toda persona en el Estado tiene derecho, en la forma y términos establecidos por la ley, a resolver sus diferencias mediante la intervención de árbitros o mediadores, la que podrá tener lugar antes de iniciarse un juicio o durante su tramitación*".

[198] Aun cuando la redacción de dicha porción constitucional parece ser aplicable a todas las materias competencia del Estado, debe entenderse restringida únicamente a las que son competencia del Poder Judicial del Estado -*penal, civil y mercantil, y laboral*- en razón de encontrarse en el capítulo respectivo.

[199] Publicada en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 514, tomo II, de 24 de diciembre de 2020.

[200] Publicada en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 036, tomo IV, de 24 de enero de 2025.

[201] Publicada en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 042, tomo III, de 29 de enero de 2025.

[202] En tanto la constitución política local únicamente colocó los principios, bases y/o facultades, o sembró las atribuciones de cada una de las estructuras públicas obligadas.

[203] Penal, civil y mercantil, y laboral.

[204] Recodar que existen materias locales que aún no han sido reguladas al respecto, así como que la materia penal y laboral tienen su propia legislación específica. *Vid.* notas de pie de página 41 y 53.

Lo anterior sin perjuicio del contenido específico al respecto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal,[205] la Ley Federal del Trabajo,[206] así como el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares,[207] expedido todo por el Honorable Congreso de la Unión y aplicables para el fuero común.

Sin embargo, desde la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en 26 de enero de 2024 que regula la aplicación y desarrollo de tales procedimientos en materia común -*civil y mercantil*- y administrativa de jurisdicción local,[208] a la fecha de exposición del presente trabajo nada de su contenido ha sido recibido en la carta fundamental veracruzana como tampoco en el nivel legal de dicho orden jurídico estadual como enseguida se dirá, lo que constituye la parte central del presente trabajo.

De igual manera, a nivel reglamentario el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado[209] no ha expedido la normatividad administrativa que corresponde para regular e implementar el ejercicio de tal derecho dentro de la jurisdicción administrativa local por parte de los justiciables en tales términos.[210]

Es decir, los términos de la citada ley general no tienen recepción, adaptación ni desarrollo a nivel local en materia administrativa veracruzana, siendo por ejemplo notoria la inexistencia del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Administrativa del Estado de Veracruz que haga las funciones relativas.[211]

Esto es, la vigente Ley número 230 de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado[212] no contiene la regulación de tales procedimientos en materia administrativa a diferencia de la ley general de la materia en su capítulo VIII, sino únicamente en materia común -*civil y mercantil*- a cargo del Poder Judicial del Estado, lo que es una notoria diferencia y ausencia.

---

[205] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo y 29 de diciembre de 2014, respectivamente, actualmente ya en aplicación en el Estado de Veracruz.

[206] "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo …, en materia de Justicia Laboral, …*" publicado en Diario Oficial del Federación en 1 de mayo de 2019, actualmente en aplicación en el Estado de Veracruz.

[207] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2023, aun no aplicable en el Estado de Veracruz, funcionando en tanto lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

[208] Como se asentó en el apartado II del presente trabajo.

[209] Organismo Autónomo del Estado.

[210] *V. gr.* Artículo 117 fracción VII de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

[211] *Vid.* Artículos 5 fracción III, 117 fracción II, de la invocada ley general.

[212] *Vid.* nota de pie de página número 159.

De igual forma, la Ley número 367 Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado[213] no ha recibido las atribuciones correspondientes como la autoridad estatal de la materia.

Por su parte el Código número 14 de Procedimientos Administrativos del Estado[214] que por una parte declara los derechos básicos de los gobernados en todo tipo de procedimiento administrativo, y por la otra compila los procedimientos de la administración pública estatal y sirve de base para los de las municipales, así como regula el ejercicio de la jurisdicción administrativa local,[215] a la fecha no ha insertado el derecho al uso de mecanismos alternativos tampoco contiene adaptaciones al procedimiento administrativo[216] y proceso jurisdiccional de justicia administrativa[217] en caso de tramitación de los citados mecanismos alternativos.[218]

La Ley número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado,[219] así como la diversa Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado,[220] tampoco contemplan las atribuciones de las administraciones públicas estatal y municipales al respecto.

De igual forma, las leyes orgánicas de organismos autónomos del Estado previstos en el ordinal 67 de la constitución local[221] omiten a la fecha disposición sobre los alcances y aplicabilidad de tales mecanismos alternativos en la materia a su cargo.

Por último, las leyes administrativas especiales locales[222] no han recipendiado posibilidades, condiciones, características, o procedimientos en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Así, en consecuencia de todo lo anterior, los artículos 118 párrafos primero y tercero, así como transitorios tercero y cuarto de aquella norma general, disponen: "… *En caso de que … las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar dentro del plazo establecido en los artículos transitorios anteriores, resultará aplicable de manera directa la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias* …"; por lo que, ante las omisiones del

---

[213] Publicada en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 504, tomo I, en 19 de diciembre de 2017.
[214] Publicado en Gaceta Oficial del Estado en 20 de enero de 2001.
[215] Juicio Contencioso Administrativo, Juicio de Lesividad, etcétera.
[216] Sede administrativa, estatal o municipal.
[217] Sede jurisdiccional.
[218] *V. gr.* Artículos 61, 63 a 76, 80, 127 párrafos segundo y tercero, 128 a 132, entre otros, de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.
[219] Publicada en Gaceta Oficial del Estado en 19 de mayo de 2000.
[220] Publicada en Gaceta Oficial del Estado en 5 de enero de 2001.
[221] Fiscalía General del Estado, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Órgano de Fiscalización Superior del Estado, Comisión para la Atención y Protección de los Periodistas, y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.
[222] *V. gr.* Tránsito y Seguridad Vial, Transporte Público, Salud, Educación, Protección Civil, Desarrollo Urbano, Arbitraje Médico, Adquisiciones, Obra Pública, etcétera.

'constituyente permanente local', 'poder legislativo local', así como Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, es de estimarse que desde el pasado 26 de enero de 2025 la referida ley general ha tomado el carácter de Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado[223] cuyo contenido debe ser observado y aplicado directamente por todas las instancias administrativas y jurisdiccionales estaduales.

A pesar de las omisiones referidas en materia administrativa, no debe olvidarse que muy recientemente fue expedida Ley número 230 de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado,[224] lo que permite especular la presencia de una 'antinomia normativa local' o un 'conflicto de leyes local'[225] al contar el Estado de Veracruz con 2 leyes aplicables al tenor, en este caso la ley general vuelta local por disposición expresa de la misma como arriba se dijo y la local de la materia expedida por el Honorable Congreso del Estado, resultando entonces observable parcialmente una y la otra siendo un problema determinar qué parte de cada una sí y cuál no, además de en qué son compatibles o incompatibles entre sí, etcétera.[226]

Como puede verse, el tema de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa en el Estado de Veracruz pasa por un momento de significativas ausencias y antinomias normativas, derivado ello de la carencia de una 'técnica legislativa' uniforme a nivel nacional respecto de la recepción del contenido de la ley general en el ámbito local, lo que ilustra de gran manera el estado jurídico que las entidades federativas en México han de presentar;[227] ante lo que, es de proponerse la ruta que de forma coherente permita comenzar a resolver y/o poner orden al respecto.

En ese entendido, se estima la imperiosa necesidad de armonizar[228] en el cuerpo constitucional local del Estado de Veracruz,[229] como botón de muestra, las bases del derecho humano al uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa,[230] colocando ahí los principios del mismo así como las atribuciones y/u

---

[223] *Vid.* nota de pie de página número 36.

[224] *Vid.* nota de pie de página número 159.

[225] Evento jurídico derivado de la indebida coexistencia espacial temporal, material o personal, de dos o más normas observables a una situación en un mismo sistema u orden jurídico, que atribuyen consecuencias jurídicas parcial o totalmente incompatibles entre sí dificultando su aplicación sincrónica o simultánea.

[226] *Cfr.* Tesis Aislada de rubro "*ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN*", identificada con número I.4o.C.220 C y registro digital IUS 165344, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en febrero de 2010.

[227] En mayor o menor medida.

[228] Sobre la base de la 'libertad configurativa legislativa'. *Vid.* nota de pie de página número 122.

[229] En las partes relativas, como enseguida se dirá.

[230] Sin perjuicio de hacer lo propio en las restantes materias de jurisdicción estatal contenidas en la ley general de referencia -*penal, civil y mercantil*-, así como diversas ausentes como la burocrática -*vid.* nota de pie de página número 41-, lo que no es motivo del presente trabajo -*sólo la vertiente de derecho administrativo*-; por lo que, no se abundará más al respecto.

obligaciones de las autoridades administrativas del orden local involucradas,[231 y 232] que permitan de forma posterior al poder legislativo local emitir y/o reformar leyes ordinarias locales[233] en materia administrativa acordes a las disposiciones nacionales pero armónicas con el orden jurídico veracruzano[234] que logren eliminar las ausencias así como 'antinomias normativas' actualmente presentes.

Así pues, acorde a lo hasta aquí analizado sobre el contenido material del derecho humano al uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, en materia administrativa,[235] reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[236] y la ley general de la materia,[237] así como los problemas existentes al respecto en el nivel jurídico local,[238] resulta necesario adaptar las constituciones políticas de las entidades federativas[239] a efecto que en su apartado relativo a derechos humanos -*parte dogmática*- expresamente se contemple la existencia del relatado derecho fundamental[240] adaptado a su respectivo entorno jurídico aun cuando no tuvieran por ´técnica legislativa' recibir aquellos de manera individual,[241] en tanto en su parte orgánica dispongan y distribuyan atribuciones específicas de sus autoridades locales competentes en materia administrativa.[242]

En el caso del Estado de Veracruz, la primera parte arriba citada[243] se materializa en el artículo 4[244] que en sus párrafos décimo segundo y décimo tercero[245] señala de manera general los derechos humanos vigentes en el Estado, en tanto que su párrafo octavo cita de manera concreta el del uso de mecanismos alternativos aunque sin aludir el caso del derecho

---

[231] Sólo ello. El resto -*desarrollo*- corresponde a niveles subsiguientes inferiores. *Vid.* nota de pie de página número 161.

[232] Lo que justamente consiste en la propuesta central del presente trabajo.

[233] *Vid.* notas de pie de página números 159, 172, 173, 178, 179, 180, y 181.

[234] Lo que consistiría en una segunda parte, fase o etapa del problema central esbozado en el presente trabajo: la necesidad de armonía de los órdenes jurídicos locales -*en este caso el veracruzano, a guisa de ejemplo*- respecto del derecho al uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, en materia administrativa, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

[235] Descrito en el apartado II del presente trabajo.

[236] *Vid.* notas de pie de página números 46 y 47.

[237] *Vid.* notas de pie de página números 48 y 50.

[238] Descritos en el apartado III del presente trabajo.

[239] *Vid.* notas de pie de página números 125, 161, y 190.

[240] En su justa relación con el diverso de 'acceso efectivo a la justicia', juntando y separando sus características. *Vid.* notas de pie de página números 31 y 45.

[241] Ello en razón de que no se trata de un derecho homogéneo para toda la federación desde su concepción en la carta magna que no requiera un desarrollo local, sino uno conocido como 'materia concurrente' distribuido entre sus miembros en una ley de tipo general -*Vid. notas de pie de página números 117 y 120*-; por lo que, cada entidad federativa está obligada a emitir una regulación relativa con base en las reglas superiores, sin que pueda ser omisa cuyo caso acarrea consecuencias.

[242] *V. gr.* Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y su administración pública, Tribunal de Justicia Administrativa, Organismos Autónomos, y Municipios.

[243] Parte dogmática de constituciones locales, invocada en párrafo inmediato anterior.

[244] Localizado en el Capítulo II denominado "De los Derechos Humanos" del Título Primero.

[245] *Vid.* notas de pie de página número 139 y 145.

administrativo[246] que al ser la constitución política su norma fundante debería relatar los principios de su actuación.

En ese entendido, la propuesta consiste en reformar por parte del 'constituyente permanente local'[247] tal precepto constitucional a efecto de hacer en él referencia expresa[248] -*adaptada al entorno jurídico local al tratarse de una 'materia concurrente' regulada por una ley general como hemos venido diciendo*-[249] al disfrute de tal derecho humano en materia administrativa por parte de la población veracruzana frente a las autoridades del ramo obligadas a regularlo y hacerlo efectivo.[250 y 251]

En cuanto a la segunda parte citada párrafos arriba,[252] en el caso del Estado de Veracruz se localiza en los ordinales 33,[253] 49,[254] 50,[255] 67,[256] y 71,[257] los cuales conciben y diseñan la existencia y atribuciones constitucionales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y su administración pública, el Tribunal de Justicia Administrativa, los Organismos Autónomos del Estado, y Municipios de la entidad, respectivamente, sin que refieran su atribución y

---

[246] *Vid.* nota de pie de página número 151.
[247] *Vid.* nota de pie de página número 142.
[248] *Vid.* notas de pie de página números 125, 161, 190, y 198.
[249] *Vid.* nota de pie de página número 200.
[250] *Vid.* nota de pie de página número 201.
[251] Esto sin perjuicio de proponer por separado reformas en las porciones normativas correspondientes a la materia común -*civil y mercantil*- a cargo del Poder Judicial del Estado, también regulada por la ley general de la materia, que no son motivo del presente trabajo. *Vid.* notas de pie de página número 157 y 189.
[252] Parte orgánica de textos constitucionales estaduales, invocada tres párrafos antes.
[253] "*Son atribuciones del Congreso: … IV. Legislar en materia de …; sin perjuicio de legislar en los demás asuntos de su competencia …*".
[254] "*Son atribuciones del Gobernador del Estado: …*".
[255] "*El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine. La ley establecerá las bases generales de creación de las entidades de la administración pública descentralizada y la intervención del Ejecutivo en su operación; así como las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo, o entre aquéllas y los órganos de la administración pública centralizada. …*".
[256] "*Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir … Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes: I. La procuración de justicia … estará a cargo del organismo autónomo del Estado denominado Fiscalía General, … II. El conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, … la realizará la Comisión Estatal de Derechos Humanos, … III. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado realizará la revisión de las Cuentas Públicas, … V. La función de atender y proteger la integridad de los periodistas, … estará a cargo de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, de conformidad con las bases siguientes: … VI. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz es un organismo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, … y será la máxima autoridad en la materia, con la jurisdicción y competencia que determine esta Constitución, su Ley Orgánica y demás legislación relativa. …*".
[257] "*Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, …; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general … que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia … Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que: …*".

proporcional participación en la eficacia del derecho humano de uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa.

Así, es de proponerse una modificación constitucional local similar a la descrita dos párrafos antes para el caso de la parte dogmática, pero en el sentido de incluir en los preceptos arriba referidos las atribuciones del Congreso del Estado para legislar de manera específica la materia motivo del presente trabajo que distribuya responsabilidades;[258] reseñar las del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos, así como sus respectivas administraciones públicas, de ejercer y reglamentar las atribuciones y obligaciones resultantes al respecto;[259] relatar los casos que correspondan a cada Organismo Autónomo; narrar genéricamente las muy específicas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de emitir normatividad, crear la estructura institucional y personal certificada necesaria para su ejecución, así como ejercer dicha actividad antes, durante y posterior a su función jurisdiccional, entre otras.[260]

Con ello, posteriormente el Poder Legislativo de Veracruz podría realizar las reformas y/o adiciones a cada una de estas instituciones en las respectivas leyes ordinarias correspondientes donde adecuadamente -*integralmente, no de forma aislada*- se desglosen sus obligaciones específicas lo que consistiría una segunda etapa de la armonización propuesta pendiente para una diversa propuesta.[261]

B. CONCLUSIONES.

Una ley de tipo general es una 'ley suprema de la unión' acorde al contenido del artículo 133 de la carta magna en razón de derivar de una 'cláusula constitucional';[262] por lo que, su contenido forma parte del derecho constitucional mexicano.

En ese entendido, la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias regula el ejercicio de un derecho humano en materias común -*civil y mercantil*- y administrativa[263] al mismo tiempo que distribuye competencias al tenor entre entes públicos de diferentes niveles de la federación mexicana respecto de una 'materia concurrente';[264] por lo que, debe ser observada y desarrollada en cada una de las entidades federativas por parte

[258] Recordar que en el caso específico de la materia laboral sí se incluyó de manera expresa la posibilidad de emitir la ley relativa del organismo público que sería responsable de la fase de conciliación obligada en caso de litigio. *Vid.* nota de pie de página número 154.
[259] Recordar que, por ejemplo, en el caso del Poder Judicial se incluyó la específica atribución al respecto a cargo de él en materia laboral. *Vid.* nota de pie de página número 155.
[260] Conforme lo comentado en el apartado II del presente trabajo.
[261] *Vid.* notas de pie de páginas números 172, 173, 178, 179, 180, 181, 192, y 193.
[262] *Vid.* notas de pie de página número 113, 123, y 124.
[263] En el entendido que las diversas penal y laboral poseen una diversa regulación. *Vid.* nota de pie de página número 76.
[264] *Vid.* nota de pie de página número 117.

del 'órgano constituyente permanente local'[265] en primer lugar y después por su 'poder legislativo' en base a la 'libertad configurativa'[266] derivada de aquella, y finalmente por las 'autoridades reglamentarias'.[267]

Así, primeramente las constituciones políticas de las entidades federativas deben recoger los principios y bases de dicha materia ajustando ello a su entorno jurídico local sin contrariar o desbordar la norma fundante, que permitan posteriormente al legislador ordinario expedir leyes sustantivas y adjetivas que hagan efectivo su contenido de manera guiada.

Esto es, no es prudente desarrollar una ley general de forma directa en leyes locales obviando la supremacía, guía y contexto que la constitución política de las entidades federativas proporciona en su respectivo orden normativo, en razón de los riesgos de ausencias o hasta 'antinomias normativas'[268] que provocan 'conflictos de interpretación' que sólo disminuyen o incluso nulifican la eficacia de un derecho humano al complicarlo, como por ejemplo acontece en el Estado de Veracruz al haber emitido leyes ordinarias sobre mecanismos alternativos de solución de controversias sólo en materia común -*civil y mercantil*- a cargo del Poder Judicial sin haber actualizado previamente el contenido existente en su constitución política a los nuevos parámetros de aquella ley general que le den forma y guía, y omitido por completo desarrollar la materia administrativa incluso en el nivel reglamentario.

Por ello, al tratarse de una 'materia concurrente' regulada por una ley general, se requiere en las entidades federativas que sus constituciones políticas sienten las bases y principios de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa[269] que inspiren y den forma a los procedimientos administrativos específicos a poner en marcha por el Poder Ejecutivo, Municipios, Organismos Autónomos, y sus respectivas administraciones, así como el Tribunal de Justicia Administrativa en su función jurisdiccional.[270]

Más aún, en el caso específico del Estado de Veracruz se debe continuar con la 'técnica legislativa'[271] adoptada desde el año 2000[272] de reconocer en su carta suprema los derechos humanos vigentes en su territorio;[273] por lo que como se ha dicho, se impone la necesidad de sentar en su constitución política las bases y principios de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa adaptados al entorno jurídico local, como la declaración del derecho de toda persona a solicitar tales mecanismos alternativos en sus controversias con la administración pública en cualquier fase que éstas se encuentren, que

[265] *Vid.* nota de pie de página número 142.
[266] *Vid.* nota de pie de página número 122.
[267] Nivel administrativo.
[268] *Vid.* notas de pie de página número 184 y 185.
[269] *Vid.* nota de pie de página número 161.
[270] *Vid.* nota de pie de página número 65.
[271] *Vid.* nota de pie de página número 143.
[272] *Vid.* nota de pie de página número 141.
[273] *Vid.* notas de pie de página número 139 y 145.

permitan ajustar o expedir la legislación ordinaria sustantiva y adjetiva de manera armoniosa.[274]

Esto es, sin duda el contenido de la ley general de la materia motivo del presente trabajo transforma la tradicional rigidez unilateral de la tramitación y solución de conflictos en derecho administrativo contenida en las leyes de la materia,[275] pasando de ser única y exclusivamente aquello que esté expresamente previsto en norma aplicable al caso de que se trate so pena de responsabilidad para los servidores públicos que conducen o concluyan de manera distinta,[276] a una donde también sea aceptable jurídicamente que mediante mecanismos de carácter bilateral[277] puedan la autoridad y el gobernado suspender la tramitación,[278] dictar medidas provisionales y/o cautelares,[279] desarrollar procedimientos independientes del principal,[280] así como determinar dentro de ciertos parámetros y cumpliendo algunos requisitos[281] la solución a ciertos casos[282] donde existe controversia mediante la celebración de un convenio elevado a la categoría de 'cosa juzgada'.[283]

Lo anterior modifica las atribuciones de las autoridades competentes[284] a efecto que puedan lícitamente intervenir en tal sentido en todas las fases sin responsabilidad administrativa, así como los principios,[285] derechos y obligaciones de los derechos procedimental y procesal administrativo,[286] incluso crear estructuras y designar personal especializado,[287] todo lo que resulta necesario adoptar en las leyes sustantivas[288] y adjetivas[289] de la materia.

Así pues, con lo anterior queda pues pendiente definir el sentido preciso los alcances de cada figura del derecho administrativo a transformar en la legislación ordinaria.

C. FUENTES DE CONSULTA.

Academia Judicial Chile. 2020. *Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Material de apoyo docente*. Santiago de Chile. Consultado en julio 11, 2025.

[274] *Vid.* nota de pie de página número 193.
[275] *Vid.* nota de pie de página número 19.
[276] Artículos 7 fracción I, y 49 párrafo primero fracción I '*primo*' de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
[277] *Vid.* notas de pie de página número 27 y 79.
[278] *Vid.* nota de pie de página número 82.
[279] Artículos 80 y 129 fracción VII de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.
[280] *Vid.* notas de pie de página número 81 y 94.
[281] *Vid.* nota de pie de página número 73.
[282] *Vid.* nota de pie de página número 74.
[283] *Vid.* notas de pie de página número 85 y 89.
[284] *Vid.* nota de pie de página número 201.
[285] *Vid.* nota de pie de página número 63 y 64.
[286] *V. gr.* Causas de Improcedencia y Sobreseimiento.
[287] *Vid.* notas de pie de página número 58, 59, y 60.
[288] *Vid.* notas de pie de página número 173 y 181.
[289] *Vid.* notas de pie de página número 159, 172, 173, 178, 179, y 180.

https://intranet.academiajudicial.cl/Imagenes/Temp/MASC_MATERIAL_DOCENTE.pdf

Burgoa Toledo, Carlos Alberto. (2023). *La libertad legislativa*. Ciudad de México. Burgoa Editores, S.A.S.

Camarillo Cruz, Beatriz, Márquez Gómez, Daniel, *et. al.*, Coords. 2020. *Desafíos de los Medios Alternativos de Solución de Controversias en el Derecho Mexicano Contemporáneo*. Ciudad de México. Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en julio 22, 2025. https://www.defensoria.unam.mx/web/publicaciones/Desafios-medios.pdf

Cicerón, Marco Tulio. 1986. *De los deberes* (libro tres). Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado agosto 17, 2025. https://www.humanidades.unam.mx/bibliotheca/bsgrm$delosdeberes$2edicion$dura$TIT_26.pdf

Congreso de la Unión. 1889. *Código de Comercio*. 2025. Ciudad de México. Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Secretaría General de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en agosto 13, 2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ccom.htm

Congreso de la Unión. 2023. *Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*. 2025. Ciudad de México. Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Secretaría General de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en agosto 13, 2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpcf.htm

Congreso de la Unión. 2016. *Código Nacional de Procedimientos Penales*. 2025. Ciudad de México. Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Secretaría General de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en agosto 13, 2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cmpp.htm

Congreso de la Unión. 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2025. Ciudad de México. Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Secretaría General de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en agosto 13, 2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

Congreso de la Unión. 2024. *Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*. 2025. Ciudad de México. Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Secretaría General de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en agosto 13, 2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmasc.htm

Congreso de la Unión. 1979. *Ley Federal del Trabajo*. 2025. Ciudad de México. Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Secretaría General de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en agosto 13, 2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm

Congreso de la Unión. 2014. *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*. 2025. Ciudad de México. Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Secretaría General de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en agosto 13, 2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnmascmp.htm

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 1917. *Constitución Política del Estado de Veracruz*. 2025. Xalapa, Veracruz, México. Coordinación de Investigaciones Legislativas de la Secretaría General de la LXVII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consultado en septiembre 25, 2025. https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCI%C3%93N30062025(1).pdf

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2001. *Código número 14 de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz*. 2025. Xalapa, Veracruz, México. Coordinación de Investigaciones Legislativas de la Secretaría General de la LXVII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consultado en septiembre 9, 2025. https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CPADMINISTRATIVOS04022025.pdf

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2025. *Ley número 230 de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz*. 2025. Xalapa, Veracruz, México. Coordinación de Investigaciones Legislativas de la Secretaría General de la LXVII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consultado en septiembre 9, 2025. https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LMEALSOCOTO24012025.pdf

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2000. *Ley número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz*. 2025. Xalapa, Veracruz, México. Coordinación de Investigaciones Legislativas de la Secretaría General de la LXVII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consultado en septiembre 9, 2025. https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPE04022025.pdf

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2025. *Ley número 231 Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz*. 2025. Xalapa, Veracruz, México. Coordinación de Investigaciones Legislativas de la Secretaría General de la LXVII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consultado en septiembre 9, 2025. https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPJUDICIAL29012025FE.pdf

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2000. *Ley número 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz*. 2025. Xalapa, Veracruz, México. Coordinación de Investigaciones Legislativas de la Secretaría General de la LXVII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consultado en septiembre 9, 2025. https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPL29012025.pdf

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2017. *Ley número 367 Orgánica*

del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. 2025. Xalapa, Veracruz, México. Coordinación de Investigaciones Legislativas de la Secretaría General de la LXVII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consultado en septiembre 9, 2025. https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOTJUSTICIAADMINISTRATIVAEVERA19072023.pdf

Cruz Barney, Oscar. 2000. *Notas sobre los Medios Alternativos de Solución de Controversias*. En Revista Ars Iuris México. Ciudad de México. Universidad Panamericana. Consultado en julio 22, 2025. https://scripta.up.edu.mx/entities/publication/8acf6ff4-37f3-4ee4-b442-c6c91eae6a3c

Díaz López, Rosa María, Rodríguez Ibañez, Pilar, *et. al.*, Coords. 2023. *Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para lograr el Acceso a la Justicia*. Ciudad de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de México. Consultado en julio 22, 2025. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7183-mecanismos-alternativos-de-solucion-de-controversias-para-lograr-el-acceso-a-la-justicia

Guastini, Riccardo. *Antinomias y lagunas*. 1999. En Revista Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 29. Ciudad de México. Universidad Iberoamericana. Consultado en septiembre 12, 2025. https://juridica.ibero.mx/index.php/juridi/issue/view/39

Justiniano. *Digesto* (Sexta Parte, Libro XL, Título IX, Fragmento 12,1). Ciudad de México. Universidad Nacional de México. Consultado en agosto 25, 2025. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/602/9.pdf

López Bonilla, Irvin Uriel. 2024. *Los medios alternativos de solución de conflictos como una auténtica garantía constitucional*. En Revista Enfoques Jurídicos Revista Multidisciplinar del CEDEGS, número 10 julio - diciembre 2024. Xalapa, Veracruz, México. Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. Consultado en julio 22, 2025. https://enfoquesjuridicos.uv.mx/index.php/letrasjuridicas/article/view/2620/4506

Montes De Oca Vidal, Alipio. 2013. *Mecanismos alternativos de solución de conflictos*. En Revista Lumen de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón número 9. 2013. La Molina, Perú. Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Consultado en julio 22, 2025. https://revistas.unife.edu.pe/index.php/lumen/article/view/512

Pérez Bourbon, Héctor. 2017. *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires, Argentina. Konrad Adenauer Stiftung.

Real Academia Española. 2001. Diccionario de la lengua española. 2014. Madrid, España. Espasa Calpe. Consultado en agosto 10, 2025. https://dle.rae.es/transversal?m=form

Sáchica, Luis Carlos. 2002. *Teoría del Poder Constituyente*. En Constitucionalismo Mestizo.

Ciudad de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en septiembre 12, 2025. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/323-constitucionalismo-mestizo

Sahuí, Alejandro. 2024. *Sobre el poder constituyente permanente: acceso a la justicia, derechos humanos y participación democrática*. En Constitucionalismo reflexivo: derechos humanos y democracia en las sociedades complejas. Ciudad de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en septiembre 12, 2025. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7351-constitucionalismo-reflexivo-derechos-humanos-y-democracia-en-las-sociedades-complejas

Sánchez García, Arnulfo. 2019. *Esquemas de Mediación y Arbitraje*. Ciudad de México. Tirant lo Blanch esquemas.

Sánchez Gómez, Elia. 2012. *Técnica Legislativa. Algunas directrices lingüisticas para la redacción de enunciados normativos*. Ciudad de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de México. Consultado en agosto 13, 2025. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3201/5.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Sentencia. La demora en su dictado, en contravención al derecho fundamental subjetivo público de que se administre justicia de manera pronta, causa una afectación de imposible reparación impugnable en amparo indirecto*. En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IX, Junio de 2012. 2012. Ciudad de México. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en septiembre 18, 2025. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001039

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Derecho de acceso efectivo a la justicia. Etapas y derechos que le corresponden*. En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 48, Noviembre de 2017. 2017. Ciudad de México. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en septiembre 18, 2025. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015591

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado*. En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013. 2013. Ciudad de México. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en septiembre 22, 2025. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004630

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Justicia alternativa. Constituye un derecho humano de rango constitucional*. En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 71, Octubre de 2019. 2019. Ciudad de México. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Consultado en septiembre 18, 2025. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020851

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o deberes impuestos por las leyes generales*. En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 31, Febrero de 2010. 2010. Ciudad de México. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en septiembre 18, 2025. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165224

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional*. En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Abril de 2007. 2007. Ciudad de México. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en septiembre 18, 2025. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172739

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Antinomias o conflictos de leyes. Criterios de solución*. En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXXI, Febrero de 2010. 2010. Ciudad de México. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en septiembre 18, 2025. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165344

Terencio. *Heautontimorumenos* (el atormentador de sí mismo). Consultado en septiembre 12, 2025. https://juan23.edu.ar/delcol/pdf/terencio_heautontimorumenos.pdf

LA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO ELEMENTO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Francisco Eduardo Velázquez Tolsá[1]

Resumen

La administración pública desempeña un papel central en la garantía efectiva de los derechos humanos, cuya materialización no debe depender de su judicialización. El acto administrativo constituye el instrumento fundamental de la actuación estatal, no solo como manifestación de autoridad, sino como mecanismo para reconocer y proteger derechos.

Persiste, sin embargo, una problemática derivada de interpretaciones restrictivas por parte de la autoridad administrativa, especialmente cuando los derechos no se encuentran expresamente previstos en la legislación, lo que obliga a los gobernados a acudir a instancias jurisdiccionales para su reconocimiento.

Ante ello, la interpretación extensiva de los derechos humanos se presenta como un criterio rector de la actuación administrativa, sustentado en el principio pro persona y en el parámetro de regularidad constitucional. Esta perspectiva se vincula con el derecho a la buena administración pública, entendido como la obligación de emitir decisiones fundadas no solo en la legalidad formal, sino en la máxima protección de los derechos.

Una administración pública con enfoque garantista reduce la necesidad de acudir a la justicia administrativa y consolida a la autoridad como el primer espacio de tutela efectiva de los derechos humanos.

Abstract

Public administration plays a central role in the effective protection of human rights, whose realization should not depend on judicialization. The administrative act constitutes the fundamental instrument of state action, not only as an expression of authority but also as a mechanism for the recognition and protection of rights.

However, a persistent problem arises from restrictive interpretations adopted by administrative authorities, particularly when rights are not expressly provided for in legislation, forcing individuals to resort to judicial bodies for their recognition.

In this context, the extensive interpretation of human rights emerges as a guiding criterion for administrative action, grounded in the pro persona principle and the

[1] Posdoctorado por la Universidad de Salamanca; Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Universidad de la Coruña; Doctor y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Ciencias Penales y licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac. Director General Jurídico de Normatividad y Consulta

del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, y Docente y tutor del Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

1

constitutional regularity framework. This approach is closely linked to the right to good public administration, understood as the obligation to issue decisions based not only on formal legality but also on the maximum protection of rights.

A rights-oriented public administration reduces the need to resort to administrative justice and consolidates the authority as the primary arena for the effective protection of human rights.

Palabras claves: buena administración, derechos humanos, interpretación administrativa.

Keywords: Good administration; human rights; administrative interpretation.

I. Introducción

El ejercicio efectivo de los derechos humanos no puede ni debe depender de su judicialización. Concebirlos como prerrogativas cuya materialización exige la promoción de litigios en contra de la autoridad administrativa implica desnaturalizar su esencia y debilitar su función como garantías inherentes a la dignidad humana. Los derechos humanos corresponden a toda persona por el solo hecho de serlo, y su respeto, protección, promoción y garantía constituyen una obligación inmediata y directa de toda autoridad, en cualquiera de sus ámbitos de actuación —art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)—.

En este sentido, se considera que el simple reconocimiento normativo de los derechos humanos resulta insuficiente si no se acompaña de mecanismos eficaces que permitan su ejercicio real y oportuno. De nada sirve un reconocimiento constitucional o legal si, en la práctica, los particulares deben enfrentar cargas procesales excesivas para hacerlos valer. Por ello, el Estado no solo debe reconocer los derechos, sino también organizar su estructura y funcionamiento de manera tal que favorezca su plena efectividad, lo cual exige una adecuada articulación del poder público y el cumplimiento de sus funciones bajo parámetros de legalidad, eficiencia y justicia.

El derecho a una buena administración pública, entendido no solo como un estándar de actuación eficiente, sino como un verdadero derecho humano que exige a la autoridad administrativa actuar con diligencia, imparcialidad, razonabilidad y, sobre todo, con un enfoque *"pro persona"*. Bajo esta lógica, la interpretación extensiva de los derechos humanos en sede administrativa se presenta como una herramienta fundamental para evitar su innecesaria judicialización, permitiendo que la propia autoridad reconozca, interprete y otorgue directamente los derechos en favor de las personas.

La presente ponencia tiene como propósito analizar la relación entre el derecho a la buena administración pública y la interpretación extensiva de los derechos humanos en sede administrativa, sosteniendo que la autoridad no solo está facultada, sino

2

obligada, a adoptar interpretaciones que maximicen la protección de los derechos, evitando con ello que su ejercicio quede supeditado al agotamiento de procesos jurisdiccionales.

II. Marco conceptual del Estado y el poder público

El Estado, ha dejado de ser concebido exclusivamente como una estructura de dominación o de poder, para entenderse como una institución al servicio de la sociedad. Desde esta perspectiva, su finalidad esencial consiste en organizar la vida social de manera que se generen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los individuos, lo cual implica no solo la satisfacción de necesidades colectivas, sino también la garantía efectiva de los derechos humanos.

Esta concepción encuentra sustento en la evolución del Estado de derecho hacia el Estado constitucional, en el cual la actuación de todos los poderes públicos se encuentra jurídicamente limitada por la Constitución y orientada a la protección de la dignidad humana. En este sentido, como sostiene Luigi Ferrajoli, la validez del poder ya no depende únicamente de su origen formal, sino de su sometimiento a los derechos fundamentales, los cuales operan como límites y vínculos para toda autoridad.[2]

Así, la legitimidad del Estado no se agota en su conformación democrática, sino que se proyecta en su capacidad para materializar derechos, reducir desigualdades y generar condiciones de justicia. De esta forma, el poder público deja de ser un fin en sí mismo y se convierte en un medio para alcanzar los fines constitucionalmente establecidos.

El poder público es, en esencia, único e indivisible, pero para su ejercicio se organiza a través de una división funcional en tres ámbitos: legislativo, judicial y ejecutivo. Esta división responde a la necesidad de evitar la concentración del poder y garantizar un sistema de controles y equilibrios. Como lo expone Montesquieu, la distribución del poder constituye un mecanismo esencial para preservar la libertad, en tanto impide su ejercicio arbitrario.[3]

No obstante, dicha división no implica una fragmentación del poder estatal, sino una especialización funcional orientada al cumplimiento de los fines del Estado. Cada función posee competencias propias, pero todas convergen en un mismo objetivo: la organización social y la protección de los derechos humanos.

[2] Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías, La ley del más débil, Edit. Trotta, S.A., Ed. Tercera, Madrid, España, 2002, pp. 43-44.

[3] Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, Biblioteca Digital Minerd Dominicana Lee, Libro XI, Capítulo VI, acceso el 14 de octubre de 2025, pp. 123-130,

https://ministeriodeeducacion.gob.do/docs/biblioteca-virtual/idcX-montesquieu-el-espiritu-de-las- leyespdf.pdf

---

3

Dentro de esta estructura, la función ejecutiva adquiere una relevancia particular, ya que es la encargada de hacer operativa la norma jurídica en la realidad social. Mientras que el poder legislativo establece normas generales y abstractas, y el poder judicial resuelve controversias, la función ejecutiva actúa directamente sobre los gobernados mediante decisiones concretas que inciden en su esfera jurídica.

Esta característica convierte a la función administrativa en el punto de contacto primario entre el Estado y la ciudadanía, lo que le confiere una responsabilidad mayor en materia de derechos humanos. En efecto, es en la actuación cotidiana de la administración pública donde los derechos pueden hacerse efectivos o, por el contrario, ser restringidos.

El Poder Judicial de la Federación determinó que la actividad administrativa del Estado se materializa a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos. Cumpliendo los requisitos y procedimientos respectivos, la administración puede exteriorizar su voluntad: *"...el acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad..."*.[4]

III. El acto administrativo como eje de la actuación estatal

El acto administrativo constituye el instrumento jurídico fundamental mediante el cual la administración pública exterioriza su voluntad y hace operativa la función ejecutiva del Estado. A través de él, la autoridad traslada el mandato de la ley al plano concreto, incidiendo directamente en la esfera jurídica de los particulares. Por ello, el acto administrativo no solo representa una técnica jurídica, sino el eje central de la actuación estatal.

Guido Zanobini define el acto administrativo como toda declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo emitida por un órgano de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa.[5] Esta definición permite comprender que el acto administrativo no se limita a decisiones imperativas, sino que abarca diversas formas de manifestación de la actividad administrativa, todas ellas con relevancia jurídica.

El acto administrativo se configura como un acto jurídico unilateral, en tanto que su validez y eficacia no dependen del consentimiento del particular, sino de la voluntad de la autoridad competente. Su finalidad consiste en crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas, lo que lo convierte en un mecanismo directo de intervención estatal en la vida social.

[4] Tesis: I.4o.A.341 A, Semanario Judicial de la Federación, Época Novena, Tomo XV, marzo de 2002, p. 1284, Registro digital: 187637.

[5] ZANOBINI, Guido, "Corso Di Diritto Amministrativo – Curso De Derecho Administrativo", Milán, 1947, p. 83.

4

Romero Acosta sostiene que el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad competente en ejercicio de potestad pública, capaz de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, generalmente orientada a la satisfacción del interés general.[6] Esta definición refuerza la idea de que el acto administrativo no solo implica ejercicio de poder, sino también la realización de fines públicos.

Ahora bien, más allá de sus elementos formales —competencia, objeto, causa, forma y finalidad—, el acto administrativo debe entenderse como una pieza clave dentro del entramado del Estado constitucional. En efecto, al ser el principal medio de relación entre la administración y los particulares, su emisión no puede desvincularse de los principios que rigen la actuación pública, tales como la legalidad, la seguridad jurídica, la razonabilidad y la proporcionalidad.

Eduardo García de Enterría ha destacado que el derecho administrativo moderno no puede reducirse a un sistema de prerrogativas del poder público, sino que debe concebirse como un sistema de garantías para los ciudadanos frente a la administración.[7] Bajo esta óptica, el acto administrativo deja de ser únicamente una manifestación de autoridad para convertirse también en un instrumento sometido a límites jurídicos estrictos.

El acto administrativo se sitúa en una posición estratégica: es, simultáneamente, un instrumento de poder y un mecanismo de control del poder. Por un lado, permite a la administración cumplir sus fines; por otro, se encuentra sujeto a controles internos y externos —incluidos los jurisdiccionales— que buscan evitar abusos y proteger los derechos de los gobernados.

Esta doble naturaleza adquiere una dimensión aún más relevante si se vincula con la protección de los derechos humanos. En el marco del Estado constitucional, el acto administrativo no puede ser indiferente a los derechos, sino que debe integrarlos como parámetro de validez y legitimidad. Esto implica que su análisis no debe limitarse a su conformidad con la ley, sino también a su compatibilidad con la Constitución y los Tratados internacionales de derechos humanos en los que México sea parte.

Se considera que, el acto administrativo es el eje de la actuación estatal, no solo por su función operativa, sino por su impacto directo en la vida de las personas. Es en él donde se materializa, en última instancia, la relación entre poder y derecho,

[6] Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Ed. Séptima, México, 1986, p. 529.

[7] García de Enterría, Eduardo, Las luchas contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), pp. 88 y 89, acceso el 5 de marzo de 2026, file:///C:/Users/ipab24535/Downloads/Dialnet-LaLuchaContraLasInmunidadesDelPoderEnElDerechoAdmi-2112627.pdf

entre autoridad y libertad. De ahí que su adecuada comprensión resulte indispensable para evaluar la calidad de la actuación administrativa y su congruencia con los principios de un Estado orientado a la protección de la dignidad humana.

IV. El acto administrativo y los derechos humanos

El acto administrativo ha sido tradicionalmente concebido como una manifestación unilateral de poder por parte del Estado, orientado a la satisfacción del interés general. Sin embargo, para el desarrollo de nuestro tema, esta concepción resulta insuficiente. Hoy en día, el acto administrativo no puede entenderse únicamente como un instrumento de autoridad, sino también como un mecanismo de garantía y realización efectiva de los derechos humanos.

En el caso mexicano, la reforma constitucional de 2011 marcó un punto de inflexión al establecer en el artículo 1o de la CPEUM la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta disposición no distingue entre funciones del poder público, por lo que resulta plenamente aplicable a la función administrativa.

En este contexto, cada acto administrativo debe ser analizado no solo desde la perspectiva de su legalidad formal, sino también desde su compatibilidad con los derechos humanos. Esto implica que la autoridad administrativa, al emitir un acto, no solo debe verificar su competencia, forma y procedimiento, sino también valorar si su decisión maximiza o restringe derechos, y en qué medida dicha restricción está constitucional y convencionalmente justificada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha desarrollado el denominado control de constitucionalidad y convencionalidad, el cual obliga a todas las autoridades, no solo a los jueces, a interpretar y aplicar las normas de conformidad con la Constitución y los Tratados internacionales en materia de derechos humanos. Este criterio refuerza la idea de que la Administración pública no es ajena al sistema de protección de derechos, sino que forma parte activa de él.[8]

Conforme al marco constitucional vigente y a la interpretación desarrollada por la SCJN, las autoridades administrativas no se encuentran facultadas para ejercer un control de

constitucionalidad o convencionalidad en sentido estricto; es decir, carecen de atribuciones para declarar la invalidez o inaplicar disposiciones normativas, incluso cuando se trate de la protección o reparación de derechos humanos.

8 Tesis: 1a./J. 84/2022 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima Primera, Libro 14, junio de 2022, Tomo V, p. 4076, Registro digital: 2024830.

6

No obstante, esta limitación competencial no las exime de su obligación de tutela de los derechos humanos. Por el contrario, en términos del artículo 1o de la CPEUM, todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos.

En este contexto, el principio *"pro persona"* se configura como un criterio interpretativo obligatorio que constriñe a la autoridad administrativa a optar, entre diversas interpretaciones jurídicamente posibles, por aquella que otorgue la protección más amplia a la persona.

En consecuencia, si bien la autoridad administrativa no puede desconocer la validez de una norma, sí está obligada a interpretarla de manera conforme con los derechos humanos, favoreciendo en todo momento su mayor eficacia, sin desbordar las facultades que le han sido conferidas ni invadir el ámbito competencial de los órganos jurisdiccionales.

La SCJN determinó que: *"...el principio pro homine no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes..."*.[9] Por lo anterior, es dable que la autoridad administrativa reconozca derechos humanos no reconocidos en la CPEUM o en la norma secundaria, porque su reconocimiento se encuentra en las reglas de derecho aplicables en la materia.

La relevancia del principio *"pro persona"* en sede administrativa radica en que desplaza el paradigma formalista de aplicación estricta de la ley, sustituyéndolo por un modelo de interpretación orientado a resultados sustantivos en términos de derechos humanos. Esto no implica una actuación arbitraria de la autoridad, sino una actuación jurídicamente fundada en la Constitución y en los tratados internacionales, que exige una argumentación reforzada.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, esto supone una reconfiguración del acto administrativo en al menos tres dimensiones: a) garantista: el acto administrativo debe concebirse como un instrumento para hacer efectivos derechos, no solo para imponer obligaciones;[10] b) interpretativa: la autoridad tiene el deber de

[9] Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima Primera, Libro 30, cctubre de 2023, Tomo II, p. 1815, Registro digital: 2004748.
[10] Tesis: 1a./J. 151/2023 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima, Libro XXV, cctubre de 2013, Tomo 2, p. 906, Registro digital: 2027440.

7

interpretar las normas conforme a derechos humanos, incluso en ausencia de disposición expresa,[11] y c) argumentativa: las decisiones administrativas deben estar debidamente motivadas, incorporando razones que justifiquen su compatibilidad con los derechos humanos.

En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que todas las autoridades estatales están obligadas a ejercer un control de convencionalidad "*ex officio"*, lo que implica que la actuación administrativa también debe ajustarse a los estándares internacionales de derechos humanos. Este criterio refuerza la idea de que la protección de los derechos no es exclusiva del ámbito jurisdiccional.[12]

No obstante, en la práctica administrativa subsisten inercias que dificultan la plena incorporación de este enfoque. Con frecuencia, las autoridades adoptan interpretaciones restrictivas, negando el reconocimiento de derechos bajo el argumento de que no se encuentran expresamente previstos en la ley. Esta postura desconoce la naturaleza expansiva de los derechos humanos y contradice el mandato constitucional de maximización.

Frente a ello, es necesario afirmar que la autoridad administrativa no solo está facultada, sino obligada a interpretar extensivamente los derechos humanos, siempre dentro de los límites del orden jurídico. Esta obligación se traduce en la necesidad de emitir actos administrativos que no solo sean legales, sino también justos, razonables y orientados a la protección de la persona.

Marcos del Rosario señala que: *"...el reconocimiento y protección de los derechos humanos condicionan la validez de toda actuación estatal..."*.[13] Cualquier situación que ponga en riesgo el reconocimiento o ejercicio de un derecho humano, se debe hacer una interpretación conforme, para que el ciudadano obtenga la interpretación más amplia, bajo el respeto de los principios de certeza y seguridad jurídica.

En el caso que la norma no otorgue los elementos para otorgar el reconocimiento o ejercicio de un derecho humano, debe imperar el principio *"pro persona"*, para que siempre exista la posibilidad de ejercer todos los derechos humanos. Esta interpretación no quiere decir que en aras de proteger los derechos humanos la autoridad administrativa pueda realizar cualquier acto fuera de la ley, lo que significa es que puede acudir a fundar sus actos para reconocer un derecho humano no

[11] Tesis: I.7o.A.3 CS (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima, Libro 47, octubre de 2017, Tomo IV, p. 2444, Registro digital: 2015432.
[12] Corte IDH. Caso Poggioli Pérez Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de abril de 2024. Serie C No. 523.

[13] Rosario Rodríguez, Marcos, La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, revista electrónica, jul/dic 2015, México, acceso el 9 de abril, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000200007

8

reconocido en la legislación nacional, a un tratado internacional esto por lo determinado por la SCJN en el criterio 293/2011.

Este criterio permite interpretar la norma en sede administrativa incorporando los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales a los reconocidos en la CPEUM, por lo tanto, al formar parte del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos es irrelevante el origen del derecho humano. En este sentido, explica el Pleno de la SCJN que: *"...la nueva conformación del catálogo de derechos humanos no puede ser estudiada en términos de jerarquía, sino que las antinomias deberán ser resueltas con base en el principio pro persona, dispuesta por el propio artículo 1o. constitucional, y no, como venía haciéndose, con un criterio de jerarquía atendiendo a la fuente del derecho..."*.[14]

Esto es, no hay una jerarquía entre las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución, porque cuando un tratado es incorporado al Sistema Jurídico Mexicano, los derechos humanos que estos contengan forman un parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos, por lo tanto, los tratados internacionales no pueden contravenir lo determinado en la CPEUM, porque forman parte de ella.

La Primera Sala de la SCJN, determinó que en protección al principio pro persona, como regla hermenéutica, antes de elegir entre un significado u otro de un enunciado normativo, por el que se pueda otorgar una mayor protección, debe superarse, de aquéllos que se obtengan de una interpretación válida gramatical, sistemática o funcional; es decir: "...ese axioma solamente debe aplicarse hasta que se agoten los diversos métodos de interpretación que permitan la elección del significado más favorable de una norma, o bien, el menos perjudicial...".[15]

El reconocimiento de los derechos humanos en sede administrativa se encuentra estrechamente vinculado con el parámetro de regularidad constitucional, el cual integra no solo los derechos previstos en la Constitución, sino también aquellos contenidos en los Tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. De esta manera, la actuación

administrativa puede ampliar y potenciar el reconocimiento de derechos humanos a partir de estos instrumentos internacionales.

Sin embargo, este reconocimiento no es irrestricto, sino que encuentra un límite en el propio marco jurídico nacional y en el sistema de fuentes del derecho. En efecto, tratándose de derechos previstos en instrumentos internacionales de los cuales México no es parte, éstos no pueden ser exigidos directamente ni reconocidos como

14 https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentenc ia/2020-12/CT%20293-2011.pdf

15 Tesis: (II Región)1o.1 CS (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo III, p. 2089, Registro digital: 2020641.

9

vinculantes por las autoridades del Estado —ya sean administrativas, legislativas o jurisdiccionales—, al no formar parte del parámetro de regularidad constitucional.

La Primera Sala de la SCJN ha establecido criterios relevantes en torno a los límites en el ejercicio y desarrollo de los derechos humanos, particularmente en relación con el principio de progresividad. Ha sostenido que, si bien dicho principio impone una obligación de avance constante en la protección de los derechos, admite de manera excepcional la adopción de medidas regresivas, siempre que éstas se encuentren debidamente justificadas.[16]

En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende adoptar una medida regresiva —ya sea legislativa, administrativa o judicial— demostrar: i) la existencia de una carencia real de recursos; ii) que se han realizado todos los esfuerzos posibles para obtenerlos sin éxito, y iii)

que los recursos disponibles han sido destinados a la protección de otros derechos humanos cuya satisfacción resulta prioritaria.[17]

Bajo esta lógica, subyace la aplicación implícita de un principio general del derecho conforme al cual nadie está obligado a lo imposible, lo que permite armonizar la exigibilidad de los derechos humanos con las condiciones materiales del Estado, sin desvirtuar su carácter vinculante ni el deber de maximizar su protección.

V. Problemática actual: interpretación restrictiva de los derechos humanos

Uno de los principales obstáculos para la eficacia de los derechos humanos en el ámbito administrativo radica en la persistencia de un modelo de actuación formalista y restrictivo, en el cual la autoridad limita su intervención a una aplicación rígida de la ley, desatendiendo su obligación constitucional de garantizar derechos. Esta problemática no es meramente técnica, sino estructural, ya que impacta directamente en el acceso efectivo a los derechos y en la relación entre la administración pública y los gobernados.

La actuación administrativa debe orientarse por principios sustantivos, particularmente por el mandato de maximización de los derechos humanos. No obstante, en la práctica cotidiana, muchas autoridades continúan operando bajo esquemas tradicionales que priorizan la legalidad entendida en sentido estricto, por encima de la justicia material. Esto genera tensiones entre el cumplimiento formal de la norma y la realización efectiva de los derechos.

Las causas principales que restrigen los derechos humanos en sede administrativa son:

[16] Tesis: 1a./J. 132/2024 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima Primera, Libro 40, agosto de 2024, Tomo IV, Volumen 1, p. 333, Registro digital: 2029319.
[17] Tesis: 1a./J. 133/2024 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima Primera, Libro 40, agosto de 2024, Tomo IV, Volumen 1, p. 335, Registro digital: 2029337.

10

a) *Formalismo administrativo y negación de derechos*: el formalismo administrativo se manifiesta en la tendencia de las autoridades a resolver los asuntos sometidos a su consideración mediante una interpretación literal y restrictiva de las disposiciones legales. Bajo este enfoque, la autoridad se concibe a sí misma como un mero ejecutor de la ley, sin margen para interpretar o integrar el orden jurídico a la luz de los derechos humanos.

Esta postura conduce, con frecuencia, a la negación de derechos, especialmente en aquellos casos en los que no existe una disposición expresa que los reconozca de manera directa. La autoridad, en lugar de analizar el caso desde una perspectiva constitucional y convencional, opta por una solución negativa sustentada en la ausencia de regulación específica.

Sin embargo, esta forma de actuación resulta incompatible con el mandato establecido en el art. 1o de la CPEUM, que obliga a todas las autoridades a interpretar las normas favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

b) *Derechos no expresamente reconocidos en la ley*: una de las manifestaciones más claras del formalismo es la negativa a reconocer derechos humanos bajo el argumento de que no se encuentran expresamente previstos en la legislación. Esta postura desconoce la naturaleza misma de los derechos humanos, cuya fuente no se limita a la ley, sino que se extiende a la Constitución y a los Tratados internacionales.

El reconocimiento de derechos no depende de su enumeración exhaustiva en normas legales, sino de su derivación de principios constitucionales como la dignidad humana, la igualdad o la libertad. En este sentido, el bloque de constitucionalidad y convencionalidad amplía el catálogo de derechos exigibles, obligando a las autoridades a adoptar una interpretación sistemática y evolutiva del orden jurídico.

c) *El acto administrativo negativo como vulneración de derechos*: cuando la autoridad, bajo una interpretación restrictiva, niega el reconocimiento de un derecho, emite un acto administrativo negativo que incide directamente en la esfera jurídica del gobernado. Este tipo de actos no solo tiene consecuencias jurídicas inmediatas, sino que puede constituir una auténtica vulneración de derechos humanos, en la medida en que impide su ejercicio efectivo.[18]

d) *Traslado de la carga al gobernado*: necesidad de litigar: una de las consecuencias más graves de esta práctica restrictiva es el traslado de la carga al gobernado, quien se ve obligado a acudir a instancias jurisdiccionales para obtener el reconocimiento

[18] Semanario Judicial de la Federación, Época Quinta, agosto 1955, Tomo III, p. 1755, Registro digital: 316826.

11

de un derecho que debió ser garantizado desde la sede administrativa. Este fenómeno genera múltiples efectos negativos: incrementa los costos de acceso a la justicia, produce dilaciones en el ejercicio de los derechos y acentúa desigualdades, ya que no todas las personas cuentan con los recursos necesarios para litigar. En este contexto, la justicia administrativa deja de ser un mecanismo excepcional de control para convertirse en una vía ordinaria de acceso a derechos.

La "*justicia administrativa"* es el establecimiento equitativo de derechos y obligaciones que le corresponden al particular y a la Administración pública. La Segunda Sala de la SCJN en la interpretación del segundo párrafo del artículo 17 de la CPEUM, determinó que este apartado garantiza el derecho de acceso a la justicia en sede jurisdiccional. Ante la autoridad administrativa, esta prerrogativa se salvaguarda cuando el legislador en uso de su facultad

configurativa establece: *"...mecanismos que, además de atender a la naturaleza de la vía que se intenta y a la finalidad de los medios de defensa, resultan eficaces y facilitan a los gobernados acceder a ellos..."*.[19] Lo trascendental de este pronunciamiento es la determinación que la autoridad administrativa por igual que la autoridad jurisdiccional realiza actos de justicia.

Desde una perspectiva garantista, el dejarle la tarea a la autoridad jurisdiccional para que determine la procedencia del ejercicio de un derecho humano, es una situación inaceptable, ya que desnaturaliza la función de la administración pública y debilita el principio de tutela efectiva. La administración debe resolver conforme a derecho desde su primera intervención, evitando obligar al particular a transitar por un proceso jurisdiccional para obtener lo que legítimamente le corresponde.

En consecuencia, la persistencia de interpretaciones restrictivas no solo afecta casos individuales, sino que revela una falla estructural en el modelo de actuación administrativa, que debe ser corregida mediante la incorporación efectiva de criterios de interpretación extensiva y del principio *"pro persona"*.

VI. Interpretación extensiva de los derechos humanos en sede administrativa

Frente a las deficiencias derivadas de una actuación administrativa formalista y restrictiva, la interpretación extensiva de los derechos humanos en sede administrativa se presenta como una herramienta indispensable para garantizar su efectividad. No se trata de una facultad discrecional de la autoridad, sino de una exigencia constitucional y convencional que redefine el alcance de la función administrativa en el Estado contemporáneo.

El fundamento de esta interpretación se encuentra, en primer término, en el principio pro persona, reconocido en el artículo 1o de la CPEUM. Este principio constituye un

[19] Tesis 2a./J. 41/2011 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo 2, febrero de 2012, p. 1337, Registro digital: 2000264.

criterio hermenéutico obligatorio que orienta la actuación de la administración pública hacia la maximización de los derechos.

Asimismo, la interpretación extensiva se sustenta en el denominado bloque de constitucionalidad y convencionalidad, integrado por la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Este bloque amplía el parámetro de control de la actuación estatal y obliga a las autoridades a no limitar su actuación al texto de la ley interna, sino a considerar un conjunto más amplio de normas y principios.

La interpretación extensiva implica que, ante la existencia de diversas posibles interpretaciones de una norma, la autoridad debe optar por aquella que amplíe el ámbito de protección de los derechos humanos. Asimismo, cuando una norma no contemple expresamente un derecho, la autoridad debe analizar si este puede derivarse de principios constitucionales como la dignidad humana, la igualdad o la libertad, o de obligaciones internacionales asumidas por el Estado.[20]

Esto supone un cambio de paradigma en la función administrativa. La autoridad deja de ser un mero aplicador de normas para convertirse en un intérprete activo del orden jurídico, con la responsabilidad de integrar normas, principios y valores constitucionales en sus decisiones.

La interpretación extensiva no implica arbitrariedad ni discrecionalidad ilimitada. Por el contrario, exige una argumentación jurídica reforzada, en la que la autoridad justifique de manera clara y razonada por qué una determinada interpretación favorece en mayor medida a la persona. Este deber de motivación se convierte en un elemento esencial para garantizar la transparencia, la legalidad y la legitimidad de los actos administrativos.

Desde la perspectiva del Derecho administrativo, esta forma de interpretación contribuye a consolidar el derecho a una buena administración pública, en tanto que promueve decisiones razonables, proporcionales y orientadas al interés público. Asimismo, fortalece la confianza de los gobernados en las instituciones, al reducir la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales para obtener el reconocimiento de sus derechos.

En este contexto, la interpretación extensiva cumple una función preventiva dentro del sistema de justicia administrativa. Al permitir que la autoridad reconozca y garantice derechos desde la sede administrativa, se evita la emisión de actos administrativos restrictivos que posteriormente deban ser impugnados. De esta

[20] Tesis: IV.2o.A.61 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3, p. 1725, Registro digital: 2004634.

13

manera, la justicia administrativa recupera su carácter subsidiario y correctivo, en lugar de convertirse en una vía ordinaria de acceso a derechos.

VII. Derecho a la buena administración pública

El derecho a la buena administración pública se ha consolidado como un estándar esencial en los Estados constitucionales contemporáneos, al establecer que toda actuación estatal debe regirse no solo por el principio de legalidad, sino también por criterios de eficiencia, imparcialidad, objetividad, razonabilidad y justicia. Este derecho implica una transformación en la forma de concebir la función administrativa: de una lógica formalista y autoritativa, hacia un modelo orientado a la protección efectiva de los derechos humanos.

En su dimensión más amplia, la buena administración no se agota en el cumplimiento estricto de la ley, sino que exige que las decisiones públicas se adopten con base en estándares sustantivos que aseguren resultados justos. En este sentido, la actuación administrativa debe evaluarse no solo por su legalidad, sino también por su legitimidad material, es decir, por su capacidad para garantizar derechos y resolver adecuadamente las necesidades de los gobernados.

Este derecho encuentra sustento en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,[21] donde se reconoce expresamente el derecho de toda persona a que sus asuntos sean tratados de manera imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable por las instituciones públicas. Aunque su reconocimiento expreso es más desarrollado en el ámbito europeo, sus principios han permeado en los sistemas jurídicos latinoamericanos a través del desarrollo jurisprudencial y doctrinal en materia de derechos humanos.

En el contexto mexicano, el derecho a la buena administración pública se desprende del artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esta disposición transforma la actuación administrativa en una función esencialmente garantista, en la que cada acto debe orientarse a maximizar la protección de la persona.

Desde esta perspectiva, la buena administración exige que las autoridades adopten decisiones debidamente fundadas y motivadas, no solo en términos formales, sino también sustanciales. Esto implica que la motivación de los actos administrativos debe incorporar argumentos basados en derechos humanos, principios constitucionales y estándares internacionales, superando la tradicional visión limitada a la mera cita de disposiciones legales.

[21] Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 18 de diciembre de 2000, https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

14

En este punto, la interpretación extensiva de los derechos humanos adquiere un papel central. Una administración que se limita a aplicar la ley de manera literal difícilmente puede considerarse *"buena administración"*. Por el contrario, una actuación verdaderamente garantista exige que la autoridad interprete las normas de manera que favorezca en todo momento la protección más amplia de los derechos, conforme al principio *"pro persona"*. Así, la interpretación extensiva se convierte en un elemento estructural de la buena administración pública.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados deben organizar todo su aparato institucional para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, lo que incluye, necesariamente, la actuación de las autoridades administrativas. Este criterio

refuerza la idea de que la buena administración no es una aspiración ética, sino una obligación jurídica vinculante.

En relación con la justicia administrativa, el derecho a la buena administración cumple una función preventiva. Cuando la autoridad actúa conforme a estos estándares, disminuye significativamente la emisión de actos arbitrarios o restrictivos, reduciendo la necesidad de que los gobernados acudan a instancias jurisdiccionales. Así, la justicia administrativa deja de ser un mecanismo correctivo frecuente y recupera su carácter excepcional.

El derecho a la buena administración pública implica que la autoridad no solo debe actuar conforme a la ley, sino hacerlo de manera proactiva, razonable y orientada a la protección de los derechos humanos. Esto incluye la obligación de interpretar extensivamente las normas cuando ello favorezca a la persona, evitando decisiones restrictivas que trasladen al gobernado la carga de litigar para obtener el reconocimiento de sus derechos.

VIII. Relación entre buena administración, interpretación extensiva y justicia administrativa

La relación entre la buena administración pública, la interpretación extensiva de los derechos humanos y la justicia administrativa no es meramente incidental, sino estructural y funcional dentro del Estado constitucional contemporáneo. Estos tres elementos conforman un sistema integrado cuyo objetivo común es garantizar la protección efectiva de los derechos humanos desde la primera actuación del poder público.

En primer término, la buena administración pública establece el estándar de actuación que debe regir toda actividad estatal. No se limita al cumplimiento formal de la legalidad, sino que exige decisiones razonables, imparciales y orientadas a la justicia material. Este modelo implica que la autoridad administrativa debe asumir un papel activo en la protección de los derechos, incorporando criterios sustantivos en su toma de decisiones.

15

Por su parte, la interpretación extensiva de los derechos humanos constituye el mecanismo hermenéutico que permite hacer operativa la buena administración. A través del principio pro persona, la autoridad está obligada a elegir, entre diversas interpretaciones posibles, aquella que favorezca en mayor medida a la persona. De esta forma, la interpretación extensiva se convierte en una herramienta indispensable para evitar decisiones restrictivas que limiten el ejercicio de los derechos.

La justicia administrativa adquiere una dimensión distinta. Tradicionalmente concebida como el mecanismo a través del cual los gobernados impugnan los actos ilegales de la autoridad, su función se ha centrado en corregir decisiones administrativas deficientes. Sin embargo, cuando la administración actúa conforme a los estándares de buena administración e interpreta extensivamente los derechos humanos, la necesidad de acudir a los tribunales disminuye de manera significativa.

La verdadera justicia administrativa no comienza en los tribunales, sino en la propia actuación de la autoridad. Los órganos jurisdiccionales deben intervenir únicamente cuando la administración ha fallado en su deber de garantizar los derechos, no como regla general para su reconocimiento.

La articulación de estos tres elementos permite construir un modelo más eficiente, justo y accesible. La buena administración proporciona el estándar; la interpretación extensiva, el método; y la justicia administrativa, el mecanismo de control. Juntos, configuran un sistema que busca no solo corregir errores, sino prevenirlos desde su origen.

IX. Conclusiones

El análisis integral desarrollado a lo largo de esta ponencia permite afirmar que uno de los principales desafíos del Estado constitucional contemporáneo consiste en superar la excesiva judicialización en el acceso a los derechos humanos, particularmente en el ámbito administrativo. La práctica reiterada de negar derechos en sede administrativa, bajo argumentos formalistas o restrictivos, ha trasladado indebidamente a los gobernados la carga de acudir a instancias jurisdiccionales para obtener lo que, en estricto sentido, ya les corresponde.

Este fenómeno no solo genera un desgaste institucional, sino que también compromete la efectividad de los derechos humanos, al condicionarlos a la capacidad económica, técnica y temporal de las personas para litigar. En este contexto, la justicia administrativa corre el riesgo de convertirse en la vía ordinaria de reconocimiento de derechos, cuando en realidad su función debe ser subsidiaria, correctiva y excepcional.

Frente a esta problemática, la consolidación de una administración pública garantista, basada en la interpretación extensiva de los derechos humanos y en los

16

principios de la buena administración, se presenta como una solución estructural. La autoridad administrativa debe asumir que su función no se limita a aplicar la ley, sino a hacer efectivos los derechos desde la primera actuación, evitando decisiones que obliguen innecesariamente al ciudadano a recurrir a los tribunales.

El artículo 1o de CPEUM establece con claridad que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Este mandato redefine el papel de la administración pública, colocándola como el primer eslabón en la cadena de protección de los derechos, y no como un filtro restrictivo que condiciona su ejercicio.

La interpretación extensiva de los derechos humanos, guiada por el principio pro persona, se convierte en una herramienta esencial para materializar este mandato. A través de ella, la autoridad puede superar las limitaciones del texto legal y garantizar una protección más

amplia y efectiva de los derechos, evitando resoluciones restrictivas que vulneren la esfera jurídica de los gobernados.

La relación entre buena administración, interpretación extensiva y justicia administrativa permite identificar una conclusión central: la verdadera justicia no comienza en los tribunales, sino en la actuación cotidiana de la autoridad administrativa. Cuando la administración actúa conforme a estos estándares, la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales disminuye, lo que fortalece la eficiencia del sistema y mejora el acceso real a los derechos.

En consecuencia, el tránsito hacia un modelo de desjudicialización de los derechos humanos en sede administrativa no implica debilitar el papel de los tribunales, sino fortalecer la actuación de la administración pública como espacio primario de justicia. Los órganos jurisdiccionales deben intervenir únicamente cuando la autoridad ha fallado en su deber, no como regla general para el reconocimiento de derechos.

Este cambio de paradigma exige voluntad institucional, capacitación y una profunda transformación cultural en la forma de entender el ejercicio del poder público. Sin embargo, sus beneficios son claros: una mayor protección de los derechos humanos, una reducción de la carga judicial, una mejora en la eficiencia del Estado y, sobre todo, una relación más justa y equilibrada entre la autoridad y la ciudadanía.

X. Fuentes de información

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Ed. Séptima, México, 1986.

Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías, La ley del más débil, Edit. Trotta, S.A., Ed. Tercera, Madrid, España, 2002.

17

Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, Biblioteca Digital Minerd Dominicana Lee, Libro XI, Capítulo VI.

ZANOBINI, Guido, “Corso Di Diritto Amministrativo – Curso De Derecho Administrativo”, Milán, 1947.

Revistas Científicas

García de Enterría, Eduardo, Las luchas contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos),file:///C:/Users/ipab24535/Downloads/DialnetLaLuchaContraLasInmuni dades DelPoderEnElDerechoAdmi-2112627.pdf

Rosario Rodríguez, Marcos, La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, revista electrónica, jul/dic 2015, México,
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405919320150002 000 07

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Normatividad de organismos internacionales

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Páginas electrónicas

https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf

Sentencias

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Poggioli Pérez Vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de abril de 2024. Serie C No. 523.

Criterios del Poder Judicial Federal

Tesis: I.4o.A.341 A, Semanario Judicial de la Federación, Época Novena, Tomo XV, marzo de 2002, p. 1284, Registro digital: 187637.

Tesis: 1a./J. 84/2022 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima Primera, Libro 14, junio de 2022, Tomo V, p. 4076, Registro digital: 2024830.

Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima Primera, Libro 30, cctubre de 2023, Tomo II, p. 1815, Registro digital: 2004748.

Tesis: 1a./J. 151/2023 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima, Libro XXV, cctubre de 2013, Tomo 2, p. 906, Registro digital: 2027440.

18

Tesis: I.7o.A.3 CS (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima, Libro 47, octubre de 2017, Tomo IV, p. 2444, Registro digital: 2015432.

Tesis: (II Región)1o.1 CS (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo III, p. 2089, Registro digital: 2020641.

Tesis: 1a./J. 132/2024 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima Primera, Libro 40, agosto de 2024, Tomo IV, Volumen 1, p. 333, Registro digital: 2029319.

Tesis: 1a./J. 133/2024 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima Primera, Libro 40, agosto de 2024, Tomo IV, Volumen 1, p. 335, Registro digital: 2029337.

Semanario Judicial de la Federación, Época Quinta, agosto 1955, Tomo III, p. 1755, Registro digital: 316826.

Tesis 2a./J. 41/2011 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo 2, febrero de 2012, p. 1337, Registro digital: 2000264.

Tesis: IV.2o.A.61 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Época Décima, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3, p. 1725, Registro digital: 2004634.

Retos del derecho disciplinario y su aplicación en el nuevo Poder Judicial de la Federación

ELBA FERNANDA VÁZQUEZ MÁRQUEZ[290]

RESUMEN: El derecho disciplinario no es sinónimo del derecho administrativo sancionador, pues se ocupa de estudiar las faltas administrativas en que incurren las personas servidoras públicas; con la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en 2024, se creó un Tribunal de Disciplina Judicial, encargado de investigar, substanciar y sancionar estas faltas, cometidas por los servidores públicos de este poder de la Unión. Corresponde entonces explorar los riesgos que se avizoran en esta nueva construcción de la disciplina judicial.

ABSTRACT: Disciplinary law should not be equated with administrative sanctioning law, as it specifically addresses the study of administrative misconduct committed by public officials. The 2024 constitutional reform concerning Mexico's Federal Judiciary established a Judicial Disciplinary Tribunal entrusted with investigating, adjudicating, and sanctioning such misconduct when committed by public officials serving within this branch of the federal government. Against this backdrop, it is necessary to examine the potential risks arising from this new institutional framework for judicial discipline.

PALABRAS CLAVE: Derecho penal, derecho administrativo sancionador, derecho disciplinario, ius puniendi estatal, responsabilidades administrativas, tribunal de disciplina.

SUMARIO: ***I.*** *INTRODUCCIÓN;* ***II.*** *EL IUS PUNIENDI ESTATAL;* ***III.*** *MODERNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL IUS PUNIENDI ESTATAL;* ***IV.*** *SERVIDOR PÚBLICO: ENTRE CALIDAD ESPECÍFICA DE SUJETO ACTIVO Y SUJETO DE DERECHO DISCIPLINARIO;* ***V.*** *EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EL NUEVO PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN;* ***VI.*** *PARADOJA EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO DISCIPLINARIO: PELIGROS DE EXCESOS SOBRE LOS LÍMITES DEL IUS PUNIENDI ESTATAL;* ***VII.*** *CONCLUSIONES;* ***VIII.*** *FUENTES CONSULTADAS.*

I. Introducción.

El derecho administrativo sancionador y el derecho disciplinario se han usado para definir, de forma indistinta, al sistema normativo que se ocupa de analizar las conductas antijurídicas que provienen de algún ordenamiento de índole administrativa, consideradas de esta forma, por atentar contra el adecuado ejercicio de la administración pública. Al respecto, se han considerado como parte del *ius puniendi* estatal y, al carecer de fundamentos teóricos propios, se han sustentado en los principios sustantivos que limitan el poder punitivo estatal.

[290] Profesora de asignatura de la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Especialista en Derecho Penal y Maestra en Derecho por la misma institución.

Sin embargo, el derecho disciplinario no es un sinónimo del derecho administrativo sancionador, sino que es una subespecialización del derecho administrativo que se ocupa de analizar las faltas administrativas en que incurren las personas servidoras públicas.

Con motivo de la reforma judicial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024, se creó un Tribunal de Disciplina Judicial, encargado de investigar, substanciar y sancionar las faltas administrativas en que incurran las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación, pero llama la atención que en ejercicio del principio de tipicidad que le es aplicable a este régimen disciplinario, le corresponderá determinar en qué casos se incumplen los principios que rigen la función jurisdiccional, sin tener una instancia superior que vigile su propia actuación, pudiendo generar riesgos de subjetivismo y de conceptos asimilados al llamado "derecho penal del enemigo".

El objeto del presente trabajo se limita a explorar las bases en las que se ha construido el derecho disciplinario, así como algunos de los riesgos que se observan en su aplicación sobre el ejercicio de las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación.

II. El *ius puniendi* estatal

El denominado "ius puniendi estatal" se ha traducido generalmente como "el derecho a castigar que tiene el Estado" y durante gran parte de la historia, estos castigos se vieron reflejados en el cuerpo de las personas que incurrían en algún ilícito ("delincuentes"), traducidos en penas de muerte, prisión, azotes, palos, mutilaciones, tormentos, etcétera.

Durante el siglo XVIII, en la época de la Ilustración, diversos estudiosos se ocuparon en analizar esta problemática, no sólo en relación con el sufrimiento corporal de los delincuentes, sino también en lo relativo a las conductas que la política estatal consideraría como dañosas y, en consecuencia, que traerían aparejada algún tipo de sanción a la persona que incurriera en su comisión[291].

A partir de este momento, comenzó a hablarse de temas tan importantes como control social, control penal y por supuesto, la política criminal, como un ejercicio estatal de definir *ex ante* las conductas antisociales que resultaban lesivas para determinada sociedad y, asimismo, hacer patente la prevención general hacia todos los integrantes de esa sociedad, al anunciarles

[291] *Cfr.* Malo Camacho, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, 7ª ed, Edit. Porrúa, México 2007, pp. 81 a 98.

la sanción que vendría aparejada si decidían cometer alguna de esas conductas prohibidas[292]. Sólo en caso de que la persona incurriera en alguna de esas conductas ilícitas, tendría lugar la prevención especial, a través de la imposición de la sanción previamente establecida por el Estado.

Grosso modo, así evolucionó la política estatal de la sanción penal. Con ella, nacieron un conjunto de principios esenciales, sin los cuales no sería posible entender hoy en día el derecho penal.

El más importante de ellos, relacionado con el principio de legalidad, el denominado a partir de la fórmula *nullum crimen nulla poena sine lege*, cuya autoría se atribuye a Feuerbach[293] y que hoy, por ejemplo, se encuentra traducida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, en general, se traduce como "no hay crimen ni pena sin ley".

Entonces, la ley se convierte en el primer límite al poder punitivo estatal, evitando que cualquier autoridad en cualquier momento estableciera lo ilícito de alguna conducta para lograr la ejecución de una sanción en contra de determinada persona.

Así, este principio de legalidad se complementó por tres adjetivos esenciales: "ley escrita, estricta y previa", dando lugar a tres subprincipios, a saber: el principio de reserva de ley, el de taxatividad y el de irretroactividad, respectivamente.

En efecto, conforme al principio de reserva de ley, para que una conducta sea considerada como delito, debe estar contenido en una ley formal y materialmente considerada, expedida por el Poder Legislativo, en tanto esfera del Poder Público encargada de esa tarea. Así, con ello se evita que un delito quede establecido en un reglamento (norma expedida por el Poder Ejecutivo), o en cualquier otro documento administrativo o jurisdiccional carente de los atributos de la norma jurídica: general, abstracta e impersonal.

[292] *Cfr.* Bustos Ramírez Juan J. y Hernán Hormazábal Malarée, *Lecciones de derecho penal*, Edit. Trotta, Madrid 2006, pp. 17-23.
[293] Ibídem, p. 82.

Este principio, a su vez, se encuentra estrechamente relacionado con uno diverso pero no menos importante: el de *ultima ratio*, *extrema ratio* o de mínima intervención del derecho penal[294].

Conforme a este principio, del Derecho penal es la última disciplina jurídica a la que debe acudirse para solucionar un conflicto social; antes de ello, debe optarse por cualquiera otra de las ramas del derecho: civil, laboral o administrativo. Esto es, el derecho penal es de uso excepcional y no la regla para solucionar cualquier conflicto social.

Por su parte, el principio de taxatividad establece la necesidad de aplicar estrictamente la norma jurídico penal, prohibiendo su integración y, por tanto, la aplicación de la analogía para colmar lagunas.

Tratándose de la irretroactividad, se establece la necesidad de que la norma jurídico penal atienda a hechos ocurridos con posterioridad a su vigencia, prohibiendo que ello ocurra respecto de hechos acaecidos en el pasado y, en consecuencia, evitar la inseguridad jurídica que generaría que determinadas conductas que hoy no son consideradas como delito, sí estén previstas como tales mañana y con base en éstas, se juzgue y sancione a quien se ubicó en esa hipótesis normativa.

Tal como prevé el primer párrafo del artículo 14 del texto actual de la Constitución Federal, este principio de irretroactividad sólo admite como excepción, que esa aplicación de hechos hacia el pasado redunde en algún beneficio para la persona gobernada, nunca en perjuicio.

Lo antes descrito, da cuenta del abandono del castigo estatal sobre las personas, para preferir la prevención (general o especial) antes que llegar a una sanción; también, distingue los principios en que se sustenta el actual Derecho penal, siendo éstos, el principio de legalidad (reserva de ley, taxatividad e irretroactividad) y el de *ultima ratio*, siendo este último el que históricamente ha permitido distinguir al derecho penal del resto de disciplinas jurídicas.

III. Moderna conceptualización del *ius puniendi* estatal.

En la evolución doctrinal del derecho penal y de las premisas que soportan el *ius puniendi* estatal, comenzó a determinarse que las llamadas "infracciones administrativas" debían

[294] *Vid*. *Ibídem*, p. 95.

considerarse como una derivación de los delitos, en tanto conductas prohibidas por la norma jurídica, relacionadas con la imposición de una sanción, la cual, incluso, podía ser privativa de libertad (arresto).

En soporte a esta evolución teórica, se estableció que el derecho penal es un sistema de normas jurídicas construido con la finalidad de proteger los valores máximos de la sociedad, entendidos como bienes jurídicos tutelados. Así, en el ámbito administrativo se observó que también se encontraba este valor máximo, pero relacionado con el adecuado ejercicio de la administración pública y la necesidad de que los integrantes de la sociedad obedecieran esas normas que también eran de derecho público, pues sólo así podía generarse un adecuado desarrollo del resto de políticas estatales.

Entonces, comenzó a hablarse del derecho administrativo sancionador, como aquella parte del derecho administrativo encargada de analizar las infracciones establecidas por la norma de esta naturaleza y las sanciones correlativas a aquéllas. "El derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (*ius puniendi*)"[295].

Este derecho administrativo sancionador entonces, podía dirigirse a cualquier persona ciudadana, solamente por el hecho de ser integrante de la sociedad e incumplir con determinada norma jurídico-administrativa; es decir, su aplicación no estaba relacionada con alguna calidad específica de la persona en cuestión (policía, gobernante, servidor público, etc.), sino por el mero incumplimiento de la norma de derecho administrativo[296].

Luego, este derecho administrativo sancionador también evolucionó hacia lo que hoy conocemos como derecho disciplinario, creando una subespecialidad del derecho

---

[295] Góngora Pimentel, Genaro David, *"El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana"*, en *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf*., p. 257.

[296] En la acción de inconstitucionalidad 4/2006, visible en el registro digital 19649, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que: "tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos"; asimismo, que "el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo". Asimismo, en similares términos de pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de febrero de 2001).

administrativo con tintes esencialmente penales, donde sí está presente una calidad específica de la persona que incurre en el hecho ilícito, pues en este ámbito sí hablamos de servidores públicos que incurren en alguna falta y por tal razón, son merecedores de determinada sanción, que normalmente se encuentra relacionada —en su mayor gravedad— con la suspensión, inhabilitación o cese en su función.

IV. Servidor público: entre calidad específica de sujeto activo y sujeto de derecho disciplinario.

En la construcción de la norma jurídico penal, el legislador estableció determinadas figuras típicas, clasificadas en función del bien jurídico tutelado (vida, libertad, integridad corporal, derechos sexuales, patrimonio, etcétera). Una de las excepciones a esta clasificación es aquella que el Código Penal Federal ha definido como "Delitos por hechos de corrupción y cometidos por servidores públicos", clasificación que no atiende al bien jurídico tutelado, sino al ilícito *per se* y al sujeto activo que interviene en la comisión de esas conductas típicas.

Así, el artículo 108 de la Constitución Federal, señala:

> "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

En consonancia con ello, el artículo 212 del Código Penal Federal define al servidor público como:

> "…toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso

de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal."

Por su parte, el catálogo de figuras delictivas asociadas son: ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito, delitos contra la administración de la justicia y ejercicio indebido del propio derecho.

Todas estas figuras típicas tienen en común que el sujeto activo es la persona servidora pública en ejercicio de sus funciones y, como bien jurídico tutelado, el servicio público.

Casi todas las hipótesis en cita prevén como amenaza de sanción, además de la pena privativa de libertad y la sanción pecuniaria, la destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

No obstante lo anterior, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción", modificándose, entre otros preceptos, el artículo 113 constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, como "la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos".

El mismo precepto constitucional, en su último párrafo, estableció la obligación de las entidades federativas de establecer sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Asimismo, se reformó el artículo 109 constitucional, a efecto de determinar las sanciones que podrían ser impuestas a servidores públicos y particulares que incurrieran en responsabilidad frente al Estado.

Particularmente, la fracción II del numeral referido, se ocupa de la responsabilidad penal de las personas servidoras públicas que incurran en hechos de corrupción, mientras que la fracción III, alude a la responsabilidad administrativa de los referidos servidores públicos, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, estableciendo que las sanciones correlativas podrían consistir en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas.

Hasta aquí pareciera que está claramente delimitada la frontera entre lo penal y lo administrativo; entre los delitos y las faltas administrativas, en ambos casos cometidos por servidores públicos. Sin embargo, cuando el mismo hecho de corrupción se encuentra contenido en la descripción típica penal y en la norma jurídico-administrativa, pareciera que se está sancionando a la persona servidora pública dos veces por los mismos hechos, en contravención al principio de *non bis in ídem*, previsto en el artículo 23 de la Constitución General de la República.

Es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en diversos precedentes que la imposición de diversos tipos de sanciones a los mismos hechos, no constituye una violación al referido principio de *non bis in ídem*[297], pues su encuadramiento en diversas hipótesis normativas, sólo indica que en cada una de ellas se obedece a elementos objetivos distintos que, a su vez, generan diversos tipos de responsabilidades que deben ser afrontados por los sujetos a quienes se dirige la norma.

Sin embargo, lo anterior empieza a generar mayores inquietudes cuando se sigue afirmando que el derecho disciplinario (incluso asimilado al derecho administrativo sancionador),

[297] Por ejemplo, conviene citar la tesis 1a. LXVII/2016 (10a.), de la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el registro digital 2011236, de rubro: *NON BIS IN IDEM. NO SE ACTUALIZA UNA TRANSGRESIÓN A ESTE PRINCIPIO CUANDO EN UNO DE LOS PROCESOS NO SE HIZO PRONUNCIAMIENTO EN DEFINITIVA SOBRE LA EXISTENCIA DE UNA CONDUCTA DELICTIVA O DE RESPONSABILIDAD PENAL.*

comparte los principios sustantivos que rigen el derecho penal[298], pues en este caso pareciera que la misma pretensión punitiva estatal se despliega a partir de dos disciplinas jurídicas que, aunque persiguen objetivos diversos, concluyen en la máxima represión del Estado.

Góngora Pimentel advirtió sobre la incipiente construcción de lo que en aquel momento seguía denominándose como derecho administrativo sancionador e, incluso, la necesidad de construir las bases doctrinales propias para diferenciarlo del derecho penal[299].

En aquel momento, todavía no se hablaba puntualmente del derecho disciplinario que poco a poco se fue construyendo, para unos, como una subespecialización del derecho administrativo sancionador; para otros, como una disciplina autónoma, diversa de este derecho administrativo sancionador y del propio derecho penal; esto es, todavía no era palpable la trascendencia en el ámbito de los procedimientos instaurados en contra de las personas servidoras públicas y por qué los principios que limitan el *ius puniendi* debían aplicarse por igual a esta disciplina del derecho, si la única rama para ocuparse las conductas más lesivas para la sociedad es el derecho penal[300].

---

[298] Al respecto, *véase* la jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el registro digital 174488, de rubro: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.*; sin embargo, la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 115/2024 (11a.), visible en el registro digital 2029580, de rubro: *RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA NO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO RELATIVO EN IDÉNTICO GRADO EN LA MATERIA PENAL*, estableció que el derecho a una defensa adecuada no resultaba aplicable a los procedimientos de responsabilidades administrativas en grado idéntico que en la materia penal, considerando que en esta última, se puede generar un mayor impacto sobre la persona, al poderse encontrar privada de la libertad.
Por su parte, respecto al derecho disciplinario, véase la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), localizable en el registro digital 2018501, de título: *NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.*

[299] Góngora Pimentel, Genaro David, *op cit*, p. 258.

[300] Sobre este punto, conviene acudir a la tesis I.4o.A.203 A (10a.), sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, registro digital 2022444, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 80, noviembre de 2020, tomo III, pág. 1968, de título: *DESTITUCIÓN DEL CARGO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. SI DICHA SANCIÓN TIENE SU ORIGEN EN LA COMISIÓN DE DELITOS DE CORRUPCIÓN (EXTORSIÓN), ES INNECESARIO UN PROCEDIMIENTO FORMAL QUE SE MATERIALICE, AL TRASCENDER AL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.*, donde se estableció que "el derecho disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública, como garantía constitucional en favor de los particulares, al imponer a una comunidad específica —servidores públicos—, una modalidad de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo; de

V. El procedimiento disciplinario en el nuevo Poder Judicial de la Federación.

Con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024, se modificaron las bases para integrar el Poder Judicial de la Federación, pues aunque se mantuvo su conformación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Plenos Regionales, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y Juzgados de Distrito, se determinó que la forma de acceder a la titularidad de esos órganos, sería a través de la elección popular.

Asimismo, desapareció la administración de esos órganos (con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Electoral) a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, para quedar ahora en manos del Órgano de Administración Judicial. Asimismo, se previó un nuevo esquema tratándose de la disciplina de su personal, la cual quedaría a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial, que conforme al artículo 100 constitucional, es un órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, integrado por cinco personas electas a nivel nacional.

El párrafo cuarto del referido artículo 100 constitucional, dispone:

> "El Tribunal de Disciplina Judicial funcionará en Pleno y en comisiones. El Pleno será la autoridad substanciadora en los términos que establezca la ley y resolverá en segunda instancia los asuntos de su competencia. Podrá ordenar oficiosamente o por denuncia el inicio de investigaciones, atraer procedimientos relacionados con faltas graves o hechos que las leyes señalen como delitos, ordenar medidas cautelares y de apremio y sancionar a las personas servidoras públicas que incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, a la administración de justicia o a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine…".

Esto es, el Tribunal de Disciplina Judicial se erige como la máxima autoridad en materia disciplinaria, con la facultad de ordenar oficiosamente o por denuncia el inicio de investigaciones, atraer procedimientos relacionados con faltas graves o hechos que las leyes

---

ello deriva que, al faltar a un deber o al cumplimiento de dicha conducta correcta, deba aplicarse la sanción y se rige por un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias".

señalen como delitos, así como establecer las sanciones que correspondan, considerando la contravención a la ley, a la administración de justicia o a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine.

Por su parte, el 20 de diciembre de 2024 se publicó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que abrogó la precedente de 7 junio de 2021 y que en su artículo 182 retoma las funciones que competen al Tribunal de Disciplina Judicial en cuanto a la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa del personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, con base en esa Ley, la Constitución Federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, el numeral 187 prevé las causas de responsabilidad para las y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluyendo a las personas juzgadoras; mientras que el numeral 188 se ocupa de las faltas administrativas no graves en que pueden incurrir las referidas personas servidoras públicas.

En consonancia con esos preceptos, el 2 de enero de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, que en su Título Sexto, conformado únicamente por el artículo 74, establece que para efectos de las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas que pertenecen a la carrera judicial, deberá estarse a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los acuerdos generales aplicables.

Cabe mencionar que esta Ley especial sólo rige para aquellas personas servidoras públicas que siguen perteneciendo a la carrera judicial, que en términos del artículo 11 de la misma Ley, sólo va del Oficial Judicial a la Secretaria o Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sala Superior del Tribunal Electoral o del Tribunal de Disciplina Judicial, no así para las personas ministras, magistradas y jueces del Poder Judicial de la Federación que, como se dijo, sus puestos ahora son de elección popular.

En suma, el régimen disciplinario para las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación se conforma por lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución Federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos que se emitan en torno a ellos.

Lo anterior, sin perjuicio de las figuras delictivas previstas en el Código Penal Federal, que escapan de los límites del derecho administrativo, pero que igualmente sancionan ilícitos relacionados con hechos de corrupción e indebido ejercicio del servicio público.

VI. Paradoja en la aplicación del derecho disciplinario: peligros de excesos sobre los límites del *ius puniendi* estatal.

Como se ha visto, el presente ensayo no pretende hacer un análisis de fondo en cuanto al planteamiento doctrinal del derecho penal, derecho administrativo sancionador y del derecho disciplinario; su única finalidad es visibilizar las razones que han justificado el nacimiento de cada una de esas disciplinas jurídicas y cómo, a la fecha, no ha sido posible establecer los límites entre el derecho penal que, en su concepción moderna, nació para regular aspectos relacionados con el control social penal, y las otras dos disciplinas que nacieron del derecho administrativo, como figuras equiparadas al moderno derecho penal.

Esta situación ha traído consigo, primero, la confusión entre el derecho administrativo sancionador y el derecho disciplinario, usándolos como sinónimos cuando cada uno de ellos se ha construidos sobre fundamentos teóricos y finalidades diversas[301].

Segundo, ha permitido que la doctrina que sustenta aquellas disciplinas siga siendo la que da origen y razón de ser al derecho penal, olvidando que ello nació como un esquema de rescate proteccionista hasta en tanto estas nuevas disciplinas del derecho administrativo —el sancionador y el disciplinario—, se forjaran como disciplinas autónomas, con bases propias.

En ese orden de ideas, se observa que el derecho disciplinario nace con la finalidad de regular y sancionar las faltas administrativas —graves y no graves— en que pueden incurrir las

[301] "Solo nombrando al derecho disciplinario se puede construir una doctrina jurisprudencial y teórica para dotarle a esta materia de una consistencia, coherencia, identidad y operatividad que lo fortalezcan". López Olvera, Miguel Alejandro y Arturo Heriberto Sanabria Pedraza, *"La autonomía del derecho disciplinario y del derecho administrativo sancionador"*, en *Revista del Posgrado de Derecho e la UNAM,* visible en *revistaderecho.posgrado.unam.mx,* p. 103.

personas servidoras públicas, considerando a la administración e impartición de justicia como los máximos bienes jurídicos a tutelar, y en tanto que las políticas públicas han estado dirigidas a contener los temas de corrupción.

Por tal razón, se ha estimado necesario seguir acudiendo a los principios sustantivos que rigen el derecho penal, aplicándolos indiscriminadamente tanto al derecho administrativo sancionador como al derecho disciplinario, siendo uno de ellos, el denominado "principio de tipicidad" (taxatividad), conforme al cual sólo puede considerarse falta administrativa exactamente lo previsto en una ley expedida con anterioridad al hecho.

Sin embargo, ello nos conduce a un siguiente cuestionamiento: si debemos atender al referido principio de tipicidad, ¿cuáles conductas atentan contra la independencia de la función judicial, o bien, omiten preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial?[302]

¿En este punto, no estaríamos ante una descripción abierta susceptible de integrarse conforme a la subjetividad del operador jurídico que la aplique?

Lo anterior, mantiene el nivel de preocupación cuando además nos preguntamos si los perfiles de las personas juzgadoras que encabezan el nuevo Poder Judicial de la Federación son armónicos con el máximo principio que rige esta función, como lo es el de independencia judicial[303] que, de incumplirse, derivaría por sí mismo a una causa de responsabilidad administrativa.

Es cierto que con motivo de la mencionada reforma constitucional, el Tribunal de Disciplina Judicial es el ente que, además de las funciones antes descritas, se encarga de evaluar y dar seguimiento al desempeño de las personas juzgadoras (en este momento, tanto electas como las que permanecen de la anterior carrera judicial); sin embargo, al ser este Tribunal la máxima autoridad en materia de disciplina judicial, no hay una instancia superior, garante de

[302] *Vid*, artículo 187, fracciones I y X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con las causas de responsabilidad para las personas servidoras públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

[303] En este punto, debe recordarse que los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial pretenden establecer estándares para la conducta ética de los jueces y proporcionar a la judicatura un marco que regule la conducta judicial, siendo éstos: independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad, competencia y diligencia, visible en https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf.

los principios de objetividad e independencia judicial que el propio Tribunal estará interpretando y aplicando.

La preocupación aquí entonces es, ¿cómo puede garantizarse la independencia judicial y objetividad del Tribunal de Disciplina Judicial para sancionar a otras personas servidoras públicas conforme a los principios que sus mismos integrantes deben respetar, sobre todo cuando éstos pueden ser la razón para imponer una sanción administrativa?

Una siguiente preocupación es, de permitir que el derecho disciplinario siga teniendo sustento teórico en los principios sustantivos que rigen el derecho penal, ¿podría convertirse en una especie de "derecho penal del enemigo", donde se juzgue y sancione a las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación por juzgar y decidir asuntos que no sean acordes a los ideales de quienes conformen el Tribunal de Disciplina Judicial?

VII. Conclusiones.

A pesar de que desde hace varios años se habló de la necesidad de acudir al derecho penal para colmar la incipiente construcción doctrinal del derecho administrativo sancionador, al paso de los años ello no ha cambiado; en su lugar, ha permanecido la idea de trasladar aquellos principios que limitan el *ius puniendi* estatal al derecho administrativo sancionador, con lo que se incluye indirectamente a éste, como un apéndice del propio derecho penal.

Sin embargo, el avance en la regulación del derecho administrativo sancionador fue inevitable, hasta que se creó un régimen especializado en personas servidoras públicas, donde volvió a encontrarse con el derecho penal, encontrando ahora los delitos cometidos por servidores públicos y el derecho disciplinario bajo las reglas de las leyes administrativas aplicadas en cada caso concreto.

La aplicación de este derecho disciplinario, tratándose de personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación y con motivo de la reforma constitucional de 15 de septiembre de 2024, se encuentra ahora contenido en un Tribunal de Disciplina Judicial, que se encarga de investigar, substanciar y sancionar las posibles faltas administrativas (graves y no graves) en que incurran sus servidores públicos, convirtiéndose en la máxima autoridad para determinar, por ejemplo, el incumplimiento a los principios de imparcialidad, objetividad e independencia judicial que deben distinguir a las personas titulares de los

órganos jurisdiccionales que conforman el Poder Judicial de la Federación, cayendo en el grave riesgo que, de no coincidir con la interpretación propia de esos principios, este derecho disciplinario pueda convertirse ya no sólo en un apéndice del derecho penal, sino un apéndice del "derecho penal del enemigo".

Por tanto, es importante hacer una reflexión teórica sobre lo que ocurre doctrinalmente en el derecho disciplinario en el Poder Judicial de la Federación, a partir del nuevo marco teórico que lo regula, así como de la realidad en que se encuentra el Estado mexicano en temas de correcto desempeño de la administración e impartición de justicia, así como de corrupción.

De seguir considerando que su máxima justificación la encontraremos en las bases teóricas del derecho penal, implicaría desconocer la *ultima ratio* bajo la que se construye el *ius puniendi estatal*, en claro retroceso a la moderna dogmática penal y evitaríamos que tanto el derecho administrativo sancionador como el derecho disciplinario, tengan la posibilidad de establecer sus propias bases teóricas, considerando la necesidad social de contar con un correcto ejercicio del poder público.

VIII. Fuentes consultadas.

1. Bibliografía.

BUSTOS Ramírez Juan J. y Hernán Hormazábal Malarée, *Lecciones de derecho penal*, Edit. Trotta, Madrid 2006.

GÓNGORA Pimentel, Genaro David, *"El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana"*, en *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf*.

Los principios de Bangalore sobre la conducta judicial, Naciones Unidas, Viena 2019, localizable en *https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf*.

LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro y Arturo Heriberto Sanabria Pedraza, *"La autonomía del derecho disciplinario y del derecho administrativo sancionador"*, en *Revista del Posgrado de Derecho e la UNAM,* visible en *revistaderecho.posgrado.unam.mx.*

MALO Camacho, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, 7ª ed, Edit. Porrúa, México 2007.

2. **Legislación**.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2026, México.

Código Penal Federal, 2026, México.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2025, México.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 2025, México.

Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, 2025, México.

3. **Jurisprudencia.**

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de febrero de 2001), visible en *https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/65207*.

Semanario Judicial de la Federación, *https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis*.

El derecho a la buena administración en México: su origen, evolución, actualidad y su transversalización en los procesos de Derecho Público

The fundamental right to good public administration in Mexico: origin, constitutional development, normative scope, and mainstreaming across public law

Griselda Anguiano Espinosa[*]

***Resumen**: En México, la buena administración pública se ha consolidado como una institución jurídica de rango constitucional que opera simultáneamente como derecho fundamental, principio rector de la actuación estatal y parámetro de juridicidad de la función administrativa. Su contenido exige que las autoridades actúen con legalidad, transparencia, eficiencia y orientación al interés general, a fin de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos. Su desarrollo normativo se ha visto fortalecido por la recepción de estándares internacionales de derechos humanos y su armonización con el orden constitucional mexicano, especialmente a partir de la reforma de 2011, que consolidó la interpretación conforme, el principio pro persona y el control de convencionalidad ex officio. En este contexto, la buena administración pública se proyecta también como marco de responsabilidad administrativa y patrimonial del Estado y como base de un modelo de tutela administrativa efectiva centrado en la persona.*

***Abstract**: In Mexico, good public administration has become a constitutional legal institution that operates simultaneously as a fundamental right, a guiding principle of public action, and a standard of juridicity for administrative conduct. Its content requires public authorities to act with legality, transparency, efficiency, and orientation toward the general interest in order to ensure the effective enjoyment of human rights. Its normative consolidation has been strengthened by the reception of international human rights standards and their harmonization with the Mexican constitutional order, particularly after the 2011 constitutional reform, which reinforced constitutional conformity, the pro persona principle,*

[*] Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho y Especialista en Derecho Constitucional todos por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctora en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Universidad de la Coruña, España; es miembro fundador de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo; Profesora y tutora del Posgrado en Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM y Especialista certificada internacionalmente en prevención de lavado de dinero.

and ex officio conventionality control. In this context, good public administration also functions as a framework for administrative accountability and State liability, as well as the basis of a model of effective administrative protection centered on the individual.

Palabras clave: derecho fundamental a la buena administración pública, parámetro constitucional de juridicidad, control de convencionalidad, responsabilidad patrimonial del Estado, tutela administrativa efectiva.

Keywords: fundamental right to good public administration, constitutional standard of juridicity, conventionality control, State liability, effective administrative protection.

I. El principio de la buena administración

La buena administración es una noción construida en torno a la idea de que el conjunto de entidades y autoridades públicas debe realizar las actuaciones necesarias para el despacho diligente de los asuntos de su competencia, con apego a los procedimientos y plazos previstos en la legislación aplicable. Ello genera confianza ciudadana en la administración pública y en quienes la integran, al tiempo que favorece la satisfacción de las necesidades colectivas y, en el largo plazo, contribuye al desarrollo nacional y al crecimiento económico de una determinada jurisdicción.

En la actualidad, la buena administración constituye una categoría ampliamente desarrollada en el ámbito del Derecho Público. Su naturaleza es compleja por las múltiples dimensiones en las que se manifiesta —como principio rector, derecho humano, facultad y garantía—, así como por su progresivo reconocimiento en las constituciones modernas.

Para diseñar un concepto de la buena administración, conviene examinar previamente la voz administración.[304] Conforme al Diccionario de la lengua española, el término proviene del latín *administratio, -ōnis*, que significa "*acción y efecto de administrar*" ; a su vez, *administrar*[305] deriva de *administrāre*, esto es, "*gobernar o ejercer autoridad o mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan*". Ambos vocablos se relacionan con nociones como gobierno, conducción, dirección, gestión, organización y régimen, que, desde una perspectiva subjetiva y material, remiten a la actividad de una persona o ente encargado

[304] Diccionario panhispánico del español jurídico, Administración, en: https://dle.rae.es/administraci%C3%B3n?m=form

[305] Diccionario panhispánico del español jurídico, Administrar, en: https://dle.rae.es/administrar?m=form

del uso adecuado de los recursos disponibles para hacer posible la convivencia social en un espacio determinado.

Al trasladar estas referencias al ámbito público, se obtiene el concepto de administración pública, definido por el Diccionario panhispánico del español jurídico como un "conjunto de órganos y entidades que, encuadrados en el gobierno estatal, autonómico o local, sirven con objetividad los intereses generales ejecutando las leyes y prestando los servicios públicos correspondientes".[306]

En ese orden de ideas, la administración se comprende a partir de la noción de Estado, entendido como una persona jurídica que encarna a una comunidad política asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente mediante un gobierno propio con capacidad de decisión y acción. En tal sentido, el Estado requiere un conjunto de poderes y órganos para la ejecución material de sus fines, lo cual se articula a través de personas investidas de funciones específicas y actividades determinadas para la consecución de esos fines en beneficio de la persona y de la colectividad. Lo anterior, conceptualmente, equivale a la administración pública, cuyo desempeño debe responder de manera efectiva tanto a exigencias institucionales como a finalidades sociales.

Esto último permite la aceptación y la buena percepción de la administración por parte de terceros —el gobierno interior, las jurisdicciones extranjeras y la sociedad—; dado el buen funcionamiento de la administración, el concepto de administración trasciende al de buena administración.

II. Antecedentes del principio de la buena administración

Conforme a lo anterior, la buena administración no es un concepto reciente; actualmente se ha desarrollado con base en el análisis de un visible y buen funcionamiento de la administración pública en determinado Estado; doctrinalmente se ha desarrollado en torno a los estudios relacionados con el cumplimiento efectivo y eficiente de los fines del Estado por parte de los órganos competentes, cuyos resultados favorecen el desarrollo del Estado y las capacidades de sus ciudadanos.

En ese sentido, el concepto de la buena administración se basa en una concepción formalmente ideal y materialmente efectiva del Gobierno como elemento del Estado, desde

[306] Diccionario panhispánico del español jurídico, Administración pública, en: https://dpej.rae.es/lema/administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica

entonces se ha nutrido conforme a las nuevas teorías del Derecho Administrativo; para su evolución transitó implícitamente en diversos documentos históricos hasta llegar a su actual desarrollo teórico y práctico.

En la antigüedad, la buena administración fue concebida originalmente en los idearios de Platón y Sócrates bajo la concepción de la *polis*, vista como una fuente de todas las normas de la vida válida para el individuo, que se proyecta en un lugar de educación cívica y espiritual de espíritu democrático y para la libertad política propia de la vida ateniense.[307]

Desde los fundamentos de la teoría del Estado,[308] la buena administración figura como una noción abstracta y moderna del Estado ideal de Aristóteles, quien afirmó que el Estado ideal es una polis autárquica y equilibrada, cuyo objetivo principal es la buena vida y la virtud de sus ciudadanos; se basa en un buen gobierno, la participación ciudadana, la moderación y la primacía de la ley.[309]

En la edad media, la buena administración apareció en el numeral 61 de la Carta Magna del 15 de junio de 1215, cuyo numeral estableció un cuerpo de veinticinco barones del reino para cuidar y observar, con todo su poder, la paz y las libertades concebidas a los ciudadanos en esa Carta para su disfrute firme y duradero, en caso de incumplimiento, garantizar su reparación inmediata.[310]

Asimismo, en la *Petition of Right* del 7 de junio de 1628, la buena administración figuró en el numeral XI de ese documento, en el cual los señores y comunes del Parlamento solicitaron al Rey los derechos y libertades de acuerdo con las leyes y estatutos; asimismo, declarar que, en los actos y procedimientos dictados a los ciudadanos, los oficiales y ministros sirvieran de acuerdo con las leyes y los estatutos del Reino con el fin de honrar al Rey y alcanzar la prosperidad del Reino.

Mientras que, en el numeral I de la Declaración de Derechos del 13 de febrero de 1689, la buena administración figuró en la declaración y promulgación de todos los derechos y libertades de los súbditos, los cuales serán verdaderos e indubitados, mantenidos y

---

[307] PAULINA MORALES HIDALGO, JOSÉ ÁNGEL BERMÚDEZ GARCÍA Y JEAN CARLOS GARCÍA ZACARÍAS, Planteamientos sociopolíticos de la educación en el pensamiento filosófico griego antiguo: Sócrates, Platón y Aristóteles, *Revista INNOVA Research Journal*, número 2, volumen 3, 2018, ISSN: 2477-9024, p. 138.

[308] FRANCISCO PORRÚA PÉREZ, Teoría del Estado, México, Porrúa, 2014, pp. 69-71.

[309] ARISTÓTELES, *La Política*, México, Porrúa, 2023, pp. 399-404.

[310] JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, *Sobre el origen de las declaraciones de derecho humanos*, México, UNAM-CNDH, 2009, p.176.

observados por parte de los funcionarios y ministros de conformidad con ese documento para la felicidad del Reino.[311]

Posteriormente, la buena administración se manifestó en el numeral III de la Declaración de Virginia de 1776, que refería que, el gobierno es instituido para el beneficio común, protección y seguridad del pueblo, cuyo ente debe ser capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad; para su reconocimiento y protección, la mala administración podrá ser abolida por la mayoría de la comunidad y ser juzgada para el bienestar público.[312]

En tanto que, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776, la buena administración se relacionó con la obligación del gobierno de garantizar los derechos inalienables de la persona —la vida, la libertad y la felicidad—, en caso de que, una forma de gobierno sea destructora de estos, el pueblo podrá abolir ese gobierno e instituir otro fundado en dichos principios.[313]

Posteriormente, y en ese contexto, la buena administración apareció en los documentos europeos en materia de derechos humanos. Los artículos 12 y 15 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 reconocen que la garantía de los derechos del hombre y el ciudadano necesita una fuerza pública, instituida en beneficio de todos y no para la utilidad de quienes fue confiada, así como el derecho de la sociedad de pedir cuentas a la administración y sus empleados.

De lo anterior se desprende que la buena administración ha estado presente, como derecho y como principio, en algunos de los documentos históricos más relevantes del Derecho Público. Su contenido ha variado según las necesidades gubernativas, políticas y sociales de cada época; no obstante, su núcleo ha permanecido orientado a garantizar el ejercicio de los derechos de la persona mediante la actuación de funcionarios competentes, así como a corregir o remover las formas de mala administración que impidan la consecución de esos fines. En esa lógica, su finalidad última radica en el beneficio de la sociedad a través de una actuación pública jurídicamente correcta y materialmente eficaz.

III. El principio de la buena administración en el Derecho Público moderno

[311] Ibidem, p. 200.
[312] JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, *Sobre el origen de las declaraciones de derecho humanos*, *op. cit*., p. 205.
[313] Ibidem, p. 209.

En el Derecho Público moderno, el principio de la buena administración es un concepto actualmente desarrollado en torno a la idea de un derecho humano encaminado a satisfacer las necesidades colectivas y de interés general a través del buen ejercicio de las facultades previstas en la ley por parte de los funcionarios públicos a fin de garantizar el beneficio de la ciudadanía.

En ese sentido, en la teoría jurídica de ese concepto, Arcila y Olvera han definido la buena administración como un derecho humano que permite que las instituciones y entidades administrativas funcionen como un engranaje cuasi perfecto, cuyo motor es la persona humana, es decir, el ciudadano para quien se trabaja con el objetivo de satisfacer sus necesidades.[314]

Al respecto, Durán Martínez sostiene que la buena administración implica seleccionar los instrumentos idóneos para la consecución del fin debido, obtener los resultados procurados con el menor costo posible, evitar trámites inútiles, hacer un uso adecuado del tiempo y actuar con transparencia y probidad. Ello supone que los servicios públicos funcionen correctamente conforme a las necesidades reales de la persona, que los requerimientos de los administrados sean atendidos debidamente y que las actuaciones administrativas se desarrollen con observancia plena de las garantías aplicables.

Delpiazzo explica que la buena administración pública implica la determinación de los fines y los medios adecuados para alcanzarlos conforme a la ética pública, y conforme se satisfagan los intereses generales de la comunidad y se obtenga un bien común, de esa manera, las personas tienen el derecho a exigir una actuación conforme a las reglas de la ética pública.[315]

Alejandro Blanco Zúñiga sobre la administración pública y la gobernanza en Colombia refiere que la intersección entre la administración pública y la gobernanza es un amplio andamiaje en la construcción sociopolítica de las sociedades actuales, conjuntamente son una sofisticada coreografía en el foro sociopolítico contemporáneo. La administración es un eslabón crucial que conecta al Estado con sus ciudadanos, sirviendo como el conducto esencial para que las demandas y necesidades de la población sean escuchadas y atendidas con diligencia y empatía. En tanto que, la gobernanza se manifiesta como un cuerpo

[314] LUIS ALEJANDRO ARCILA RUSSI Y MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA, El derecho humano a una buena Administración Pública en México y Colombia, *Revista Inciso: Derecho y Política*, núm. 21, 2019, p. 46.

[315] CARLOS E. DELPIAZZO, Dimensión ética de la buena administración, *Revista Dignitas*, año XV, número 41, julio-diciembre de 2021, p. 41.

epistemológico que fundamenta y orienta la forma y ejecución de las decisiones gubernamentales, poniendo especial énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. En ese sentido, una infraestructura de gobernanza eficaz garantiza que las políticas públicas se desarrollen y ejecuten con plena transparencia, contando con la participación de la sociedad civil y la integración de diversas opiniones. Por lo que, concluye que, la sinergia entre la administración pública y la gobernanza se erige como pilar determinante en la salvaguarda de las iniciativas públicas alcancen su realización y lo logren de forma humanista, trasparente y equitativa; dado que cada, la administración suministra la armazón y herramientas, y la gobernanza asegura su aplicación óptima, siempre en pro del bienestar colectivo.[316]

Barnés Vázquez explica que el derecho a una buena administración integra un conjunto de derechos procedimentales, que en última instancia se traducen en su mayor parte en derechos de defensa.[317]

El Dr. Rodriguez Arana refiere que la buena administración es un derecho fundamental en Europa, que como aquella que cumple con las funciones que le son propias en una democracia; es una administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.[318]

En México, los Tribunales Federales han explicado que, la actividad administrativa debe ser regular y la gestión pública debe prestarse conforme a ciertos estándares de calidad, lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente administración pública, el incumplimiento de esos estándares garantiza el derecho a la indemnización; por ello, el daño a los derechos de la persona por la actuación irregular de la administración pública genera la

[316] ALEJANDRO BLANCO ZÚÑIGA, Administración pública y gobernanza en Colombia: aportes para una gestión transparente en clave dialéctica, Revista Administración y Desarrollo, núm. 1, volumen 54, 2024, pp. 14-16.
[317] JAVIER BARNÉS VÁZQUEZ, Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 21, 2019, p. 79.
[318] JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 6, 2013, p. 26.

responsabilidad del Estado y el derecho de la persona afectada a obtener la reparación correspondiente.[319]

Para efectos del Derecho Público moderno, la buena administración es un derecho humano que exige a la administración del Estado llevar a cabo los actos necesarios para el eficiente desarrollo de la función pública de conformidad con la ley aplicable, a fin de lograr los fines del Estado en beneficio de la persona y la colectividad, lo cual, a lo largo del tiempo, permite el desarrollo nacional y el crecimiento económico, dada la efectividad de sus procesos.

IV. La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública y el caso de México

El 30 de junio de 1972, México, Perú y Venezuela firmaron el Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; en la misma fecha entró en vigor en esas jurisdicciones. Ese Acuerdo constituyó el CLAD como un organismo internacional; tiene su sede principal en la ciudad de Caracas, Venezuela, y quedó a su cargo la realización de programas de cooperación internacional en materias de reforma de la administración pública, entre otras. Actualmente, cuenta con 23 países miembros —de Latinoamérica, Europa y África—, 49 países aliados —de América del Norte, Europa y Australia— y 1 país observador —África—.

El 10 de octubre de 2013, el Consejo Directivo del CLAD aprobó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, misma que fue adoptada en el contexto de la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada el 18 y 19 de octubre de 2013 en la Ciudad de Panamá, Panamá.

Conforme al capítulo primero de la Carta, su finalidad consiste en reconocer el derecho fundamental de la persona a la buena administración pública, así como los derechos y deberes que lo integran. De este modo, los ciudadanos iberoamericanos —entre ellos, los mexicanos— son colocados en una posición central dentro del sistema administrativo de la jurisdicción respectiva, lo que los faculta para exigir de las autoridades y funcionarios las actuaciones necesarias para la prestación objetiva de servicios de interés general y la promoción de la dignidad humana.

[319] Tesis: I.4o.A.35 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 3, página 2077, Décima Época, Registro digital número: 2003143; en https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003143

El numeral 25 de esa Carta reconoce el derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados, cuyo titular es el ciudadano de la jurisdicción de que se trate, y consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, resueltos en un plazo razonable y orientados a reconocer la dignidad humana.

La buena administración constituye un derecho complejo integrado por diversos derechos específicos previstos en la propia Carta, entre ellos: el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas; a la tutela administrativa efectiva; a obtener resolución expresa; a presentar peticiones; a no exhibir documentos que ya obren en poder de la administración; a la audiencia y a la participación en las actuaciones administrativas; a recibir servicios públicos de calidad y a opinar sobre su funcionamiento; a formular alegatos, quejas y reclamaciones; a evaluar la gestión pública; al acceso a la información; a obtener copias certificadas; a recibir información y asesoría; a un trato cortés y cordial; a conocer la autoridad competente, el estado del procedimiento y la notificación respectiva ; así como a participar en instituciones de usuarios de servicios públicos y a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios encargados de la administración pública.

Conforme al derecho a la buena administración y sus derechos componentes previsto en la Carta, en Iberoamérica se ha tratado de introducir un nuevo modelo de administración pública, cuyo funcionamiento se centra en el ciudadano y en el tratamiento diligente de los asuntos de su interés, dentro un plazo razonable, cuyo tratamiento reconozca la dignidad humana.

Sobre esto, el Capítulo 2 de la Carta ordena a los funcionarios de la administración pública a ponerse a disposición del ciudadano y atender los asuntos de interés general de manera adecuada, objetiva, equitativa dentro de un plazo razonable, esa exigencia tiene aparejado un conjunto de facultades y obligaciones encaminadas a realizar las actuaciones necesarias para garantizar su cumplimiento.

Lo anterior implica, que las administraciones públicas lleven a cabo las acciones necesarias para incorporar los procesos, las funciones, los órganos y la infraestructura necesaria para el cumplimiento formal y material de las facultades y obligaciones previstas en la Carta y conforme a la ley aplicable, lo cual permite el reconocimiento, ejercicio, protección y garantía de los derechos de la persona.

Al respecto, con su suscripción, las jurisdicciones firmantes de la Carta adquieren la obligación de observar su cumplimiento y adopción en su Derecho interno; en el caso de México, conforme al artículo 1, primero, segundo y tercer párrafos de la CPEUM, todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo cual implica llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar los derechos y deberes reconocidos en la Carta y su armonización con su Derecho interno.

Sobre el derecho a la buena administración pública en Iberoamérica, William Guillermo Jiménez refiere que, una vez consagrado en la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano, ha habido un importante desarrollo teórico sobre el sentido y alcance de este principio o derecho, especialmente entre los doctrinantes del Derecho Administrativo, la buena administración es un conjunto de principios y garantías ya consagrados en declaraciones de derechos y en la mayoría de las constituciones; al presentarse como una unidad, ha generado un mayor impacto que cada uno de los derechos de forma separada, por lo que ha pasado de ser una preocupación doctrinal y legal a tener un desarrollo y aplicación jurisprudencial en la resolución de controversias judiciales.[320]

V. La administración pública en México

En México, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en los tres poderes de la Unión: ejecutivo, legislativo y judicial;[321] el primero tiene a su cargo la administración del Estado;[322] el segundo, se encarga de la creación de la ley[323] y el tercero de la impartición de la justicia;[324] cada uno, en su ámbito de competencia, lleva a cabo el ejercicio de las funciones y facultades sustantivas previstas en la Constitución Federal.[325]

En México, el Poder Ejecutivo, para el ejercicio de sus funciones, en conjunto con los órganos y autoridades públicas de distinta competencia, lleva a cabo la administración del Estado; esa estructura orgánica y funcional, constituye la administración pública en México.

---

[320] WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ, El derecho a la buena administración pública. Contenido y desarrollo en Iberoamérica y Colombia, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 91, 2025, pp. 136-143.
[321] Conforme al artículo 49 de la CPEUM.
[322] Conforme a los artículos 80 y 90 de la CPEUM.
[323] Conforme al artículo 50 de la CPEUM.
[324] Conforme al artículo 94 de la CPEUM.
[325] GRISELDA ANGUIANO ESPINOSA, *El procedimiento administrativo sancionador en la legislación mexicana,* México, Bosch México, 2024, p. 40.

En términos generales, Omar Guerrero señala que la administración pública es considerada una actividad del Estado, tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo.[326]

Partiendo del Derecho Administrativo Mexicano clásico, Rodrigo Moreno Rodríguez define la administración pública como una estructura orgánica, cuya creación del Estado, es regulada por el Derecho Positivo, como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional.[327]

En el Derecho Administrativo Mexicano contemporáneo, Jorge Fernández Ruiz define la administración pública como parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.[328]

Desde el aspecto legal, conforme al artículo 90 de la Constitución Federal, la Administración Pública Federal es un conjunto de entidades, dependencias y organismos encargados de los negocios del orden administrativo de la Federación, se divide en la administración centralizada y paraestatal conforme a su legislación aplicable; ese concepto es una idea política fundamental relacionada con otra, como el Federalismo, por lo que, la administración pública es una facultad constitucional formal y material desarrollada en diferentes niveles de competencia —federal, estatal y municipal—.

En ese orden de ideas, la administración pública es un conjunto de órganos coordinados por el Poder Ejecutivo en el nivel de competencia de que se trate, tienen competencia legal y material para ejecutar las facultades previstas en la Constitución Federal y la ley aplicable respecto de un sector, materia o especialidad de orden administrativo y de distinto carácter, en conjunto llevan a cabo la administración pública del Estado.

VI. La buena administración pública en México

En México, el concepto de la buena administración es una institución expresamente implícita en la Constitución Federal, de su interpretación conforme, se aduce el concepto de la buena administración del Estado, su naturaleza jurídica múltiple, un conjunto de facultades y

---

[326] OMAR GUERRERO, *La administración pública, Principios de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2019, p. 37.

[327] RODRIGO MORENO RODRÍGUEZ, *La administración pública federal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 88.

[328] JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2022, 2ª ed., p. 11.

obligaciones a las distintas autoridades de orden federal, así como un régimen jurídico sancionatorio en caso de incumplimiento.

La institución de la buena administración en México está regulada en el artículo 25, primer y segundo párrafos de la CPEUM, establece que corresponde al Estado garantizar la rectoría del desarrollo nacional integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, originará las condiciones necesarias para que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de la persona, los grupos y clases sociales; asimismo, velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para generar las condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

Esa disposición, en correlación con el artículo 1 de la CPEUM, exige a todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En conjunto con esas disposiciones, el artículo 134 constitucional ordena que los recursos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la CDMX se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos de su destino. Al respecto, el Dr. José María Gimeno Feliú hace referencia a la nueva contratación pública global, sostenible y estratégica alineada con la buena administración para el mejoramiento del uso de los recursos públicos, lo cual implica el Derecho al servicio de la transformación social y del compromiso público con la mejor eficiencia en la prestación de los servicios que los valores constitucionales imponen a las Administraciones públicas.[329]

A esas disposiciones, se suman aquellas relativas al régimen jurídico de las sanciones aplicables a los funcionarios públicos por acciones u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o bien, por las faltas o incumplimiento a las leyes aplicables —108 a 114 constitucionales—.

[329] JOSÉ MARÍA GIMENO FELIÚ, Hacia la buena administración de la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados, España, Marcial Pons, 2024, p. 104-111.

De la interpretación conforme a los artículos 1, 25, 108 a 113 y 134 constitucionales es posible configurar un concepto de la buena administración pública en México; al respecto, la buena administración corresponde al conjunto de deberes y actuaciones exigibles a las autoridades, dentro de su respectivo ámbito de competencia, orientados a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, el desarrollo nacional y el crecimiento económico, mediante un desempeño diligente, eficiente, transparente conforme a la ley, cuyo incumplimiento genera las responsabilidades y sanciones previstas por el ordenamiento jurídico.

De las citas disposiciones jurídicas se identifica una naturaleza jurídica múltiple de ese concepto, como un derecho, principio, una facultad, una obligación y como una prohibición.

Como un derecho de la persona, la buena administración se define como el derecho humano para recibir, de las autoridades, en el ejercicio de sus atribuciones y dentro de su respectivo ámbito de competencia, el despliegue de una actuación administrativa legal, eficiente, diligente, transparente y orientada al interés general, con el objeto de garantizar efectivamente los derechos humanos, así como de contribuir al desarrollo nacional y al crecimiento económico, cuya falta serán exigibles las responsabilidades y sanciones correspondientes.

Como un principio de la actuación de la autoridad, la buena administración pública constituye un principio constitucional y administrativo que ordena, orienta y limita el ejercicio de las atribuciones públicas, de modo que toda actuación de la autoridad debe desplegarse conforme a los parámetros de legalidad, objetividad, eficiencia, diligencia, transparencia, proporcionalidad y servicio al interés general, con la finalidad de hacer posible el goce efectivo de los derechos humanos y de asegurar, desde la función pública, las condiciones necesarias para el desarrollo nacional y el crecimiento económico.

Al respecto, Javier Barnés Vázquez refiere que la buena administración pública es un principio democrático; en la medida en que la buena administración integra un conjunto de derechos procedimentales, las relaciones que mantiene con el principio democrático cobran fuerza en aquellos eventos en el que el procedimiento administrativo sirve como herramienta para aplicar la ley a casos concretos, de ordinario a través de actos administrativos singulares.

Aquí el procedimiento coadyuva a la democracia, puesto que se utiliza para hacer realidad en cada caso lo que la ley democrática ha dispuesto.[330]

Como una facultad, la buena administración pública se entiende como una facultad expresamente dirigida a la autoridad, consiste en la potestad que la Constitución Federal y la ley atribuyen a los entes y órganos públicos para intervenir válidamente, dentro del ámbito de su competencia, mediante actos, procedimientos, resoluciones y políticas públicas orientados al interés general, al ejercicio efectivo de los derechos humanos, al desarrollo nacional y al crecimiento económico, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, transparencia, diligencia y responsabilidad.

Como una obligación, la buena administración pública es obligación de la autoridad, consiste en el deber constitucional y legal impuesto a las autoridades competentes de actuar, dentro de su respectivo ámbito competencial, con diligencia, eficiencia, transparencia, legalidad y orientación al interés general, a fin de hacer posible el ejercicio efectivo de los derechos humanos, contribuir al desarrollo nacional y promover el crecimiento económico, bajo un régimen de responsabilidad por acción u omisión contraria al orden jurídico.

Como prohibición, la buena administración pública consiste en la necesidad de que las autoridades competentes se abstengan, dentro de su respectivo ámbito competencial, de realizar actos u omisiones contrarios a la legalidad, la diligencia, la eficiencia, la transparencia y la orientación al interés general, que impidan o afecten el ejercicio efectivo de los derechos humanos, el desarrollo nacional y el crecimiento económico, por cuya comisión la autoridad competente iniciará el procedimiento correspondiente, fincará la responsabilidad respectiva e impondrá la sanción aplicable.

En esos términos, la buena administración, a manera de derecho, tutela la necesidad de la persona y la colectividad de una actuación administrativa diligente, eficiente, transparente y conforme a la ley aplicable; como una facultad, habilita a las autoridades para adoptar, formal y materialmente, las decisiones y las medidas necesarias dentro de su ámbito de competencia para garantizar los derechos humanos, el buen desempeño de la función pública y el desarrollo del país; como una obligación, impone el deber de actuar en función del interés general, la garantía de los derechos humanos, el desarrollo nacional y el crecimiento

[330] JAVIER BARNÉS VÁZQUEZ, Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo, Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 21, 2019, pp. 77 y 79-80.

económico; y, como prohibición, previene a los funcionarios de incurrir en actos u omisiones antijurídicos, arbitrarios, ineficientes u opacos.

En suma, la buena administración pública constituye una institución jurídica de naturaleza compleja y de contenido multidimensional, dado que se proyecta simultáneamente como un derecho de la persona, como una facultad de la autoridad, como una obligación para la actuación de la administración y como una prohibición de conductas contrarias al orden jurídico, lo cual requiere el ejercicio efectivo de diversas facultades, funciones y competencias para su cumplimiento efectivo.

En esos contextos, la buena administración pública se configura como un verdadero parámetro constitucional de juridicidad, eficacia y responsabilidad de la función pública, orientado a asegurar que la actuación del Estado se traduzca efectivamente en un beneficio de la persona y de la colectividad para el cumplimiento de los fines de la administración pública.

VII. La buena administración pública en la legislación local

La buena administración es un principio que orienta el buen ejercicio de la función pública, por su contenido, alcance, finalidad y efectos se transversaliza[331] en los diferentes ámbitos de competencia en México—federal, local y municipal—.

Para efectos de su aplicación en el ámbito local, esa figura jurídica se ha introducido en la legislación estatal, como en el caso de la Ciudad de México, a manera de derecho humano, principio de actuación y obligación para las autoridades, cuyo reconocimiento exige a los funcionarios de la administración pública garantizar su ejercicio, reconocimiento y protección a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente, que procure el interés público y combata la corrupción.

La institución jurídica de la buena administración en la CDMX se regula en los artículos 3, numeral 3 —como un derecho— y 60, numeral 1, primer párrafo —como un derecho— de la CPCDMX, el artículo 2, segundo párrafo —como un derecho— de la LOPEAPCDMX[332]

---

[331] CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, *Implementación de la Estrategia de Gobierno Abierto en Iberoamérica*, México, 2018, p. 56.

[332] Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, en adelante LOPEAPCDMX.

y el artículo 1, apartado E, numeral 1 (como un derecho), 36, primer, segundo —como un derecho y un principio de actuación—, tercero y quinto y 108, numeral 23 —como una obligación— de la LCDHG.[333]

Del régimen jurídico de la buena administración pública en la CDMX se deriva su múltiple naturaleza jurídica de conformidad con su ámbito de aplicación personal y material,[334] de esa manera se presenta como un derecho, un principio de actuación de la administración pública y una obligación para las autoridades de la CDMX, en cada caso reconoce un conjunto de derechos, facultades y obligaciones para la persona y la autoridad competente.

Como derecho de la persona, implica el ejercicio de los derechos de petición y su debida atención en un plazo razonable, de audiencia, de debido proceso, de legalidad administrativa y de indemnización del daño causado por la actuación irregular de la administración pública.

Como un principio de actuación de la administración local, ordena a las autoridades a que lleven el adecuado despacho y sustanciación de los asuntos de manera imparcial y equitativa en un plazo razonable y conforme al principio del debido proceso administrativo, para lo anterior, el ejercicio de la función pública deberá colocar en su núcleo a la persona, y actuar conforme a los principios de generalidad, uniformidad, derecho a la información, transparencia, regularidad, continuidad, calidad, rendición de cuentas, participación ciudadana, gobierno abierto y el uso de tecnologías de la información y comunicación.

Como una obligación, implica que las autoridades de la CDMX, en su ámbito de competencia, lleven a cabo las acciones necesarias para garantizar el derecho a la buena administración conforme a la Constitución de la CDMX y las leyes aplicables.

Al respecto, el reconocimiento del derecho a la buena administración en la legislación de la CDMX representa un avance relevante en la consolidación de un modelo de gestión pública centrado en la persona, transforma una exigencia orgánica y funcional de la administración en una auténtica posición jurídica exigible frente a las autoridades de la CDMX.

---

[333] Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, en adelante LCDHG.

[334] Al respecto, con base en los criterios emitidos por los Tribunales federales en México, estos han determinado que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos y que con sustento en éste se deben generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental, a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales, y que toda persona servidora pública garantizará, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública; en Tesis: I.4o.A.5 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2225, registro digital: 2023930; en https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930

Su reconocimiento como derecho, principio de actuación y obligación institucional fortalece la tutela de los derechos de la persona, establece parámetros y límites concretos de legalidad, eficacia, transparencia y rendición de cuentas en la actuación de las diversas autoridades, y obliga a que la actividad administrativa se oriente de manera efectiva al interés general.

De esta forma, la legislación local no sólo reconoce formalmente la buena administración, sino que la convierte en un criterio normativo de validez, desempeño y responsabilidad de la función pública.

Sobre esto último, se destaca que en caso de que los funcionarios de la administración pública de la CDMX incurran en una falta a la función pública o incumplan con lo previsto en la ley, las autoridades competentes iniciarán el procedimiento respectivo, imputarán la responsabilidad administrativa e impondrán la sanción que corresponda; este procedimiento se encamina a garantizar los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público en la CDMX.

VIII. La integración del derecho a la buena administración pública en México

Dada la Reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en México,[335] el artículo 1 de la Constitución Federal situó los derechos humanos como el elemento central en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales y el desempeño de la función pública en cualquier nivel de competencia, para ello, conminó a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para lo anterior, y a manera de contexto, conviene hacer referencia brevemente a la histórica sentencia dictada en 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[336] en el *Caso Radilla Pacheco vs. México*; cuyo litigió motivó la citada reforma constitucional, la cual principalmente reconfiguró los principios de supremacía constitucional, la recepción de los tratados internacionales en México y la obligatoriedad de los mandatos convencionales en sede nacional.[337]

---

[335] Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario oficial de la Federación del diez de junio de 2011; en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0

[336] En adelante la Corte Interamericana.

[337] SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Ficha técnica: *Caso Radilla Pacheco vs. México*; en https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360&lang=es

La Corte Interamericana dictó la referida sentencia el 23 de noviembre de 2009; entre sus resolutivos están aquellos relacionados con la declaración de la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada, en 1974, del señor Rosendo Radilla Pacheco por parte de elementos del Ejército mexicano, y la imposición de obligaciones específicas al Estado mexicano en materia legislativa y jurisdiccional para armonizar el Derecho mexicano con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Del análisis de fondo a esa sentencia y la consulta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[338] —el conocido Expediente Varios 912/2010—,[339] la SCJN determinó el reconocimiento de la competencia de Corte Interamericana en tres puntos específicamente: i) que las sentencias, en las que el Estado mexicano sea parte en el litigio, constituyen cosa juzgada internacional, lo cual implica la vinculación en la totalidad de sus términos y criterios doctrinales para todos los órganos estatales —legislativo, ejecutivo y judicial—; ii) que, los criterios derivados de las sentencias de la Corte Interamericana donde México no sea parte en el litigio serán considerados orientadores para los juzgadores mexicanos y su aplicación es obligatoria cuando resulten más favorables a la persona, y iii) la inaplicación del artículo 57 del Código de Justicia Militar frente a violaciones de derechos humanos cometidas contra civiles.

El contenido y alcance de esos puntos, originó la reforma constitucional del 10 de junio de 2011,[340] misma que modificó sustancialmente el artículo 1 de la CPEUM, entre otros, reconoció la interpretación de los tratados internacionales en la práctica jurídica en México, siempre que estos favorezcan la protección más amplia de los derechos humanos; esta reforma instituyó dos métodos de interpretación actualmente fundamentales en nuestro país: i) el principio *Pro Persona* y ii) la interpretación conforme, e instauró el control de convencionalidad *ex officio* en el marco de un modelo de control difuso de constitucionalidad.[341]

---

[338] En adelante SCJN.

[339] SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Expediente varios 912/2010, pp.46-47; en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

[340] Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *op*. *cit*.,

[341] JAVIER DONDÉ, "Comentarios al Expediente Varios 912/2010", *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 58-61 en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5539/5.pdf

Respecto de los citados métodos hermenéuticos, el principio *pro persona* —técnicamente conocido como *pro homine*— es un principio del Derecho que exige al operador jurídico la aplicación o interpretación de una norma que provea la mayor protección a la persona y a sus derechos humanos; lo cual implica dos variantes: i) la *preferencia normativa*, es decir, la aplicación de la norma más favorable sin importar su jerarquía formal, y ii) la *preferencia interpretativa*, esto es, elegir la interpretación más favorable para la plena eficacia del derecho fundamental en disputa. La interpretación conforme, por su parte, es una exigencia para las autoridades a fin de que la legislación secundaria sea analizada y aplicada en torno a los parámetros constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos.

En cuanto al control de convencionalidad *ex officio*, la SCJN ha sostenido que, dado que los jueces ordinarios no tienen competencia para expulsar del ordenamiento las normas que estimen inválidas —facultad reservada a órganos de control concentrado—, sí están obligados a inaplicar de oficio aquellas disposiciones de jerarquía inferior que vulneren los derechos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de la materia.

Este control implica que la *interpretación conforme* se realice en *sentido amplio*, esto es, analizar todo el ordenamiento jurídico a la luz de los derechos humanos, y en *sentido estricto*, es decir, adoptar la interpretación que resulte compatible con el estándar internacional cuando existan múltiples alternativas jurídicamente válidas; una vez hecho lo anterior, y en su caso, *inaplicar la ley* cuando las opciones anteriores no resulten técnica o conceptualmente viables para proteger el derecho vulnerado.

En ese contexto, México se vio obligado a adoptar las acciones necesarias para reconocer en el derecho interno los tratados internacionales de derechos humanos de los que es parte, a fin de que la actuación formal y material de todas las autoridades se ajuste a los parámetros constitucionales y convencionales aplicables.

En ese contexto, debe entenderse que el cumplimiento de los tratados o instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que una jurisdicción sea parte constituyen un mandato de orden preferente e incondicionable para el Estado firmante; al respecto, por la firma de la Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública por parte del Estado mexicano, este adquirió la obligación de reconocer y armonizar su contenido con el Derecho interno.

Por lo que hace al derecho a la buena administración y su recepción en el Sistema Jurídico Mexicano, las autoridades competentes —legislativas, administrativas y judiciales— han llevado a cabo diferentes acciones para su reconocimiento, ejercicio, protección, garantía y defensa, lo cual ha requerido una profunda transformación estructural en la cultura del servicio público y el diseño institucional, con el fin de renovar el ejercicio de la función pública, de esa forma garantizar el derecho a la buena administración pública.

IX. De la administración pública a la buena administración pública en México

Para la armonización de los instrumentos de carácter internacional firmados por México, entre otros la Carta Iberoamericana, desde su firma a la fecha, el Estado mexicano ha realizado diversas acciones encaminadas a armonizar efectivamente ese derecho con el articulado de la CPEUM y las leyes respectivas, especialmente aquellos relacionados con: i) la rectoría del Estado en el desarrollo nacional; ii) la obligación de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; iii) el uso, administración y racionalidad de los recursos públicos y iv) la responsabilidad de los servidores públicos en caso del desempeño irregular de su empleo, cargo o comisión.

En ese sentido, durante muchos años la administración pública en México permaneció marcada por la burocracia, los excesos, el dispendio, el presidencialismo y la baja eficiencia en sus procesos, lo que evidenció una gestión pública ineficiente y de alto costo, caracterizada por elevados niveles de gasto público, limitada inversión productiva y escasa eficacia en los procesos económicos del país.

Tal situación, llevó al actual gobierno de transición a identificar las áreas de oportunidad para mejorar los procesos y garantizar mejores resultados, para ello llevo a cabo diversas acciones encaminadas al desarrollo nacional y económico del país, cuyo proceso se ha llevado a cabo desde 2019, en tres ejes principales de su administración: i) política y gobierno; ii) política social y iii) economía.[342]

En 2018, en México se vivió un momento histórico que cambió la realidad institucional y política en nuestro país; debido a que el candidato a la Presidencia de México, impulsado por el partido de oposición al partido hegemónico, había ganado las elecciones federales de ese

[342] PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024, en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

año,[343] ya se anticipaba un gobierno de transición impulsado por otros valores y principios que especialmente transparentaban la función pública, y que a su vez, contrastaban con aquellos que conducían la administración del gobierno saliente.

En ese sentido, la nueva administración para retomar los asuntos fundamentales del país, conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y su Eje I sobre Política y gobierno, consideró necesario, entre otros, erradicar la corrupción y el dispendio, recuperar el Estado de derecho y separar el poder político del poder económico; para ello, formuló la estrategia nacional para efecto de garantizar: i) el empleo, la educación, la salud y el bienestar social; ii) el respeto a los derechos humanos y iii) regenerar la ética de las instituciones y de la sociedad, todo ello a partir de los procesos de reforma legislativa principalmente a la Constitución y, consecuentemente, a las legislación secundaria.

Para esto último, durante todo ese gobierno, el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó diversos proyectos de reforma constitucional y legal en diversas materias, considerando entre otros, las obligaciones para todas las autoridades previstas en el artículo 1 constitucional para su mayor efectividad; dichas propuestas reformaron, entre otros los artículos 25,[344] 108,[345] 110,[346] 111,[347] 113[348] y 134 constitucionales para efecto de redirigirlos en torno al contenido, efectos, finalidad y alcance a la buena administración pública como principio de actuación de la administración y como derecho de la persona gobernada.

---

[343] MAGUEY, HUGO Y MANUEL, NAYELI, "Resalta prensa internacional victoria de López Obrador", *Revista Global*, México, 2018, en: https://unamglobal.unam.mx/resalta-prensa-internacional-victoria-de-lopez-obrador/

[344] El 15 de abril de 2025 mediante la publicación en esa fecha del Decreto por el que se reforman el párrafo décimo del artículo 25 y la fracción XXIX-Y del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación administrativa y digitalización; en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_276_15abr25.pdf

[345] El 19 de febrero de 2021 mediante la publicación en esa fecha del Decreto por el que se declara reformados los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero; en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_245_19feb21.pdf

[346] El 15 de septiembre de 2024 mediante la publicación en esa fecha del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial; en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_258_15sep24.pdf

[347] Ibidem

[348] El 15 de septiembre de 2024 y 20 de diciembre de 2024 mediante la publicación en esas fechas del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica; en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_258_15sep24.pdf y https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_268_20dic24.pdf

X. El derecho a la buena administración pública en el ordenamiento jurídico mexicano: adopción, armonización y acciones para su efectividad

Conforme a los apartados anteriores, en México, actualmente, la buena administración pública ha transitado de ser un mero concepto doctrinal de contenido ideológico y jurídico para consolidarse como un derecho fundamental de contenido prestacional y adjetivo y una directriz para el actual Gobierno y su administración, cuyos efectos se han materializado en las acciones y políticas públicas para su efectividad formal y materialmente.

La armonización de los instrumentos internacionales firmados por México, como la Carta Iberoamericana han contorneado las pautas a las que los Estados democráticos de Derecho, como México deben ceñirse para garantizar una gestión orientada a la dignidad humana, la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas para el cumplimiento efectivo del principio a la buena administración pública.

En ese sentido, por la firma de esa Carta, el Estado mexicano ha asumido el compromiso de armonizar efectivamente los instrumentos de carácter internacional en la materia con el articulado de la Constitución Federal y sus leyes secundarias. Ese proceso de adopción normativo se ha llevado a cabo de conformidad con los procesos de reforma constitucional y legislativa[349] correspondientes en torno a cuatro ejes fundamentales del texto constitucional: i) la rectoría del Estado para el desarrollo nacional; ii) la exigencia a todas las autoridades del reconocimiento y protección de los derechos humanos; iii) el uso, administración y racionalidad de los recursos públicos y iv) la responsabilidad de los servidores públicos en caso del desempeño irregular de su empleo, cargo o comisión.[350]

En México, la positivación del derecho a la buena administración pública requirió un profundo proceso de transición legal e institucional apoyado en diversos procesos legislativos de reforma constitucional y legal que permitieron la movilización y actualización de las estructuras de gobierno, sus funciones, sus procesos y su normatividad aplicable.

---

[349] Ponce Solé, sobre la reforma legislativa señala que, la innovación y el aprendizaje regulatorio sean instrumentos valiosos, el régimen jurídico aplicable requiere reformas para lograr una mayor coordinación, mecanismos de gobernanza más claros y garantías más sólidas para asegurar que la experimentación sea compatible con el Estado de Derecho; en Juli Ponce Solé, Los sandboxes en España y su relación con la buena administración y la colaboración público-privada, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 72, 2026, p. 20-22.

[350] Los artículos 25, 108, 110, 111, 113 y 134 constitucionales.

Una vez consolidada la base normativa y las primeras estrategias de cumplimiento, el Estado mexicano implementó diversas acciones encaminadas a garantizar la efectividad y permanencia del derecho a la buena administración. Este proceso de consolidación se articuló de manera coordinada a través de tres ejes principales de la acción pública: gobierno, política social y economía.

Se conoce que, históricamente, la administración pública en México permaneció bajo la sombra de la burocracia, los excesos, el derroche, el presidencialismo y una baja eficiencia en los procesos, ese modelo estructural evidenció una gestión gubernamental ineficiente y de alto costo, caracterizada por un elevado nivel de gasto público que no se traducía en inversión económica real, generando mayores costos y una escasa eficiencia en los procesos productivos y económicos de la nación.[351]

La necesidad de superar ese tipo de prácticas institucionales en la administración pública impulsó un proceso de reforma integral a partir de un cambio de régimen político, reconfigurando los cimientos constitucionales para materializar la buena administración tanto como un principio rector de la actuación estatal como un derecho exigible por la persona gobernada.

Esa transición institucional en México se ha encaminado a consolidar el principio de la buena administración pública en nuestro país y en los procesos y las estructuras de la administración pública, tales acciones son un presupuesto indispensable para el reconocimiento, protección y efectividad de ese principio; para ello, se procuró crear los vehículos idóneos a través de la reforma legislativa de los artículos 25, 108, 110, 111, 113 y 134 constitucionales y la implementación de políticas públicas transversales en los distintos ámbitos y órdenes de gobierno, en la sociedad y en los procesos económicos.

Lo anterior, con el fin de eliminar las viejas prácticas del derroche y la ineficiencia burocrática y dar paso a la transformación de la forma de desempeñar la administración pública en nuestro país; la experiencia de México en torno a la figura de la buena administración pública permite que, ante la comunidad latinoamericana, se presente como un referente relevante sobre cómo la voluntad política de un gobierno de transición, encauzada a través de mecanismos de reforma legislativa y planeación nacional democrática, puede

[351] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN, La burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización, *op. cit.*, pp. 41-44.

redefinir la relación entre el ciudadano y la administración, transformando los deberes de gestión del Estado en auténticos derechos humanos plenamente efectivos y exigibles.

XI. La buena administración pública en México en torno a la Agenda 2030

A poco tiempo de presentar los resultados de la implementación de la Agenda 2030, la situación de México respecto a la eficacia de los derechos fundamentales se encuentra relacionada con la capacidad técnica, funcional y operativa de la administración pública a través de la reforma legislativa, por cuyos procesos de reforma han articulado ese derecho con una nueva visión de administración pública, lo cual se asocia con el cumplimiento de las metas globales de desarrollo sostenible consignadas en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas.

Para México, los cambios estratégicos en sus procesos y sus estructuras gubernamentales representan la transición de la vieja gestión burocrática ineficiente y de alto costo al modelo de gobernanza democrática que concibe a la buena administración como un principio de actuación interna y como directriz para el desarrollo integral, la equidad social y la sustentabilidad económica de nuestro país. La alineación de los objetivos nacionales con los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030[352] —particularmente el objetivo 16[353]— llevó a México a rediseñar las políticas de planeación económicas, sus sistemas de fiscalización, sus procesos sustantivos y sus instituciones a fin de elevar su eficiencia y mejorar sus resultados.

La buena administración en torno al objetivo de desarrollo sostenible número 16 —paz, justicia e instituciones sólidas— de la Agenda 2030, implica el diseño y configuración de estructuras e instituciones administrativas eficaces, responsables e inclusivas a fin de consolidar sociedades justas y pacíficas. El Estado mexicano integra este mandato internacional a través de su marco constitucional y de los instrumentos de planeación democrática, traduciéndolo en tres directrices principalmente:

I) Que la administración pública central activamente promueva la paz y la justicia a través de instituciones, órganos, entidades, estructuras y procesos sólidos que permitan el acceso

[352] NACIONES UNIDAS, Objetivos de Desarrollo Sostenible, en https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/objetivos-de-desarrollo-sostenible

[353] El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles; en Ibidem.

efectivo a la justicia, al Estado de derecho y a una administración pública transparente, orientada a erradicar la corrupción institucional y a recuperar la confianza ciudadana.

II) Que las instituciones, órganos y entidades de la administración pública realicen las acciones y los procesos necesarios que permitan la rendición de cuentas y la eficiencia en sus procesos internos y en aquellos frente a terceros, considerando la aplicación de directrices como la racionalidad, la transparencia y la debida administración de los recursos públicos, que garanticen el correcto gasto público y eliminen la discrecionalidad y la opacidad interna.

III) Que mediante sus acciones y procesos se diseñen políticas públicas que permitan la participación ciudadana y la inclusión, de tal forma que, mediante canales efectivos, la sociedad civil y las comunidades históricamente vulneradas participen en igualdad de condiciones en la toma de decisiones, lo cual garantizará una gestión pública inclusiva y respetuosa de los derechos humanos.

Para lo anterior, se debe precisar el tipo de acciones necesarias para tal efecto, considerando principalmente la implementación de acciones estratégicas mediante las reformas legales necesarias para el acoplamiento de la administración pública a los objetivos de la Agenda 2030.

Al respecto, en México, la administración pública de transición a la fecha implementó profundas reformas constitucionales y legales encaminadas al desarrollo nacional, la racionalidad y transparencia del gasto público y la responsabilidad de los servidores públicos. Dichas reformas se han incluido en la legislación secundaria relacionada con la presupuestación sostenible, el control interno y de desempeño de la función pública, lo cual determina el desempeño de la administración pública, los procesos, las acciones y los resultados considerando los compromisos adquiridos en la Agenda 2030.

Las dos administraciones públicas de transición vincularon estratégicamente los contenidos de sus Planes Nacionales de Desarrollo con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030; esa armonización implicó que los programas presupuestarios sectoriales o especiales consideraran acciones que contribuyeran al cumplimiento de las metas de sostenibilidad y que permitieran la asignación de recursos públicos con un enfoque prioritario en materia de educación, salud universal, empleo digno y bienestar social, lo cual favoreció ejercicios de racionalidad económica y eficiencia operativa.

Asimismo, esta administración consideró necesario adoptar medidas de combate a la corrupción y de fortalecimiento del control interno, a fin de reducir los niveles de opacidad, soborno y discrecionalidad en todas sus manifestaciones. En ese sentido, México ha fortalecido el marco jurídico en materia de control interno, evaluación del desempeño de la función pública y combate a la corrupción.

Las reformas constitucionales a los artículos 108, 113 y 134 de la CPEUM están reorientando la actuación y desempeño de los servidores públicos hacia una nueva ética institucional. Actualmente, las autoridades competentes en materia de auditoría, declaración patrimonial y responsabilidades administrativas llevan a cabo acciones y procedimientos encaminados a prevenir la impunidad y la desviación del desempeño regular del empleo, cargo o comisión, asimismo a garantizar la sanción aplicable y el resarcimiento oportuno.

Dentro de las acciones para agilizar los procesos de la administración pública, se ha priorizado la implementación de la digitalización y la simplificación administrativa, la apertura de ventanillas únicas electrónicas y la simplificación de trámites gubernamentales, lo cual reduce costos, burocracia y discrecionalidad, al mismo tiempo que eleva la productividad, mejora los resultados y favorece la igualdad procesal de los administrados.

Pese a los avances descritos, la administración pública aún enfrenta desafíos relevantes en materia de efectividad de la gestión pública sostenible. Pese a los progresos normativos e institucionales alcanzados, subsisten retos estructurales para consolidar plenamente la eficacia de la administración y de sus procesos frente a los compromisos asumidos en la Agenda 2030.

El principal desafío radica en completar plenamente los estándares de la buena administración y la sostenibilidad, si bien es cierto, la administración pública federal ha implementado los principios de austeridad, combate a la corrupción y de desempeño de la función pública, también lo es que, algunos procesos aún cuentan con asimetrías técnicas y presupuestales que demoran la implementación oportuna de los procesos y sus resultados.

Esto último, implica la revisión y la vigilancia constante para proponer mejoras, regularizar los procesos y prevenir cualquier desviación en el cumplimiento de la normatividad aplicable.

Para eliminar cualquier situación irregular, la administración pública, a través de las autoridades competentes está fortaleciendo los procesos y las acciones para unificar los

criterios de responsabilidad administrativa, contabilidad gubernamental y evaluación del desempeño de la función pública.

La meta es garantizar que el derecho a la buena administración se instituya como una prerrogativa central, universal y plenamente exigible en México, que opere como la base institucional para la administración pública, que permita el beneficio y la paz social.

XII. Conclusiones

Del análisis sistemático de los apartados I a X se desprende que el derecho a la buena administración pública en México ha dejado de ser una formulación doctrinal para consolidarse como una institución jurídica de rango constitucional, de contenido normativo complejo y eficacia transversal en el Derecho Público. Su configuración contemporánea permite entenderlo, simultáneamente, como derecho fundamental, principio rector de la actuación estatal, parámetro constitucional de juridicidad de la función administrativa y fundamento del régimen de responsabilidad derivado de la actuación irregular de la administración.

En esa medida, la buena administración pública opera hoy como un parámetro constitucional de juridicidad, eficacia, transparencia y responsabilidad, que impone a todas las autoridades deberes positivos de actuación conforme a la legalidad, al interés general y a la protección reforzada de los derechos humanos. Su dimensión garantista no se agota en la proclamación axiológica del principio, sino que se proyecta en exigencias concretas de motivación, racionalidad en el uso de los recursos públicos, tutela administrativa efectiva, control del desempeño institucional y reparación frente a la lesión causada por el funcionamiento irregular del aparato estatal.

Su desarrollo en el contexto del Derecho Público contemporáneo evidencia, además, la progresiva recepción de estándares internacionales de derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, particularmente a partir de la reforma constitucional de 2011. La interpretación conforme, el principio pro persona y el control de convencionalidad ex officio han funcionado como técnicas de integración normativa que permiten armonizar el orden constitucional interno con instrumentos como la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, reforzando así su exigibilidad y densidad normativa.

En el caso mexicano, esa consolidación normativa se ha apoyado en la reinterpretación sistemática de los artículos 1, 25, 108 a 114 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la reconfiguración legislativa e institucional orientada a fortalecer la rectoría del desarrollo nacional, la eficiencia y honradez en la administración de los recursos públicos, la rendición de cuentas y la responsabilidad administrativa y patrimonial del Estado. De este modo, la buena administración deja de ser un criterio programático para convertirse en un estándar jurídico operativo de validez, desempeño y control de la actividad administrativa.

Las transformaciones normativas e institucionales observadas en los últimos años han orientado la administración pública mexicana hacia un modelo más exigente de legalidad, transparencia, simplificación administrativa, digitalización, control interno y evaluación del desempeño, con el propósito de superar inercias históricas de opacidad, dispendio e ineficiencia. En ese tránsito, la buena administración se proyecta no sólo como pauta de organización del poder administrativo, sino también como presupuesto de legitimidad material del ejercicio de la función pública.

Desde esta perspectiva, la transversalización del derecho a la buena administración pública en los distintos órdenes de gobierno y ámbitos competenciales confirma su aptitud para operar como una categoría articuladora del constitucionalismo administrativo mexicano y como un punto de convergencia entre derechos humanos, organización administrativa, control del poder y gobernanza democrática. Su eficacia futura dependerá, sin embargo, de la consolidación de mecanismos institucionales de tutela administrativa efectiva, evaluación, fiscalización, participación ciudadana y cumplimiento de los compromisos de sostenibilidad vinculados con la Agenda 2030.

La transversalización del principio de la buena administración pública en los distintos órdenes de gobierno y competencia ha permitido su consolidación como un criterio de validez y desempeño de la función pública, vinculando la actuación administrativa con estándares de legalidad, eficiencia, ética pública y orientación al interés general.

Finalmente, puede concluirse que los principales avances y resultados del derecho a la buena administración pública en México son consecuencia directa de un proceso sostenido de reforma legislativa e institucional en los últimos años, mediante el cual se ha tratado de reconfigurar su estructura normativa, sus procesos administrativos y su cultura

organizacional, con el objetivo de garantizar un modelo de gobernanza democrática, eficiente y centrado en la persona.[354]

En suma, la buena administración pública se erige hoy como un pilar fundamental de nuestro país, cuya consolidación futura dependerá de la continuidad en los procesos de reforma, implementación efectiva de políticas públicas y fortalecimiento de los mecanismos de evaluación, control y participación ciudadana de las siguientes administraciones.

XIII. Bibliografía

I) Libros

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Secretaría de la Función Pública / Universidad de Guadalajara, *Implementación de la Estrategia de Gobierno Abierto en Iberoamérica*, México, 2018.

Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2014.

GRISELDA ANGUIANO ESPINOSA, *El procedimiento administrativo sancionador en la legislación mexicana*, México, Bosch, 2024.

Javier Dondé, Comentarios al Expediente Varios 912/2010, in: A. Zaldívar (ed.), *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

Jesús Ramírez Millán, *Derecho Constitucional Sinaloense*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000.

Jorge Fernández Ruiz, *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2022, 2ª ed.

José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM / CNDH, 2009.

José María Gimeno Feliú, *Hacia la buena administración de la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*, España, Marcial Pons, 2024.

Omar Guerrero, *La administración pública. Principios de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2019.

[354] Al respecto, Rodríguez Arana hace referencia a la centralidad de la persona, quien funge como la primera y principal característica de una buena administración pública; hasta el punto de que si no existiera no podría hablarse de una Administración democrática porque lo que caracteriza a la Administración del Estado de Derecho, de la democracia, es precisamente el servicio a la ciudadanía, su tendencia a la mejora de las condiciones de vida de las personas; en JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 6, 2013, p. 28.

Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.

Revistas

Alejandro Blanco Zúñiga, Administración pública y gobernanza en Colombia: aportes para una gestión transparente en clave dialéctica, *Revista Administración y Desarrollo*, 1 (2024).

Augusto Durán Martínez, Buena administración y autoridades reguladoras, *Revista Estudios de Derecho Administrativo* 25 (2023).

Carlos E. Delpiazzo, Dimensión ética de la buena administración, *Revista Dignitas* 41 (2021).

Jaime Rodríguez-Arana, La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 6, (2013).

Javier Barnés Vázquez, Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21 (2019).

Luis Alejandro Arcila Russi / Miguel Alejandro López Olvera, El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia, *Revista Inciso: Derecho y Política* 21 (2019).

Paulina Morales Hidalgo / José Ángel Bermúdez García / Jean Carlos García Zacarías, Planteamientos sociopolíticos de la educación en el pensamiento filosófico griego antiguo: Sócrates, Platón y Aristóteles, *INNOVA Research Journal* 3 (2018).

José Juan Sánchez González, La burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización, *Espacios Públicos* 64 (2025).

William Guillermo Jiménez, El derecho a la buena administración pública. Contenido y desarrollo en Iberoamérica y Colombia, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 91, (2025).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sitios de internet

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, en: https://clad.org/about

Decreto por el que se reforman el párrafo décimo del artículo 25 y la fracción XXIX-Y del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación administrativa y digitalización; en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_276_15abr25.pdf

Decreto por el que se declara reformados los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero; en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_245_19feb21.pdf

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial; en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_258_15sep24.pdf

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica; en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_268_20dic24.pdf

Diccionario panhispánico del español jurídico, Administración, en: https://dle.rae.es/administraci%C3%B3n?m=form

Diccionario panhispánico del español jurídico, Administrar, en: https://dle.rae.es/administrar?m=form

Diccionario panhispánico del español jurídico, Administración pública, en: https://dpej.rae.es/lema/administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica

Hugo Maguey / Nayeli Manuel, Resalta prensa internacional victoria de López Obrador, *Revista Global*, México, 2018, en: https://unamglobal.unam.mx/resalta-prensa-internacional-victoria-de-lopez-obrador/

Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, en: https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/objetivos-de-desarrollo-sostenible

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024, en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2025-2030; en https://www.dof.gob.mx/2025/PRESREP/PND%202025-2030.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Tratados de México, en: https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/tratados/eyJpdiI6IjJnSG1UVERiQXYwTXUyZzlTTTNzd1E9PSIsInZhbHVlIjoiOXRYYlBlelNJVmJDendkVkcwOFR2Zz09IiwibWFjIjoiMmNmM2E1ZmVmYWUyYTY5M2U1ZDQyOWQyMmVlZDFkYzFmY2U2YTU0YTFmOTY0NzA3ODVkNWUzNDY1N2IzZjYwNCJ9

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha técnica: *Caso Radilla Pacheco vs. México*, en: https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360&lang=es

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente varios 912/2010, pp. 46-47, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Seguimiento de asuntos resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en: https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225

Tesis: I.4o.A.35 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 3, página 2077, Décima Época, Registro digital número: 2003143; en https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003143

Tesis: I.4o.A.5 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 8, diciembre de 2021, Tomo III, página 2225, registro digital: 2023930; en https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930

LA IMPORTANCIA DE PERFECCIONAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

SUMARIO: Introducción I.- Antecedentes Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE) II.- Planteamiento de los Problemas de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. III.- Propuestas. IV.- Conclusiones. Fuentes de Consulta.

JAVIER GAMBOA HERRERA

Introducción

El presente ensayo tiene como fin primordial resaltar y aportar algunas ideas respecto de las áreas de oportunidad que existen en la LFRPE después de leer a varios autores doctrinales como Magda Zulema Mosri Gutiérrez**,** María Fernanda Pinkus Aguilar, Ivonne Cecilia González Barrón, Velia Fernanda Márquez Rojas (ellas autoras pertenecientes a la anterior Suprema Corte de Justicia de la Nación), Álvaro Castro Estrada, Guillermo Cambero Quezada, así como varios autores de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembros del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Podemos decir que todos ellos, de una forma u otra han coincidido y coinciden en manifestar que las mejoras clave a la LFRPE, se deben centrar en fortalecer la capacitación de servidores públicos, aumentar la difusión de los derechos ciudadanos para asegurar una reparación integral, y la Implementación de seguros, debiendo agilizar los procesos de reclamación, entre otros que se irán mencionando a lo largo de este estudio.

La finalidad de sus obras en lo general pretende o busca transitar de un sistema enfocado en la responsabilidad subjetiva a uno de responsabilidad objetiva, garantizando indemnizaciones justas por actividad irregular del Estado.

I.- Antecedentes

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), fue publicada el 31 de diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y se encuentra vigente desde el 01 de enero de 2005, cabe hacer mención que ha sufrido varias reformas, la primera se dio en los meses de abril y junio de 2009; en la que, por primera vez se modificaron los artículos 2o, 18, 19, 23, 24 y 25, en los que se estableció que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y sus servidores públicos no eran sujetos de responsabilidad patrimonial por la emisión de sus opiniones, recomendaciones y actos, en la reforma posterior de ese mismo año, se emitieron reformas procedimentales, en donde se ajustaron los procedimientos para la reclamación de daños, regresando a esquemas del proyecto original para agilizar las indemnizaciones. La última reforma se dio en diciembre de 2023, esta se publicó el 29 de diciembre de ese año, aquí se reformó el primer párrafo del artículo 1 de la ley, con impactos en la estructura orgánica y los Órganos Internos de Control, trasladando recursos a la fiscalía general de la República (FGR), buscando reglamentar el derecho a la indemnización por daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado. Es aplicable a los poderes federales, entes públicos y órganos autónomos cuando su actuar lesiona bienes o derechos de particulares.

Su objetivo era y es hasta el momento, establecer las bases y procedimientos para indemnizar a particulares por daños causados por el estado, siempre que no tengan la obligación jurídica de soportarlos, busca establecer una responsabilidad objetiva y directa por parte del Estado por la actividad administrativa irregular, independientemente de la falta de dolo o culpa de los servidores públicos. Por otro lado, genera un proceso de reclamación, en donde la reclamación debe ser presentada por el interesado, y el ente público tiene la carga de la prueba para eximirse si alega fuerza mayor o culpa del solicitante. También señala los plazos de Prescripción que son de un año o dos si hay daños físicos/psíquicos, los cuales, empiezan a contar a partir del día siguiente a la producción del daño o cese de sus efectos, indica una cuantificación, ya que, la indemnización busca reparar el daño patrimonial directo o perjuicio lícito, determinado en dinero o especie y por último indica la supletoriedad, porque a falta de disposición en concreto, se aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación o el Código Civil Federal, según sea el caso.

II.-. Planteamiento de los Problemas de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Dentro de los principales problemas señalados por los autores antes citados, reiteran que existe entre los servidores públicos una genuina confusión sobre lo que constituye una actividad irregular y qué es simplemente una molestia soportable por el particular, también señalan que los expedientes suelen ser deficientes al demostrar el nexo causal entre la acción del Estado y el daño, los procedimientos de reclamación suelen ser lentos y complejos, dilatando el acceso a la justicia, también existe la dificultad para cuantificar daños, especialmente el daño moral y personal, lo que genera disparidad en las indemnizaciones, la reducción de la "Simulación" y Protección del Patrimonio Público, toda vez que, la ley prevé casos de simulación de daños para obtener indemnizaciones fraudulentas, sin mencionar que muy pocas personas desconocen los mecanismos jurídicos necesarios para reclamar un Daño Patrimonial provocado por el Estado.

Es por ello, que considero que la actual legislación necesita superar los obstáculos burocráticos que dificultan la obtención de indemnizaciones. El principal objetivo es fortalecer la confianza ciudadana, garantizar una reparación integral (rehabilitación, satisfacción y no repetición) y hacer efectiva la responsabilidad objetiva del Estado por su actuar irregular.

Por último, la LFRPE busca indemnizar a particulares por daños causados por "actividad administrativa irregular", es decir que, la ley reacciona después de que se produce el daño, para ser más específico la LFRPE es reactiva, no preventiva, lo que, permite que la corrupción a menudo se encuentre latente o se oculte en la actividad administrativa irregular que genera daños a terceros y si bien, la ley actual tiene o establece mecanismos de denuncia ante el Ministerio Público, esto no es suficiente sin una cultura interna de legalidad, porque hay que estar conscientes de que la sociedad actual exige mayor transparencia y honestidad en la administración pública y no podemos perder de vista que, es cierto que la ley busca reparar el daño al particular, pero también se deben de proteger los recursos públicos de reclamaciones fraudulentas.

IV.- Propuestas

Dentro de las propuestas importantes considero que, primero se debe generar u otorgar una capacitación y una profesionalización activa a los servidores públicos pues es fundamental para perfeccionar la aplicación de la LFRPE en México, ya que, la finalidad de esto es transformar un marco legal teórico en un mecanismo eficiente de justicia administrativa que garantice la reparación integral de los daños causados por la actividad administrativa irregular. Aquí desarrollo de manera muy breve las ventajas de la capacitación y profesionalización.

Capacitar y profesionalizar a los funcionarios y servidores públicos les permitiría distinguir de manera correcta entre funcionamiento regular e irregular, evitando el rechazo injustificado de reclamaciones y reduciendo litigios innecesarios, de igual forma, dota a los servidores públicos de habilidades para gestionar la etapa probatoria y evaluar correctamente la relación de causa-efecto, asegurando que la indemnización se base en pruebas sólidas, lo cual ayuda a optimizar los tiempos de respuesta y mejora la calidad de las resoluciones. Lo antes señalado también conlleva a fijar montos justos y uniformes.

Capacitar y profesionalizar a los funcionarios y servidores públicos reduciría la "Simulación" y Protección del Patrimonio Público, porque les enseñaría a identificar estas irregularidades y obligaría al personal a denunciar ante el Ministerio Público, protegiendo el erario, aunado a lo anterior, hay que estar consciente de que, el Estado mexicano debe responder a sentencias internacionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así que, la capacitación asegura que la aplicación de la ley esté alineada con el respeto a los derechos humanos y la reparación integral. También permite sustanciar correctamente el procedimiento disciplinario para la “Acción de Repetición”, que es cuando el Estado debe recuperar ese dinero, cuando un servidor público causa un daño por negligencia.

Aumentar la difusión de los mecanismos jurídicos de la ley fomentaría una cultura de reclamación y que los ciudadanos conozcan cómo exigir reparaciones por daños causados

por el Estado, toda vez que, es fundamental convertir un derecho teórico en una garantía práctica y efectiva para los ciudadanos mexicanos. Aunque la ley establece la obligación del Estado de indemnizar por daños derivados de una "actividad administrativa irregular" (artículo 113 Constitucional), su efectividad se ve limitada por el desconocimiento ciudadano, la complejidad técnica y la falta de cultura de la reclamación

Empoderar al ciudadano frente al Estado, fomentaría una cultura de la legalidad, puesto que, muchos ciudadanos desconocen que tienen derecho a ser indemnizados por el Estado, si este, causa daños a sus bienes por ejemplo, (vehículos por baches, daños por obras, errores médicos), si el ciudadano estuviera al tanto de este derecho, incentivaría a estos, a exigir esa responsabilidad en lugar de asumir el daño como inevitable, de igual forma, le permite al ciudadano conocer los plazos y las vías para reclamar este derecho, porque el derecho a reclamar prescribe por lo general en un año. La difusión permite que los afectados actúen dentro de los plazos legales, evitando la pérdida del derecho por omisión, también, al igual que, la capacitación y profesionalización, reduce de la "Actividad Administrativa Irregular", porque las dependencias públicas se ven forzadas a mejorar sus procesos, que a su vez conllevada a mejorar la calidad del Servicio Público, porque el Estado sabe que sus errores tienen un costo patrimonial y que los ciudadanos están informados para reclamar, es decir, genera un efecto preventivo, obligando a las autoridades a ser más diligentes en sus funciones para evitar el pago de indemnizaciones (reparación del daño)

Aumentar la difusión de los mecanismos jurídicos optimizaría la Operatividad del Procedimiento, sobre todo en la clarificación de la Carga de la Prueba, cabe recordar que la ley establece que el reclamante debe probar el nexo causal entre la actividad irregular y el daño. La difusión de estas pruebas es necesaria (fotografías, dictámenes, facturas) porque facilitaría la agilidad del procedimiento administrativo, dado que, reduciría los tiempos de espera, en lugar de los 30 días hábiles que marca la ley, de igual forma, permitiría identificar de forma correcta a la autoridad a quien debe acudir el ciudadano, porque muchos reclamos se rechazan por dirigirse a la entidad equivocada

Fortalecería o se entenderá de mejor manera el concepto de Responsabilidad Objetiva, es decir, la responsabilidad del Estado no depende de la "culpa" de un funcionario, sino de que la actividad administrativa fue irregular y causó un daño (objetiva). La difusión aclararía que no es necesario probar que el funcionario "quería" causar el daño, sino que el daño ocurrió por una falla del servicio y por último es fundamental dar a conocer que el Instituto Federal de Defensoría Pública puede brindar orientación y representación gratuita en estos casos, eliminando la barrera económica para reclamar.

Otra propuesta es implementar o contratar seguros contra riesgos por parte del Estado para garantizar los recursos económicos necesarios para indemnizar, porque en la práctica, los procesos suelen ser largos, complejos y dependientes de la disponibilidad presupuestal de cada ente público.

Actualmente, el pago de indemnizaciones depende del presupuesto anual de cada entidad, lo que puede causar retrasos significativos o falta de fondos. Contar con un seguro de responsabilidad civil hace que la aseguradora garantice la solvencia inmediata para pagar los daños. Esto asegura que la víctima reciba la reparación del daño (lesiones, daños materiales) de manera oportuna, sin depender de la burocracia administrativa para la liberación de recursos, otra ventaja es que, las aseguradoras especializadas pueden manejar la valoración de daños de forma más técnica y rápida. Al existir una póliza, se facilita la acción directa contra la aseguradora, acortando los tiempos de espera entre la reclamación y la indemnización aunado a que se tendrá una cuantificación objetiva, puesto que la valoración de daños (materiales o personales) puede ser compleja. Las aseguradoras cuentan con ajustadores profesionales que pueden determinar de manera justa y objetiva el monto de la indemnización, reduciendo las disputas sobre el valor de lo reclamado.

Por otro lado, las aseguradoras imponen estándares de seguridad para asegurar a los entes públicos. Esto obliga a las dependencias a mejorar la calidad de los servicios públicos para reducir accidentes, lo que fomenta una cultura donde el estado busca prevenir daños patrimoniales, en lugar de solo gestionar las consecuencias después de un litigio, también protege el patrimonio público porque se evitan desfalcos y no se afecta la operatividad de las

instituciones. El seguro permite transferir el riesgo económico a una entidad financiera, permitiendo que el estado cumpla con su responsabilidad sin descapitalizarse.

Ampliar los supuestos de responsabilidad para cubrir actos que actualmente quedan fuera, alineándose con los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La ampliación del alcance es necesario para fortalecer el Estado de Derecho, garantizando que los ciudadanos reciban una reparación integral e integral por los daños causados por la actividad administrativa irregular. A pesar de ser un mecanismo fundamental, la interpretación restrictiva y la falta de cobertura en ciertas áreas limitan la protección patrimonial de los gobernados.

Con base en lo antes señalado, hay que superar la limitación a la "Actividad Administrativa Irregular", porque la ley actual se centra en la "actividad administrativa irregular" (actos ilícitos o deficientes). Ampliar el alcance implica reconocer la responsabilidad objetiva y directa incluso cuando la actividad sea formalmente "regular" pero cause un daño especial y desproporcionado a un particular, lo anterior porque, un ciudadano no debe soportar daños desproporcionados solo porque el Estado actuaba conforme a sus facultades (ej. obras públicas que destruyen la fachada de un particular), de igual forma, habría que incluir la Responsabilidad Legislativa, es decir, indemnizar por leyes que posteriormente sean declaradas como inconstitucionales y que causaron perjuicios económicos directos, así como, el Error Judicial, en otras palabras, ampliar los mecanismos para resarcir daños por deficiencias graves en la administración de justicia, más allá de la simple libertad personal.

La ampliación debe garantizar que la indemnización no se limite al daño patrimonial directo (daño emergente), sino que abarque el lucro cesante, es decir, lo que el particular dejó de ganar a causa del daño, así como, el daño moral y psíquico, puesto que el Estado tienen que reconocer el impacto en la integridad personal o el honor, no solo en los bienes materiales, por otro lado, la ampliación debería permitir una simplificación del Procedimiento y Carga de la Prueba, al facilitar la carga de la prueba al ciudadano, permitiendo que el Estado demuestre que su actividad fue regular, dado que el Estado tiene mayor acceso a la información administrativa, así como reducir los plazos de respuesta y mejorar los

mecanismos de conciliación para evitar el litigio en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y por último la legislación debe cubrir daños causados por tecnologías emergentes, inteligencia artificial utilizada en trámites públicos, o daños ambientales derivados de la inacción administrativa, áreas donde la responsabilidad actual no está claramente definida.

Aunado a las propuestas anteriores habría que fortalecer el Procedimiento, con esto sugiero agilizar tanto la fase administrativa como la jurisdiccional, asegurando que la indemnización sea pronta, integral y cubra daños materiales y morales, esto es fundamental para garantizar que el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por daños causados por la actividad administrativa irregular sea efectivo, expedito y justo, en lugar de un proceso burocrático y excesivamente largo.

Actualmente, la carga de la prueba sobre la "actividad administrativa irregular" recae fuertemente en el particular. Fortalecer el procedimiento implica simplificar los requisitos de reclamación para que el ciudadano no requiera asesoría legal especializada de alto costo para iniciar el proceso. Hoy en día, el procedimiento administrativo suele ser lento, por lo que, se necesita establecer plazos perentorios y más cortos para que las dependencias federales resuelvan las reclamaciones, evitando que el particular espere años para una resolución, un procedimiento más fuerte aseguraría que los entes públicos cumplan con el pago de manera oportuna, sin dilaciones presupuestales, que permita que las víctimas reciban una reparación más ágil sin esperar al siguiente ejercicio fiscal, especialmente en casos de daños físicos o de salud.

El procedimiento debe obligar al ente público a aportar pruebas, en lugar de ocultarlas, reduciendo la asimetría de información entre el gobierno y el ciudadano, con lo cual, se tendrían peritajes más rápidos e imparciales, es decir, objetivos, lo que traería como consecuencia lógica, mayor transparencia y eficacia en el Registro de Indemnizaciones, que a su vez conduciría saber cuáles son las dependencias más ineficientes o que causan más daños. Esto permitiría a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) actuar contra los servidores públicos negligentes

De igual forma, permitiría profesionalizar de manera específica a las áreas de investigación y responsabilidad, para tramitar este tipo de reclamaciones, lo que, a su vez, permitiría que se incluyeran jurisprudencia de la SCJN, ya que ha emitido sentencias que amplían la interpretación de la responsabilidad estatal. El procedimiento debe ser reformado para integrar automáticamente estos criterios (por ejemplo, el daño moral o la pérdida de oportunidad), sin que el ciudadano tenga que litigar en amparo para obtenerlos.

Por otro lado, habría que contratar una consultoría profesional y reconocida a nivel internacional para implementar un modelo de cumplimiento gubernamental que prevenga riesgos y mejore la calidad de la gestión pública, es decir, implementar un Modelo de Compliance Gubernamental, que permita transitar de la reacción a la prevención lo que traería aparejado un reducción de daños porque se implementarían manuales, mapas de riesgos y protocolos éticos que prevendrían que ocurrieran actividades administrativas irregulares; un programa de Compliance permite anticipar escenarios de riesgo, reduciendo la necesidad de indemnizaciones y, por tanto, se protege el erario público.

En ese tenor se generaría o al menos se buscaría la eficacia y eficiencia en la Gestión Pública y en el combate a la Combate a la Corrupción, porque se institucionalizaría la figura del *Compliance Officer* en los entes públicos, garantizando que los funcionarios actúen bajo normas éticas y legales, reduciendo la corrupción, la cual, al ser restringida junto con las malas prácticas de funcionarios, permitiría reducir drásticamente el número de reclamaciones por daños al patrimonio de los particulares, lo que conlleva al fortalecimiento del Control Interno y la Responsabilidad Administrativa, ya que el compliance gubernamental se enfoca en la autorregulación y la creación de códigos de ética no busca que el servidor público cumpla con la ley para evitar una sanción, sino que la cumpla por convicción, esto a su vez ayuda a que el estado no solo reparare el daño, sino que, pueda sancionar internamente al responsable de manera más efectiva, mejorando la rendición de cuentas.

Por último, el compliance gubernamental alinea a los entes públicos con principios de transparencia, buen gobierno y eficiencia, incrementando la confianza de la ciudadanía transformando la reputación del estado, pasando de ser un ente que a menudo actúa con

negligencia, a uno que garantiza servicios de calidad, esto ayuda a los entes públicos a construir una defensa sólida al demostrar que se implementaron controles adecuados, lo que permite al Estado diferenciar entre una verdadera falla de servicio y una simulación de daños por parte del ciudadano.

Conclusiones

I. La capacitación y profesionalización no es solo técnica, sino que fomenta una cultura de ética pública y responsabilidad, transformando a los servidores públicos en agentes activos del cambio que garantizan la reparación del daño sin necesidad de llegar a instancias judiciales.

II. La difusión de los mecanismos jurídicos no solo mejora y perfecciona la aplicación de la LFRPE, sino que la hace efectiva. Transformar la ley de un texto legal a una herramienta de uso común para la ciudadanía garantiza la justicia patrimonial y promueve una mejor administración pública.

III. La LFRPE considero que es un gran avance en el derecho mexicano, pero carece de un mecanismo de financiación automática y ágil. La implementación de seguros de responsabilidad civil, tal como se sugiere en las tendencias actuales del derecho público, convierte la responsabilidad patrimonial en una herramienta operativa, justa y eficiente, garantizando que el ciudadano no soporte cargas públicas indebidas.

IV. La ampliación del alcance de la LFRPE no es solo una mejora administrativa, sino un imperativo de justicia social y derechos humanos. Garantiza que el ciudadano no quede indefenso frente al poder público, consolidando un Estado que no solo exige obligaciones, sino que responde por sus errores.

V. El fortalecimiento del procedimiento es necesario porque la ley actual es, en muchos aspectos, garantista para la Administración Pública y burocrática para el particular. Un procedimiento fortalecido convierte la responsabilidad patrimonial de una figura

teórica a un derecho real, obligando al Estado a mejorar la calidad de sus servicios públicos para evitar pagar indemnizaciones.

VI. Considero que la propuesta del compliance gubernamental convertiría a la LFRPE de una herramienta de "pago de daños" a un sistema integral de integridad y prevención de riesgos, lo cual es indispensable para una administración pública moderna y responsable.

FUENTES DE CONSULTA:

1.- Magda Zulema Mosri Gutiérrez de la responsabilidad patrimonial del Estado a la remediación de su actividad irregular (Editorial Tirant Lo Blanch, 2019)

2.- Magda Zulema Mosri Gutiérrez. Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley General de Víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción

3.- Pinkus Aguilar, María Fernanda, autor Responsabilidad patrimonial del Estado / María Fernanda Pinkus Aguilar, Ivonne Cecilia González Barrón, Velia Fernanda Márquez Rojas; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; presentación Ministro Arturo Zaldívar. Primera edición. -- Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021. 1 recurso en línea (XXIII, 279 páginas: ilustraciones; 28 cm.) -- (Cuadernos de jurisprudencia. Temas selectos de derecho; 3) Material disponible en PDF. ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa) ISBN 978-607-552-255-5

4.- Jean Claude Tron Petit * Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad https://escuelajudicial.oaj.gob.mx/publicaciones/revista/20/r20-07.pdf Patrimonial del Estado

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Última reforma publicada DOF 29-12-2023.

PERSPECTIVAS JURÍDICAS Y DERECHO HUMANO A UNA VIVIENDA SOSTENIBLE EN MÉXICO

José Pablo Martínez Gil[355]

RESUMEN: La presente investigación tiene la finalidad de analizar el derecho humano a una vivienda sostenible y adecuada en el contexto mexicano, fundamentándose en normativas internacionales y criterios de ONU-Hábitat. El texto detalla los siete pilares esenciales de la habitabilidad, a saber, entre otros, como la seguridad jurídica, la disponibilidad de servicios básicos y la asequibilidad financiera para la población. Asimismo, se describen los lineamientos técnicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para garantizar que las construcciones respeten el entorno, la identidad cultural y las condiciones climáticas específicas de cada región. También se destaca la importancia de la asistencia técnica participativa para superar el rezago habitacional y mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables. Finalmente, el trabajo que el lector tiene en sus manos, expone la vinculación de estos esfuerzos con los compromisos globales de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana para promover el desarrollo sostenible.

PALABRAS CLAVE: Vivienda adecuada, seguridad de la tenencia, habitabilidad, ubicación, adecuación cultural.

ABSTRAC: This research aims to analyze the human right to sustainable and adequate housing within the Mexican context, grounded in international standards and UN-Habitat criteria. The text details the seven essential pillars of habitability, including legal security,

[355] Ingeniero Civil, Abogado y Maestro en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Profesor de la Licenciatura en Derecho, Maestría en Derecho y Doctorado en Derecho de la Benemérita Universidad de Guadalajara. Autor y coautor de varios libros. Miembro fundador de la Red Internacional de Posgrado en Derecho.Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA). Miembro de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo (AMDA). Ponente en numerosos congresos celebrados en México y en otros países de Iberoamérica. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI) Nivel I y además cuenta con perfil del programa para el mejoramiento del profesorado (PRODEP) de la Secretaría de Educación Pública. Email: martinez_gil1@yahoo.com.mx

access to basic services, and financial affordability for the population, and outlines the technical guidelines established by the Secretariat of Agrarian, Territorial, and Urban Development to ensure that construction respects the local environment, cultural identity, and the specific climatic conditions of each region. It also highlights the importance of participatory technical assistance in addressing the housing deficit and improving the quality of life for the most vulnerable sectors. Finally, this work illustrates how these efforts align with the global commitments of the 2030 Agenda and the New Urban Agenda to foster sustainable development.

KEY WORDS: Adequate housing, security of tenure, habitability, location, cultural adequacy.

SUMARIO: I. *Proemio*. **II.** *Elementos de una vivienda adecuada ONU-HÁBITAT.* **III.** *Criterios técnicos para una vivienda adecuada*. **IV.** *Nueva Agenda urbana HÁBITAT III.* **V.** *Conclusiones*. **VI.** *Fuentes de información.*

El folleto informativo número 21 de ONU-Hábitat,[356] alude que "el derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada. A pesar del lugar fundamental que ocupa este derecho en el sistema jurídico mundial, el número de personas que no cuentan con una vivienda adecuada excede holgadamente los mil millones." Sigue haciendo referencia que varios millones de personas en todo el mundo viven en condiciones peligrosas para la vida o la salud, hacinadas en asentamientos improvisados, o en otras condiciones que no respetan sus derechos humanos ni su dignidad. Y que millones de personas más sufren todos los años desalojos forzosos o son amenazadas con desalojos forzosos de sus hogares.

La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Otros tratados internacionales de derechos humanos han reconocido o mencionado desde entonces el

[356] ONU-Hábitat, El derecho a una vivienda adecuada, *folleto informativo número 21*, p. 1, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf (consultada el 30 de julio de 2026).

derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad. El derecho a una vivienda adecuada incumbe a todos los Estados, puesto que todos ellos han ratificado por lo menos un tratado internacional relativo a la vivienda adecuada y se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales.

Varias constituciones protegen el derecho humano a una vivienda adecuada o declaran la responsabilidad general del Estado de asegurar una vivienda y condiciones de vida adecuadas para todos. Los tribunales de varios sistemas jurídicos también han fallado sobre casos relativos al disfrute de ese derecho, abarcando por ejemplo los desalojos forzosos, la protección de los locatarios, la discriminación en materia de vivienda o el acceso a servicios básicos en esta esfera. El derecho a una vivienda adecuada también ha recibido una creciente atención internacional, en particular de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos, de los acuerdos regionales de derechos humanos y de la Comisión de Derechos Humanos (remplazada en la actualidad por el Consejo de Derechos Humanos), que creó el mandato de un "Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado" en 2000. Estas 2 iniciativas han contribuido a aclarar el alcance y contenido del derecho a una vivienda adecuada.[357]

I. PROEMIO

Tanto el derecho positivo como la doctrina reconocen de tiempo atrás el derecho a la vivienda. Hace poco más de medio siglo que Alberto Martín Artajo escribió: "de los bienes necesarios a la sociedad doméstica, hay uno que reviste los caracteres de una exigencia inexcusable: es el hogar, de aquí que haya nacido lo que llamaríamos el derecho familiar a la vivienda, cuya satisfacción constituye para la sociedad y aún para el Estado, una nueva gravísima preocupación moral y aún un verdadero deber social".[358]

[357] *Ibidem*, pp. 1 y 2.
[358] MARTÍN ARTAJO, Alberto, "El derecho a la vivienda", *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, julio-diciembre, 1945, p. 74.

Como lo anuncia Pedro Escribano Collado: "Entre los bienes que se consideran de indispensable acceso para todo individuo está la vivienda". [359] Esto es indiscutible porque se trata de uno de los bienes fundamentales de la vida comunitaria, dada la función social que desempeña.

Nuestra Constitución de 1917 estableció, en relación con el trabajo, en el artículo 123, tres importantes disposiciones en concordancia con el derecho a una vivienda digna, o a la vivienda: la primera, en la fracción XII, al establecer la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores, "habitaciones cómodas e higiénicas". La segunda, en la fracción XXVIII, al establecer el patrimonio de familia, con las características de inalienable, inembargable, —actualmente sólo la primera— etcétera. Finalmente, la fracción XXX, al considerar de utilidad social a las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

"El incumplimiento de los patrones de la obligación de dar habitaciones a sus trabajadores propició que en 1972 se reformara la Constitución para establecer que los patrones satisfarían esa obligación con sus aportaciones a un fondo nacional de vivienda, y se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)".[360]

"Así como también el órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), denominado el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) fue creado mediante decreto emitido por el Congreso de la Unión publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1972".[361]

II. ELEMENTOS DE UNA VIVIENDA ADECUADA ONU-HÁBITAT

[359] ESCRIBANO COLLADO, Pedro, *La propiedad privada urbana*, Madrid, Montecorvo, 1979, p. 227.
[360] MARTÍNEZ GIL, José Pablo, *Régimen jurídico del urbanismo en México*, México, Editorial Porrúa, 2021, p. 130.
[361] *Idem.*

La vivienda adecuada está reconocida como un derecho en los instrumentos internacionales incluidos la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “La vivienda adecuada debe proveer más que cuatro paredes y un techo. Se deben cumplir una serie de condiciones particulares antes de considerarse como vivienda adecuada.

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en la normativa internacional de los derechos humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”.[362]

Al menos el 38.4 % de la población de México, ONU-Hábitat estima que habita en una vivienda no adecuada; es decir, en condiciones de hacinamiento, o hecha sin materiales duraderos, o que carece de servicios mejorados de agua y saneamiento.

Dicha estimación podría ser mucho mayor si se considera la ubicación de la vivienda en áreas de riesgo y la ausencia de seguridad en la tenencia de la tierra como factores de precariedad y vulnerabilidad, así como el número de personas que habitan en desarrollos de vivienda alejados de las áreas urbanas consolidadas, donde las fuentes de empleo y los servicios públicos de buena calidad son insuficientes, y aquellos que residen en viviendas que no están adaptadas a las condiciones climáticas, a sus necesidades físicas o a su identidad cultural.

Una vivienda durable de acuerdo a ONU-Hábitat, es cuando está construida en una zona *no riesgosa* y cuenta con una estructura permanente y adecuada para la protección de sus habitantes de condiciones climáticas extremas. Y los criterios que utiliza para determinar la calidad estructural y durabilidad de las viviendas son los siguientes:

- ✓ Resistencia de la estructura
- ✓ Resistencia de los materiales de construcción para los muros, techo y piso
- ✓ Cumplimiento de los códigos de construcción
- ✓ La vivienda no se encuentre en un estado ruinoso
- ✓ La vivienda no se requiera reparaciones mayores
- ✓ La vivienda no esté ubicada en terrenos inclinados

[362] ONU-Hábitat, E*lementos de una vivienda adecuada*, https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada (consultada el 31 de julio de 2026).

- ✓ La vivienda no esté ubicada en o cerca de residuos tóxicos
- ✓ Ubicación de la vivienda (peligrosidad)
- ✓ La vivienda no esté ubicada en un terreno inundable
- ✓ La vivienda no esté ubicada en una vía de paso peligrosa (vía ferroviaria, autopista, aeropuerto, líneas eléctricas).

Los siete elementos de una vivienda adecuada conforme a ONU-Hábitat son: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; ubicación; y adecuación cultural. Los cuales los define de la siguiente manera:

1. *Seguridad de la tenencia*

Condiciones que garanticen a sus ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

2. *Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*

Contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos.

3. *Asequibilidad*

El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos. Se considera que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30% de su ingreso en gastos asociados a la vivienda (ONU, 2018).

4. *Habitabilidad*

Son las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

5. *Accesibilidad*

El diseño y materialidad de la vivienda debe considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad.

6. *Ubicación*

La localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.

7. *Adecuación cultural*

Es una vivienda adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.

III. CRITERIOS TÉCNICOS PARA UNA VIVIENDA ADECUADA

En septiembre de 2019 la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; publica los criterios técnicos para una vivienda adecuada, los cuales —de acuerdo a Román Guillermo Meyer Falcón— son una herramienta fundamental para que los asistentes técnicos proporcionen a las personas beneficiarias las opciones para que una vivienda que responda a sus necesidades.[363]

La publicación de referencia define a la asistencia técnica como la asesoría calificada en el diseño, presupuesto, materiales, procesos y sistemas constructivos , así como en la inspección técnica de la construcción; y al diseño participativo como las características sociales y culturales de cada familia, mediante la integración de dinámicas con los beneficiarios, las herramientas necesarias para la comprensión del proyecto y el apego de sus requerimientos a los criterios establecidos y a la normativa vigente aplicable.

[363] Véase Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *criterios técnicos para una vivienda adecuada*, 2019, p. 9. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/496218/CriteriosTecnicosParaUnaViviendaAdecuada.pdf (Consultada el 02 de agosto de 2026).

La publicación en comento, divide en 14 características del diseño de una vivienda adecuada que son las siguientes:[364]

1. *Características físicas del terreno*

De acuerdo a los criterios técnicos para una vivienda adecuada especifica que, para integrar un diseño adecuado en la vivienda se deben considerar las condiciones físicas de la tierra, como el clima, la topografía, las vulnerabilidades de riesgo y todos aquellos aspectos que coincidan en el proyecto, además del propio conocimiento de las personas beneficiarias, quienes pueden ampliar la información y dar mayores parámetros respecto a las condiciones del terreno.

2. *Integración al contexto e imagen*

De conformidad con los criterios técnicos en comento señala que, en el diseño de la vivienda es importante considerar el entorno, sus características, así como la normativa urbana aplicable, lo que permitirá tener una mejor integración. Esta condicionante generalmente no es limitativa, salvo en las viviendas ubicadas en zonas con valor histórico o patrimonial y su localización respecto al entorno urbano las cuales están regidas por una normativa específica que se debe hacer del conocimiento de las personas beneficiarias para determinar los alcances respecto a fachadas, alturas y otros elementos que incidan en el contexto urbano.

3. *Diseño arquitectónico*

En armonía con los criterios técnicos, el diseño arquitectónico debe promover la identidad de la región dar respuesta a los usos y costumbres y ser una propuesta agradable, habitable y confortable, crear elementos que promuevan el arraigo a la zona y la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana. Se pueden utilizar elementos como juegos de luz y sombra; la combinación de alturas, remetimientos en fachadas, en vanos de puertas y colores; la proporción en fachada de vano; las proporciones de ventanas, entre otros.

[364] *Ibidem*, p. 21.

El diseño arquitectónico deberá responder a la forma de vida de los habitantes de la vivienda, —usos y costumbres—conforme a su región, es decir, identificar las necesidades y dar respuesta mediante el diseño de los espacios. A saber, si se identifica que en la región se utilizan pórticos, terrazas, espacios abiertos o patios para tomar el fresco por la tarde o para alguna actividad en específico, el diseño arquitectónico deberá prever espacios abiertos o semiabiertos, ligados o desligados de la vivienda.

La organización y optimización de los espacios, la manera en que se han dispuesto u organizado para que su uso sea confortable. El funcionamiento se encuentra asociado con los usos y costumbres de la población de la región. Para lograr un diseño apropiado de vivienda, es necesario zonificar los espacios según su uso y función, cuidando que se integren adecuadamente.

Además, proponer la reforestación y respetar árboles existentes.

4. *Zonificación de espacios*

En consonancia con los criterios técnicos, se promoverán las soluciones que se conformen de espacios mayores a los mínimos establecidos por la normativa, con la finalidad de mejorar las condiciones de habitabilidad.

Conforme al diagnóstico se deberá considerar, en su caso, la concentración de las instalaciones, con el fin de reducir el recorrido de las tuberías, sin omitir su relación con las zonas privadas y públicas. No omitiendo que los espacios privados, como los dormitorios y el baño, requieren vestíbulo y no deben situarse muy cerca del acceso.

Considerando las necesidades presentes y futuras de las personas beneficiarias, cada proyecto se desarrollará con base en un diseño progresivo, ya que generalmente la edificación de la vivienda se consolida de manera paulatina con la relación a los recursos disponibles de la familia, por lo que es conveniente mantener un diseño que permita el crecimiento futuro ordenado, con una reducción de costos de optimización de superficies e instalaciones.

Cada propuesta de crecimiento progresivo deberá estar acorde al número de habitantes, actividades productivas, usos y costumbres. Este crecimiento deberá ser planeado, ordenado y perfectamente, por etapas.

Las propuestas de progresividad para la vivienda pueden ser horizontales o verticales, con la finalidad de aprovechar instalaciones de núcleos húmedos existentes —baño y

cocina—, procurar que no se tengan que cerrar vanos de puertas o ventanas de las etapas previas de la vivienda y se puedan utilizar los módulos estructuradores —muros interiores y exteriores—, sin que sea necesarios demolerlos con el crecimiento. De igual forma, los vestíbulos y pasillos deben optimizarse en la planeación de crecimiento.

La intervención deberá estar preparada técnicamente para recibir ese crecimiento, cuidando la seguridad estructural, funcionalidad y habitabilidad.

De acuerdo a los criterios publicados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la relación entre los espacios de una vivienda es factible siempre y cuando no se mezclen ni se afecten las actividades funcionales entre uno y otro, por ejemplo:

- El baño no debe ser paso obligado para acceder a otro espacio.
- El dormitorio no debe ser paso obligado para acceder a otro espacio diferente; el espacio estará destinado para uso exclusivo de quien o quienes ahí pernoctan.
- Al menos un baño, o medio baño, debe ser accesible desde los espacios de circulación de la vivienda.
- La estancia, el comedor y la cocina pueden constituir un espacio común, pero con funcionalidad claramente definida y delimitada, según las actividades particulares de cada espacio superpuesto.
- Puede existir un único espacio habitable, pero con funcionalidad claramente definida y delimitada, según las actividades particulares de cada espacio superpuesto, además de contar con las condiciones necesarias para su adecuada iluminación, ventilación, higiene y seguridad.

5. *Espacios habitables*

Con apego a los criterios técnicos, el espacio de dormitorio, recámara o zona de descanso debe estar diseñado para fortalecer el descanso y la privacidad de cada uno de los integrantes de la familia, con el propósito de abatir el hacinamiento. El acceso a la habitación deberá hacerse privado por medio de diversos materiales fijos o movibles. Se debe procurar que el espacio considere la privacidad de todos los integrantes de la familia, en su situación actual y futura.

El espacio para usos múltiples, por lo regular se destina para la convivencia de los integrantes de la familia. Se refiere a sitios conocidos como sala, comedor, corredor, portal u otros nombres regionales. Pueden ser espacios de un solo uso o de usos múltiples, pero es indispensable que las medidas internas correspondan a un buen funcionamiento para las actividades a desarrollar conforme a lo que manifieste la familia.

Este espacio podrá contar con acceso desde el exterior o bien a través de un lugar cubierto de transición libre, podrá contar con medios muros, si así se justifica en el diagnóstico por usos y costumbres. También podrá tener tipología de la región y zona bioclimática.

Toda vivienda debe contar con un espacio exclusivo para el aseo personal —baño/zona de aseo—, de los integrantes de la familia. Este espacio podrá estar adosado a la vivienda, con acceso interno o externo o bien desligado de esta, según usos y costumbres. Incluso podrá diseñarse la zona de disposición de desechos sólidos en un espacio diferente a la zona destinada para bañarse.

La disposición de desechos sólidos y aguas grises se podrá conectar a la red de drenaje, siempre y cuando se cuente con el servicio. En donde no, se debe buscar un sistema alternativo de acuerdo con el clima para no comprometer la salud de la familia.

La cocina es el espacio destinado a la preparación y guardado de los alimentos. Podrá formar parte del cuerpo principal de la vivienda o diseñarse adjunto o desligado, conforme a los usos y costumbres. Será posible delimitar la cocina con muros completos o medios muros o tener un espacio cubierto pero abierto.

Se debe prever la conexión para acceso a algún tipo de combustible o, en su caso, contemplar una estufa ecológica con la instalación adecuada que no comprometa la salud.

Los lavaderos, pilas o lavanderías son el espacio destinado al lavado de manos, trastes o ropa que podrá ser exclusivo o mixto y estar ubicado al interior de los espacios habitables o en el patio bajo sombra.

Todos los espacios habitables y auxiliares deben contar con iluminación y ventilación natural, a través de ventanas operables, vanos o medios muros, o bien combinar cualquiera de esos elementos con iluminación central a través de domos, tragaluces o similares. Asimismo, los espacios deben contar con condiciones de seguridad estructural conforme a la normativa aplicable. Las alturas estarán en función del clima.

6. *Características de la vivienda apoyada con recursos de la comisión nacional de vivienda*

Conforme estipulan los criterios técnicos, debe procurarse que las viviendas tengan características específicas que ayuden a identificar que son parte de alguno de los programas del actual gobierno, por lo que el asistente técnico y las personas beneficiarias tendrán a su disposición, en la dirección electrónica *https://www.gob.mx/conavi* un catálogo que contendrá elementos arquitectónicos, paleta de vegetación y ornamentación que podrán implementarse de acuerdo con las zonas climáticas y regiones del país, así como sugerencias de las metodologías de diseño participativo que se podrán implementar.

7. *Accesibilidad*

En cumplimiento con los criterios técnicos, la vivienda es adecuada si se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados. La accesibilidad universal en la vivienda es la condición que debe cumplir el entorno, así como los objetos y dispositivos que pueden ser utilizables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad, de manera autónoma y natural, cualquiera que sea su condición.

8. *Especificaciones por zona climática*

Los criterios técnicos delimitan las alturas mínimas de los espacios por zona climática se dividen de la siguiente forma:

Zona climática	**Altura de los espacios**
Cálido húmedo	2.80 m.
Cálido seco	2.50 m.
Templado	2.30 m.
Frío	2.30 m.

La envolvente térmica de la vivienda se compone por techo, piso, muros y ventanas, elementos en contacto con el exterior e interior que tienen la función de proteger a las personas del calor, frío, humedad, lluvia, viento y radiación solar.

Cuando una envolvente térmica no está diseñada de acuerdo con el clima y la orientación, puede generar mayores pérdidas o ganancias de temperatura en el interior de la vivienda, lo cual propicia incomodidad en sus ocupantes.

Para el diseño adecuado de la envolvente térmica es importante considerar estrategias pasivas de diseño, como la orientación de la vivienda y de sus espacios interiores, promover la ventilación e iluminación natural suficientes en todos los espacios, el uso de materiales resistentes y duraderos provenientes de la zona, así como la implementación de elementos arquitectónicos que favorezcan el confort al interior.

Las condiciones de confort que requiere el ser humano son importantes para el ahorro energético de la vivienda. Cuando una persona se siente incómoda con las condiciones de temperatura o iluminación, primero realiza acciones de adaptación pasivas, como abrir y cerrar ventanas y cortinas, abrigarse o desabrigarse y, si las condiciones siguen desfavorables, recurre a acciones activas que consumen energía, como encender un ventilador, la calefacción o lámparas.

Las acciones activas no solo repercuten de forma negativa en la economía de los habitantes de la vivienda por el consumo energético que generan, sino también en el medio ambiente por los recursos y procesos implicados en la generación de energía eléctrica y la emisión de residuos.

La orientación es la primera acción que debe considerarse para el buen funcionamiento y desempeño térmico de la vivienda. A continuación, se presentan algunas recomendaciones generales para orientar la vivienda según el uso y necesidades de la familia.

Al *Norte*:

La orientación al norte no tiene incidencia solar directa, por lo que brinda buena iluminación todo el año sin incrementar la temperatura al interior. En climas fríos y templados en esta orientación se debe tener cuidado en los vanos para evitar la pérdida de temperatura.

Recomendaciones generales:

- Ubicar en esta orientación espacios donde se desarrollen actividades que generen calor o que requieren de menor temperatura (área de preparación de alimentos, áreas de trabajo físico, lugares para conservar alimentos o productos frescos, entre otros).
- Ubicar en esta orientación espacios que requieren buena iluminación como áreas de estudio, áreas para trabajos manuales.

Al *Sur*:

La orientación al sur recibe radiación solar directa durante todo el día, en particular durante otoño e invierno, por lo que suele ser la zona de la vivienda con mayor temperatura.

Recomendaciones generales:

- Ubicar en esta orientación espacios de corta permanencia.
- En climas templados y fríos, ubicar espacios que deben ser calentados en las tardes y noches (recámara, estancia).
- En climas templados sembrar árboles que pierdan hojas en invierno (vegetación caducifolia), que provean sombra y frescura en el verano y permitan la radiación solar directa en el invierno.
- En climas cálidos sombrear la fachada con vegetación o pórtico.
- Evitar ventanales de grandes dimensiones para evitar sobrecalentamiento incluso en climas templados.

Al *Este*:

La orientación al este recibe radiación solar directa en las mañanas. Sin embargo, la ganancia de temperatura no se percibe de manera inmediata.

Recomendaciones generales:

- Ubicar en esta orientación espacios que se utilicen por las mañanas en corta permanencia —comedor, baño— o que se utilicen por las tardes en larga permanencia (estancia, comedor).
- En climas cálidos ubicar espacios de uso vespertino y nocturno que requieran temperaturas templadas (habitaciones, baño).
- En climas templados y fríos ubicar los espacios de mayor uso matutino (baño, comedor).

Al *Oeste*:

La orientación al oeste recibe radiación solar directa en las tardes, por lo que los espacios ubicados en esta orientación son los que tienen mayor temperatura por las noches.

Recomendaciones generales:

- En climas templados y fríos ubicar al oeste espacios que se utilicen por la tarde y noche (habitaciones, baño).
- En climas cálidos sombrear la fachada con vegetación o pórtico y ubicar espacios que se utilicen por las tardes que sean de corta permanencia (cuarto de lavado, baños y bodegas).

La consideración de las condiciones climáticas favorece el ahorro energético de la vivienda, al promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales (sol, agua, viento). A continuación, se presentan algunas estrategias pasivas para mejorar el desempeño térmico de la vivienda por tipo de clima.

Clima frío:

Objetivo. Incrementar la temperatura del interior a través de la absorción de radiación solar y evitar la pérdida de calor a través de los elementos arquitectónicos.

Cubiertas. Las cubiertas deben ser planas para facilitar la ganancia de calor, ya que tienen mayor área expuesta a la radiación solar. En zonas de alta precipitación y nieve es

necesario considerar la pendiente adecuada tomando en cuenta que por cada diez grados de inclinación se pierde de diez a 15 % de ganancias de calor. Para garantizar la concentración del calor al interior de la vivienda se recomienda un techo bajo.

Muros. Los muros orientados al sur y al oeste deben ser gruesos para absorber el calor durante el día y transmitirlo al interior de la vivienda durante la noche. El tipo de material y el espesor determinarán la ganancia de calor en la vivienda.

Ventanas. Las ventanas deben tener protección como cortinas, contraventanas o similares, que permitan ganancias directas de radiación solar durante el día y eviten pérdidas de temperatura durante la noche. La dimensión de las ventanas deberá ser la mínima para evitar pérdidas de temperatura, sin comprometer la ventilación o iluminación natural.

Color. Las tonalidades oscuras en cubierta y fachadas son las más apropiadas, ya que facilitan la absorción de la radiación solar y favorecen la transmisión de calor al interior de la vivienda.

Vegetación. Los árboles de hoja perenne, que conservan las hojas todo el año, pueden ser utilizados como barrera para desviar los vientos dominantes y con ello evitar pérdidas de calor.

Recomendaciones generales:

Deben tener:

- Cubiertas planas con aislamiento.
- Asoleamiento en muros.
- Protección de ventanas.

No deben tener:

- Aperturas en techo.
- Sombreado de la vivienda.
- Ventanas de grandes dimensiones.
- Ventilación cruzada.

Clima seco:

Objetivo. Reducir las ganancias de calor a través de elementos arquitectónicos y facilitar condiciones de humedad al interior de la vivienda.

Cubiertas. Las cubiertas de materiales con una alta capacidad de reflejar y emitir la radiación solar son una buena opción para evitar la ganancia de calor. Un techo alto permite que el aire caliente se concentre en la parte superior, lo que favorecerá una temperatura agradable en el área habitable de la vivienda.

Muros. Se recomienda usar materiales de baja conductividad térmica, como bloques de arcilla o bloques huecos, que eviten la rápida transmisión de calor del exterior hacia el interior de la vivienda.

Ventanas. Las ventanas en orientación este, sur y oeste deben tener dispositivos de control solar como parasoles, pantallas, celosías o similares, que eviten el paso de la radiación solar hacia el interior de la vivienda.

Color. Las tonalidades claras en cubierta y fachadas son las más apropiadas para reflejar la radiación solar y disminuir las ganancias de calor al interior de la vivienda.

Microclima. La vegetación es una excelente estrategia para aumentar la humedad en el ambiente. Es posible generar un microclima dentro de una vivienda mediante la plantación estratégica de árboles y arbustos que proporcionen sombra y humedad. Un patio central con estanques de agua y vegetación con poco requerimiento de agua reduce la temperatura del aire y humidifica los espacios que lo rodean.

En climas extremosos con noches e inviernos fríos, deberán considerarse estrategias de calentamiento como techos rasos desmontables e invernaderos adosados y alternativas de regulación de temperatura como muros semienterrados.

Recomendaciones generales:

Deben tener:

- Techos altos.
- Sombreado de la vivienda.

- Control solar en ventanas.
- Vegetación y cuerpos de agua.

No deben tener:

- Aperturas en techo.
- Asoleamiento en cubierta, muros y ventanas.
- Colores obscuros en fachadas.

Clima cálido-húmedo

Objetivo. Reducir las ganancias de calor y favorecer la ventilación.

Cubierta. El diseño de la cubierta debe considerar el mínimo de superficie horizontal expuesta al sol para reducir la transmisión de calor al interior de la vivienda. Las cubiertas formadas por sistemas de techos, cámara de aire y cielo raso son muy eficientes para disipar el calor interno. Una cámara de aire, cerrada o abierta puede lograrse mediante un techo inclinado. Las aberturas en el techo inclinado o al nivel del cielo raso facilitan la salida de aire caliente.

Muros. Los muros deben tener baja conductividad térmica para evitar rápidas ganancias de calor al interior de la vivienda. Se recomienda sombrear aquellos de mayores asoleamientos, con un sistema que permita el paso del aire.

Ventanas. Las ventanas deben facilitar la ventilación cruzada para renovar el aire, disipar el calor y evitar la acumulación de humedad al interior, así como de favorecer una temperatura agradable en el área habitable de la vivienda. Las ventanas de mayor dimensión deberán colocarse en la fachada orientada a los vientos dominantes, mientras que les de menor dimensión en la fachada opuesta, para incrementar la velocidad del viento al interior. Se recomienda considerar dispositivos de control solar como parasoles, pantallas, celosías o similares en las fachadas de mayor asoleamiento.

Color. Las tonalidades claras en cubierta y fachadas son las más apropiadas para reflejar la radiación solar y disminuir las ganancias de calor al interior de la vivienda.

Vegetación. La vegetación es el mejor elemento para sombrear las paredes y reducir las ganancias de calor, por lo que se recomienda plantar árboles altos que permitan el paso

del viento y den sombra. Un patio central facilita la climatización de todos los espacios que lo rodean.

Recomendaciones generales:

Deben tener:

- Techos altos, inclinados y con cielo raso.
- Sombreado de la vivienda.
- Control solar en ventanas.
- Ventilación cruzada.

No deben tener:

- Asoleamiento en cubierta, muros y ventanas.
- Colores obscuros en fachadas.

Clima templado

Objetivo. Equilibrar las ganancias y pérdidas de temperatura conforme a las estaciones del año, así como evitar la radiación solar en verano y facilitar las ganancias de calor en invierno.

Cubierta. Una cubierta inclinada siempre es recomendable para evitar ganancias de calor y acumulación de agua por precipitación. Para su diseño debe considerarse que por cada diez grados de inclinación se pierde de 10% a 15% de ganancias de calor.

Muros. Para los muros que reciben radiación solar directa se debe considerar un sistema o material que retenga el calor y lo libere de manera lenta hacia el interior de la vivienda y facilite temperaturas agradables durante el día y la noche.

Ventanas. Las ventanas deben tener protección como cortinas, contraventanas o similares, que permitan controlar las ganancias y pérdidas de temperatura. La ubicación y dimensión de las ventanas deben facilitar la ventilación cruzada para renovar el aire, disipar el calor en verano y favorecer una temperatura agradable en el área habitable de la vivienda.

Color. Las tonalidades claras en cubierta y fachadas son las más apropiadas para reflejar la radiación solar y disminuir las ganancias de calor al interior.

Vegetación. Los árboles de hoja caducifolia que pierden las hojas en invierno, son recomendables en las orientaciones de mayor asoleamiento para sombrear la vivienda durante el verano y favorecer la ganancia de temperatura por radiación solar directa en invierno. Es posible generar un microclima dentro de una vivienda mediante la plantación estratégica de árboles y arbustos que proporcionen sombra y humedad con esquema de patio central.

Recomendaciones generales:

Deben tener:

- Techos altos.
- Sombreado de la vivienda.
- Control solar en ventanas.
- Ventilación cruzada.
- Vegetación y cuerpos de agua.
- Patio central.

No deben tener:

- Cubiertas planas.
- Aperturas en techo.
- Colores obscuros en fachadas.

9. *Características generales de la construcción*

Como establecen los criterios técnicos, la vivienda debe contar con firme, piso de cemento, madera, mosaico u otro recubrimiento.

Muros. La vivienda debe construirse con materiales adecuados como madera, adobe tecnificado, tabique, ladrillo, block, piedra o concreto, entre otros. Se podrán incluir opciones mixtas entre materiales, siempre y cuando las especificaciones técnicas de la propuesta estructural se presenten a consideración y validación del área técnica de la Comisión Nacional de Vivienda, pues de trata de no poner en riesgo la seguridad de las familias. Se

debe considerar la adaptación cultural de la vivienda adecuada para una elección óptima de los materiales a utilizar.

Techos. El techo de la vivienda podrá ser de losa de concreto, viguetas con bovedilla, terrado con viguería, teja, madera, palma, paja, tejamanil, principalmente. Para los tres últimos, se sugieren opciones mixtas con los primeros. En caso de uso de cubierta ligera debe de contar con aislante termo acústico. Puede ser plafón de materiales diversos, previamente validado por la Comisión Nacional de Vivienda, en función de no condicionar la habitabilidad de la vivienda. Se debe contar con bajada de agua pluvial por tubería o pendientes a zonas exteriores.

Puertas y ventanas. Los vanos de ventanas al exterior deben contar con materiales que posibiliten estar resguardados de la intemperie. Pueden ser de material nuevo o de reúso, pero deben permitir en todos los casos la iluminación y ventilación natural. Conforme a los usos y costumbres, se podrá considerar el uso de celosías como apoyo al control climático.

Acabados. Los proyectos deben incluir acabados exteriores e interiores según lo siguiente:

- En muros, se promueve que los únicos materiales base aparentes en exteriores sean tabique, piedra y material de la región. En los demás casos se debe aplicar acabado final según el proyecto.
- En el caso de materiales de tierra cruda (adobe, bajareque, tierra compactada entre otros) se deben aplicar acabados finales en basa a cal, arena o tierra e impermeabilizante y pinturas con productos naturales de la región. Se deben evitar morteros con cemento, en caso de ser aparentes, así como vigilar el uso de sobre cimientos y aleros que protejan de la intemperie por deslave.
- En muros interiores el acabado será bajo lo estipulado en los alcances del proyecto.
- En techos, las cubiertas ligeras deben tener un plafón. Las losas de concreto, viguetas y bovedilla deben tener un acabado final en interiores.
- Para el caso de los sistemas constructivos innovadores, será necesario demostrar el cumplimiento de las características mecánicas para su uso en la vivienda conforme a lo establecido en el artículo 81 de la Ley de Vivienda.

Instalación hidráulica: La vivienda debe contar con la red hidráulica de distribución al interior de la construcción. En caso de no poder cubrir la demanda de agua a través del abastecimiento municipal se podrán destinar recursos de la línea de apoyo sustentabilidad para la construcción de un sistema integral de manejo de agua.

Instalación eléctrica: Se deben instalar las salidas suficientes para cubrir las necesidades de iluminación particulares de cada espacio habitable. En caso de que la localidad en donde se ubique la vivienda no cuente con red de energía eléctrica, se podrán destinar recursos de la línea de apoyo sustentabilidad para un sistema de ahorro y generación de electricidad.

Instalación sanitaria: Si la localidad donde se ubique la vivienda cuenta con red de drenaje, será obligatoria la conexión para descarga de las aguas residuales domésticas. En caso de que no se cuente con servicio de red de drenaje, se debe instalar un sistema de tratamiento primario (mínimo) de aguas residuales, para evitar la contaminación del subsuelo y cuerpos de agua, para lo que se podrán destinar recursos de la línea de apoyo sustentabilidad. Queda prohibido tener descarga directa hacia algún cuerpo de agua pozo de filtrado.

10. *Adecuación cultural*

La diversidad cultural de nuestro país es tan extensa que resulta complejo deben respetarse los usos y costumbres y adaptar los procesos de intervención a estas condiciones. Los criterios técnicos establecen que la adecuación cultural en la vivienda debe de considerar y respetar la expresión de la identidad en cada región.

La vivienda, en contexto responde a las expresiones culturales, económico sociales y ambientales específicas de cada lugar. Refleja los recursos materiales, avances y limitaciones técnicas, así como formas sociales de comportamiento e interacción. El proceso de diseño participativo será, sin duda, la herramienta principal para considerar estas características de identidad específicas.

11. *Presupuesto*

En completo acatamiento a los criterios técnicos para una vivienda adecuada, la asistencia técnica debe entregar a la Comisión Nacional de Vivienda y a los beneficiarios de los programas el presupuesto o catálogo informar los alcances de los trabajos de intervención que se realizarán en cada vivienda. Este documento contendrá la síntesis de volumen por ejecutar, así como el costo integrado por los materiales, mano de obra, herramienta y equipo. Todos los conceptos que formen parte del presupuesto deben contar previamente con el consentimiento de las personas beneficiarias y corresponder a las necesidades de la familia, con base en los resultados obtenidos en el proceso de diseño participativo.

12. *Materiales de construcción*

Como establecen los criterios técnicos para una vivienda adecuada y con el fin de optimizar recursos, la asistencia técnica llevará a cabo un estudio de mercado, correspondiente a las necesidades del proyecto, con el fin de conocer la disponibilidad de los materiales requeridos para el tipo de intervención. En este estudio se considerará si en la zona existen materiales propios de la región, su abasto y facilidad de entrega. Es primordial que la asistencia técnica verifique que los materiales de construcción a emplearse cuenten con la calidad y la resistencia adecuadas para los trabajos de intervención. En caso de detectar alguna deficiencia o anomalía, también será responsabilidad de la asistencia técnica informarlo a las personas beneficiarias, para su inmediata atención y enterar al a Comisión Nacional de Vivienda de las acciones u omisiones.

13. *Mano de obra*

En consonancia con los criterios técnicos para una vivienda adecuada, la asistencia técnica deberá apoyar a las personas beneficiarias en la elección de quienes ejecutarán los trabajos de construcción requeridos en la intervención, para que estos se lleven a cabo con calidad y eficiencia. Se buscará siempre privilegiar la mano de obra local y la instalación de capacidades locales de forma que la mano de obra participante sea lo más adecuada posible.

14. *Procedimientos constructivos*

Con estricto apego a los criterios técnicos para una vivienda adecuada, la asistencia técnica propiciará siempre mejoras estructurales en la vivienda. y al personal en obra para llevar a cabo de manera correcta los diversos procedimientos constructivos.

Dentro de los criterios técnicos para una vivienda adecuada, podemos observar la importancia de establecer criterios generales de intervención relativos a la seguridad estructural, supone en sí, uno de los retos más importantes de la actual administración del gobierno federal, pues busca, entre otras cosas, retomar la estabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos de las personas y de las comunidades.

Respecto a la seguridad estructural de la vivienda adecuada, la publicación de referencia, la divide en dos grandes rubros a saber: gestión integral del riesgo y los criterios técnicos que debe observar la asistencia técnica.[365]

a) *Gestión integral del riesgo*

El conocimiento del territorio de intervención es uno de los factores decisivos para lograr diseños seguros e integrales de los inmuebles a reconstruir. La consulta de los programas de desarrollo urbano, de ordenamiento territorial y ambiental, así como los atlas de riesgo cuando estos estén disponibles, formará parte de la revisión sistemática para verificar que los sitios cumplan con los usos de suelo dispuestos, para considerar zonas de riesgo y las medidas de mitigación contempladas.

La consulta de los atlas de riesgo permitirá identificar y alertar sobre vulnerabilidades como fracturas geológicas, laderas y cortes de suelo potencialmente inestables, subsidencias presencia de oquedades en el subsuelo, zonas de inundación y corrientes de agua, existencia de redes de distribución de energía, sismicidad, fenómenos hidrometeorológicos, entre otros.

Como referencia podrá consultarse la información del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), para facilitar la identificación de cada uno de los inmuebles. En ocasiones, las propias comunidades cuentan con mapas de riesgo que pueden ser de gran utilidad.

A lo largo del proceso se evitará el depósito de escombros y residuos de la demolición en los cauces de ríos, zonas lacustres, playas, barrancas, predios inhabitados, caminos

[365] *Ibidem*, p. 39.

vecinales y zonas de recarga de mantos acuíferos, con el fin de no deteriorar los ecosistemas, la generación de azolves y la contaminación de las fuentes de abastecimiento de agua potable.

En este proceso las revisiones técnicas que deben aplicarse en la identificación de zonas a reubicar son:

- Presencia de anomalías geológicas estructurales.
- Suelos expansivos.
- Suelos orgánicos.
- Suelos de colapso.
- Suelos construidos artificialmente con deficiencias.
- Laderas deslizables y cortes inestables, sitios de inundación, presencia de instalaciones e infraestructuras de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad o de otras edificaciones y redes particulares.
- Existencia de edificaciones vecinas en riesgo.

Cuando se determine la necesidad inminente de reubicación de las viviendas, será necesario que la Comisión Nacional de Vivienda y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y junto con los afectados, en conjunto, definan la estrategia que permita el restablecimiento de los derechos de la población. Esta estrategia deberá considerar la ubicación de los predios que garanticen la certeza jurídica, la posesión física, la disponibilidad de servicios, la accesibilidad, la habitabilidad y demás características necesarias para que regrese totalmente la normalidad en la vida de las personas.

Estos mismos criterios serán prioritarios y se deben cumplir al revisar los sitios en donde se pretenda la reubicación. Este listado no agota la normatividad en cuanto el ordenamiento territorial, los reglamentos de construcciones, los planes municipales, de desarrollo urbano, los usos de suelo, las preferencias y necesidades comunitarias, la adquisición de terrenos y los recursos financieros.

b) *Criterios técnicos que debe observar la asistencia técnica*

Será necesario elaborar un diagnóstico de la vivienda, que contemple entro otros rubros el uso, el número de pisos, su ubicación, el tipo de sistema estructural, sus dimensiones, la geometría de la estructura, y de sus elementos, el tipo de suelo y la evaluación de las necesidades de habitabilidad de la familia.

En casos específicos de vivienda urbana o rural, deben evaluarse los posibles problemas que pueda presentar la estructura y ser controlados en la propuesta de intervención presentada a las personas beneficiarias. También deberán incluirse en el proyecto estructural y ser respetados en la etapa de construcción.

Toda estructura de mampostería se analizará y diseñará como se describe en los reglamentos de construcción locales. De no contar con estos se deben tomar en cuenta las Normas Técnicas Complementarias para Diseño y Construcción de Estructuras de Concreto del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, la estructura deberá estar confinada en sus cuatro lados por elementos de concreto reforzado.

En caso de estructuras de mampostería con elementos huecos, también aplicarán los criterios mencionados, además de considerar un refuerzo interior mínimo y de respetar los procedimientos constructivos establecidos por el fabricante.

Debe existir continuidad estructural entre los elementos que componen la vivienda, cimentación, muros y losas, así también se respetará el principio básico de que la mampostería se comporta como un material homogéneo.

Asimismo, debe considerarse una adecuada proporción de muros en un sentido con respecto al otro y, en caso de no ser posible, se debe resolver con reforzamiento de los muros en el sentido crítico.

Por disposición normativa, los conjuntos verticales de vivienda deben contar con estudios de mecánica de suelos, avalados por corresponsables en seguridad estructural y directores responsables de obra u homólogos.

La cimentación de cada inmueble debe diseñarse de acuerdo con la capacidad de carga del suelo. En caso de no tener el estudio de mecánica de suelos, dado que las zonas de intervención son de naturaleza sísmica, la práctica se orienta al empleo de losas de cimentación en las que se requiere construir plataformas de suelo mejorado.

En cada inmueble, los asistentes técnicos revisarán y harán un análisis estructural con la finalidad de que no solo se cumpla con lo establecido en los reglamentos y normas técnicas del estado o municipio, sino que este sea resistente a las solicitaciones sísmicas.

La asistencia técnica debe observar, y en su caso evaluar, si el suelo donde se desplanta o se desplantará la vivienda presenta problemas de hundimientos, grietas, deslaves, entro otros casos, y dar aviso a la Comisión Nacional de la Vivienda.

En caso de estar en alguno de los supuestos descritos, sin excepción, se debe proceder a la revisión geotécnica estructural (estados límite, falla y servicios) y de instalaciones de todos los inmuebles, en cumplimiento de los reglamentos y normas técnicas complementarias vigentes y actualizados a nivel federal, estatal o municipal.

De no contar con estudios o métodos avanzados para resolver este problema, se recurrirá al Manual de Diseño de Obras de la Comisión Federal de Electricidad y a la franja sísmica para definir con la mayor precisión posible alguna de las cuatro franjas sísmicas establecidas, así como las localidades situadas en la frontera entre franjas, conforme a lo dispuesto por el reglamento de construcciones estatal o municipal.

Los asistentes técnicos revisarán en cada inmueble que los armados de catillos, trabes, longitudes y cantidad de muros se encuentren dispuestos de forma adecuada para resistir las solicitaciones sísmicas.

En la cimentación de casas habitación, la práctica se ha orientado al empleo de losas de cimentación o de zapatas corridas; con frecuencia, las losas requieren de construcción de plataformas de suelo mejorado.

En el caso de zonas urbanas con alta densidad de viviendas, podrán realizarse estudios de mecánica de suelos representativos de polígonos, de que permitan avanzar en el diseño particular de cada vivienda y a la vez posibiliten configurar una zonificación geotécnica. Es recomendable el empleo de métodos geofísicos complementados con muestreos directos del suelo.

Asimismo, debe considerarse la revisión de las construcciones vecinas. También se estudiarán los procedimientos constructivos para la construcción de cimentaciones, con el propósito de evitar riesgos en las edificaciones aledañas.

Con respecto a las ampliaciones en los inmuebles en los que se requiera resolver la conexión o ensamble de materiales antiguos con nuevos debe elaborarse un diseño estructural

detallado para lograr respuestas compatibles y, en los casos que se requiera, consultar con especialistas en conservación y restauración.

Es frecuente también encontrar situaciones de viviendas localizadas en barrios o zonas en donde se conserva arquitectura vernácula, condición que debe establecerse claramente en los registros para desarrollar las alternativas adecuadas, con la participación de las autoridades del sector cultural.

Son recurrentes los casos en los que la vivienda funciona también como unidad económica, por lo que esta circunstancia deberá quedar expuesta en los registros y considerada en los diseños arquitectónico y estructural definitivos.

IV. NUEVA AGENDA URBANA HÁBITAT III

La nueva agenda urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la nueva agenda urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016.[366]

La nueva agenda urbana representa una visión compartida para un futuro mejor y más sostenible. Si está bien planificada y bien gestionada, la urbanización puede ser una herramienta poderosa para el desarrollo sostenible tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados.[367]

La nueva agenda urbana consta de 175 párrafos, de los cuales me limitaré sólo a enunciar los más relevantes en materia de urbanismo.

Sobre el tema *nuestro ideal común*, contiene los párrafos 11, 12 y 13.

El punto denominado *nuestros principios y compromisos*, consta de los párrafos 14, y 15.

[366] 2017, Naciones Unidas, *http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf* (consultada el 15 de agosto de 2026).
[367] La nueva agenda urbana, *http://habitat3.org/the-new-urban-agenda* (consultada el 16 de agosto de 2026).

Por lo que toca al tema *llamamiento a la acción*, comprende los párrafos 16 al 23.

El punto denominado *compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible*, alcanza los párrafos 24 al 80.

En cuanto al tema *aplicación efectiva*, incluye los párrafos 81 al 92.

Respecto al tema *planificación y gestión del desarrollo espacial urbano*, abarca los párrafos 93 al 125.

Por lo que corresponde al tema de *medios de aplicación*, este reúne los párrafos 126 al 160.

Los Estados miembros de las Naciones Unidas que participaron en la nueva agenda urbana se comprometen a llevar a cabo un seguimiento y un examen periódicos de dicho documento, a fin de asegurar la coherencia en los planos nacional, regional y mundial y de hacer un seguimiento de los avances, evaluar las repercusiones y garantizar de manera inclusiva la aplicación eficaz y oportuna de la agenda, la rendición de cuentas a los ciudadanos de todos los países que conforman los Estados miembros de las Naciones Unidas y la transparencia.

Además, se comprometen a alentar un seguimiento y examen de la nueva agenda urbana a múltiples niveles, voluntario, impulsado por los países, abierto, inclusivo, participativo y transparente. El proceso debería tener en cuenta las contribuciones de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales y estar complementado por contribuciones del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales, los grupos principales y los interesados pertinentes, y debería ser un proceso continuo, encaminado a crear y reforzar las asociaciones entre todos los interesados pertinentes y fomentar el intercambio de soluciones urbanas y el aprendizaje mutuo.

Por último, recalcaron que el seguimiento y examen de la nueva agenda urbana debe tener vínculos efectivos con el seguimiento y examen de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible a fin de asegurar la coordinación y la coherencia en su aplicación.

Hasta aquí algunos aspectos relacionados con la nueva agenda urbana Hábitat III.

El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, titulado "*Transformar Nuestro*

Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible cuyo objetivo poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030.

Este nuevo marco de desarrollo otorga una oportunidad para el Sistema de las Naciones Unidas, a nivel mundial y en México, de focalizar nuestra cooperación y programación, de seguir abogando y promoviendo el tema de inclusión y equidad en un marco de derechos, de construir más ciudadanía para las y los mexicanos en este país.[368]

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible y las 169 metas correspondientes a dichos objetivos demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva agenda universal. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Los objetivos y las metas estimularán durante los próximos 15 años la acción en las siguientes esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta.[369]

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible que determina la agenta 2030 para el desarrollo sostenible, señalan lo siguiente: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos; Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar

[368] Agenda 2030, *http://www.onu.org.mx/agenda-2030/* (Consultada el 22 de agosto de 2026).
[369] Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf* (consultada el 24 de agosto de 2026).

la innovación; Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad; Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas y; Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

V. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo nos dimos cuenta que los elementos de una vivienda adecuada según la ONU-hábitat; en México, a la fecha, no se cumplen con cabalidad y por tanto, esto hace que la vivienda carezca de lo mínimo necesario para ser habitada por las familias mexicanas en forma idónea.

De acuerdo a la publicación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano sobre los criterios técnicos para una vivienda adecuada, nos queda claro que son una herramienta fundamental para que los asistentes técnicos puedan proporcionar a las personas beneficiarias las opciones a fin de que una vivienda responda a sus necesidades; sin embargo, en México, todavía es una utopía lograr reunir los catorce criterios técnicos para una vivienda.

Por último y no por ello menos importante, es evidente que en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible se considera que la vivienda y los asentamientos humanos tienen un papel muy importante para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como para garantizar el cumplimiento de otros derechos humanos. De esta manera, surge la oportunidad de trascender de la concepción de la vivienda un nuevo paradigma en el que la vivienda sea el elemento central del desarrollo sostenible, a fin de no dejar a nadie atrás.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

2017, Naciones Unidas, disponible en: *http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf,* (consultada el 15 de agosto de 2026).

Agenda 2030, disponible en: *http://www.onu.org.mx/agenda-2030/*, (Consultada el 22 de agosto de 2026).

ESCRIBANO COLLADO, Pedro, *La propiedad privada urbana*, Madrid, Montecorvo, 1979.

La nueva agenda urbana, disponible en: *http://habitat3.org/the-new-urban-agenda,* (consultada el 16 de agosto de 2026).

MARTÍN ARTAJO, Alberto, "El derecho a la vivienda", *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, julio-diciembre, 1945.

MARTÍNEZ GIL, José Pablo, *Régimen jurídico del urbanismo en México*, México, Editorial Porrúa, 2021.

ONU-Hábitat, El derecho a una vivienda adecuada, folleto informativo número 21, disponible en: *https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf*, (consultada el 31 de julio de 2026).

ONU-Hábitat, Elementos de una vivienda adecuada, disponible en: *https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada,* (consultada el 31 de julio de 2026).

Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, disponible en: *https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf*, (consultada el 24 de agosto de 2026).

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, c*riterios técnicos para una vivienda adecuada*, disponible en: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/496218/CriteriosTecnicosParaUnaViviendaAdecuada.pdf*, (consultada el 02 de agosto de 2026).

La posición jurídica del ciudadano y la actividad administrativa: Un abordaje desde el contexto social y democrático de la Buena Administración

Diana Olvera Robles[370]

*I Introducción, II. El fortalecimiento de la dimensión social en el derecho administrativo a través de la configuración del Estado y el control del poder público; III. La actividad administrativa y la posición jurídica del ciudadano en el contexto democrático de la sociedad contemporánea; IV. La buena administración como elemento clave en el fortalecimiento de la posición jurídica del ciudadano; V. La configuración de la Buena administración en el contexto de Europa y Latinoamérica**;** VI. Conclusiones*.

I. Introducción

En la actualidad, la centralidad de la administración pública como el poder del Estado y los orígenes antidemocráticos del Derecho administrativo se sustituyen por el modelo del Estado social democrático de derecho y con ello, se produce una transformación en la teoría de las relaciones jurídicas con los ciudadanos, quienes dejan de lado su papel pasivo como meros objetos destinatarios de la norma, y pasan a consolidarse cómo sujetos activos partícipes de la voluntad administrativa[371].

En este sentido, el panorama que plantea el siglo XXI, también refleja nuevos retos e interrogantes sobre la forma en que el Estado, el gobierno y las autoridades administrativas dirigen los asuntos públicos. Jaime Rodríguez Arana señala que, actualmente, se vive un contexto complejo y es necesario reconocer "la realidad social y constitucional para detectar los nuevos aires que han de alumbrar los nuevos conceptos, categorías e instituciones con

[370] Maestra en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente se desempeña como docente investigadora en Facultad de Derecho en la misma universidad. DOI: https://orcid.org/0009-0006-2473-8853.

[371] José Ignacio Hernández, afirma que el principio de legalidad y el consecuente control judicial tienen un déficit democrático. Aunado a lo anterior, la actividad administrativa se orientó al servicio de los ciudadanos, es decir al servicio de los derechos humanos". Esta idea es relevante pues deja claro que, el derecho administrativo atendió aspectos formales de la norma desde postulados ajenos a la sociedad. En este sentido han sido los postulados democráticos los que han reforzado el concepto de ciudadanía desde diversas áreas, entre ellas, la jurídica. Hernández G., José Ignacio. "Eduardo García de Enterría y la renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones desde la Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública." *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, no. 6 (2015): 13-50. http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REDAV/6/REDAV_2015_6_13-50.pdf, p.p. 18-25.

que el Derecho Administrativo"[372] cumple su función administrativa en coherencia con los postulados vigentes del Estado social y democrático.

El interés por impulsar distintos conceptos que contribuyan a la mejora de la actividad de la administración y el fortalecimiento el papel de los ciudadanos obedece a que, diversas áreas de conocimiento, intentan materializar los postulados democratizadoras del Estado a través del fortalecimiento de la esfera jurídica de los ciudadanos en el ámbito público. En el caso del Derecho administrativo, el desafío se coloca en prevenir y controlar la mala administración[373] -un fenómeno habitual en la administración pública-, mediante el establecimiento de estándares normativos y de derechos de defensa del ciudadano, en conformidad con la dimensión jurídica del concepto de buena administración[374].

La preocupación constante sobre la actividad de la administración pública cumpla con el interés general desde parámetros claros, objetivos y democráticos ha orientado la reflexión jurídica de la buena administración en distintas latitudes globales, especialmente en Europa y Latinoamérica. Si bien, en cada caso, el desarrollo conceptual y normativo ha tenido diferencias significativas, las tendencias por integrar a la buena administración buscan contribuir al establecimiento de estándares propios que consoliden administraciones públicas

[372] Es evidente que, "la administración pública del Estado social y democrático de Derecho ha de promover las condiciones que hagan posible que las libertades de los ciudadanos sean reales y efectivas superando cualquier obstáculo o impedimento que impida su despliegue…Lo que esta cambiando es, insisto, el papel de interés general que, desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico, y complementario, aconseja el trabajo, ya iniciado hace algunos años entre nosotros, de adecuar nuestras instituciones a la realidad constitucional". Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. "El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo." *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 34, no. 408 (septiembre de 2012): pp. 4 y 7.

[373] El concepto de mala administración, ha sido desarrollado ampliamente en Europa, y desde 1998 ha prescindido definir el concepto a través de uno de los mecanismos principales de salvaguarda de protección de la buena administración: El defensor del pueblo. Quien estableció que: "La mala administración se produce cuando una entidad pública no actúa de acuerdo con una norma o principio vinculante para ella". Véase: Jacob Söderman, El derecho fundamental a la buena administración, Discurso pronunciado el Defensor del Pueblo Europeo , Ciclo de Conferencias: El papel de los Defensores del Pueblo en un mundo en transición, Mallorca, España, 28 de mayo de 2001.

[374]Asi, "la buena administración y mala administración, señalan las dos caras que puede presentar el quehacer administrativo (público); son, por tanto, la faz positiva y la faz negativa, respectivamente, de ese fenómeno". Matilla Correa, Andry. «Buena administración como noción jurídica y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública». *RIGL: Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, n.º 16 (2020), p. 14.

acordes al modelo de protección de derechos humanos que permea en los Estados Constitucionales Democráticos de Derecho.

II. El fortalecimiento de la dimensión social en el derecho administrativo a través de la configuración del Estado y el control del poder público.

En el contexto histórico de la Administración pública, la Revolución Francesa fue un acontecimiento relevante para consolidar al poder ejecutivo dentro del Estado, pues en ese contexto se delimitó el ejercicio del poder público y se establecieron las relaciones de supra subordinación jurídica entre las autoridades administrativas y los ciudadanos. Al respecto, la personificación material de la Administración estuvo acompañada de amplias potestades y prerrogativas que le fueron atribuidas con fundamento en la ley para la protección del interés general[375]. Luego entonces, para el poder ejecutivo "la legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos" [376,] y posteriormente, fueron atendidos por el derecho administrativo a través del desarrollo de la teoría del acto que desarrolló técnicas de atribución de potestades -reglamentarias y discrecionales- como parámetros clave de la actuación administrativa.

Durante el siglo XIX, la incorporación de los postulados del Estado social en la teoría del derecho público ocurrió por medio de la Administración, ya que fue la estructura administrativa de gobierno la que "se enfrentó a una realidad social de modo más directo y no pudo esquivar sus exigencias… Lo que contribuyó a instaurar no sólo una administración que vigila, sino también que ayuda"[377]. Posteriormente, la crisis del Estado del Derecho en

[375] Alli Aranguren, Juan Cruz. *Los paradigmas de la legalidad y la justicia en el Derecho Administrativo francés*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2008, p. 365.
[376] García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 18.ª ed. Madrid: Civitas y Thomson Reuters, 2017, pp. 487 y ss.. .
[377] Ernst Forstthoff, plantea un panorama de esta circunstancia. En primer lugar, las contradicciones entre el panorama social y jurídico se hacen presente pues las aspiraciones de las Constituciones democráticas del siglo XX que fusionaban el Estado social y el Estado de Derecho no lograron una adecuación armónica entre éstos, lo que significó un reto para el Derecho que se vio imposibilitado por incorporar a la norma aspectos sociales. En segundo lugar, y como consecuencia, la incorporación del Estado social en el Derecho constitucional y el Derecho administrativo se produjo de distintas maneras pues "la constitución tradicional, democrática con la separación de poderes se muestra distante respecto de los esfuerzos en la formación de un Estado social" mientras que " el derecho administrativo ha pasado por un profundo proceso de mutación en toda su sistemática

el siglo XX, provocó "una degradación del derecho constitucional y administrativo"[378] y las normas se vieron absorbidas por los acontecimientos políticos y sociales de la época.

El derecho administrativo, no fue ajeno los acontecimientos mencionados, las técnicas ius administrativistas desarrolladas para la regulación de la actividad de la administración se caracterizaron por garantizar la igualdad formal[379], lo que implico nuevos retos sobre los actos administrativos inmunes a la fiscalización judicial, especialmente aquellos relacionados con: actos discrecionales, actos políticos y los actos normativos o reglamentarios[380] que escapaban de un efectivo control jurisdiccional de los tribunales administrativos.

En este panorama, el derecho administrativo nuevamente dejó al descubierto algunos aspectos que no habían podido integrarse al ámbito jurídico, especialmente aquellos relacionados con el ciudadano y los mecanismos de control jurisdiccional sobre la actividad administrativa. El papel secundario que desempeñó la esfera social en el ámbito jurídico, fue consecuencia del desplazamiento que le atribuyó el sistema jurídico instaurado con el Estado de derecho y que, con el Estado Social, nuevamente se posicionó en el panorama político cómo un elemento esencial para la actividad del Estado. Para Alejandro Nieto, precisamente, la vocación del derecho administrativo actual se encuentra en fortalecer los mecanismos jurídicos actuales para la defensa del ciudadano (en su esfera particular y colectiva), lo que implica el desarrollo de técnicas jurídicas que fortalezcan los causes procesales para que la sociedad defienda sus intereses generales vía tribunales administrativos[381].

---

cuyo resultado hoy es en una forma que todavía no es definitiva". Forsthoff, Ernst. *Concepto y esencia del Estado social de derecho*. Madrid: Marcial Pons, 1975, p.p 73-79.

[378] Romero Pérez, Jorge Enrique. «El acto administrativo. La arbitrariedad desde y a partir del acto administrativo». *Revista de Ciencias Jurídicas*, n.º 125 (2011), p. 126.

[379] "Resultado de ello sería una formidable concentración de poderes en una AP jerarquizada y con una extensión de la igualdad formal por consecuencia de la acción administrativa, garantizada por el DA… La crisis de estas concepciones aparece definitivamente después de la Guerra Mundial, al exigirse mayor democratización, bienestar económico, igualdad material y acercamiento a la sociedad". Soriano García, José Eugenio. «El concepto de Derecho administrativo y de la Administración Pública en el Estado social y democrático de Derecho». *Revista de administración pública*, n.º 121 (1990), pp. 151-152.

[380] García de Enterría, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1983, p. 22.

[381] "En este sentido, tarea es del Derecho administrativo moderno arbitrar cauces jurídicos adecuados para su defensa en la doble vertiente aludida. Las acciones populares y subrogatorias, la ampliación del asociacionismo comunitario, el levantamiento de las restricciones de la legitimación, la inversión del principio jurisdiccional en defensa no sólo de los derechos subjetivos e intereses legítimos, sino de todos los intereses—individuales y

III. La actividad administrativa y la posición jurídica del ciudadano en el contexto democrático de la sociedad contemporánea.

Es evidente que, la exigencia del fortalecimiento de la defensa social en el ámbito del derecho administrativo es resultado de los aspectos democráticos que buscan permear todos los ámbitos de la vida social contemporánea. En el siglo XX, por ejemplo, se planteó un derecho administrativo de las sociedades democráticas que buscaron un "equilibrio entre los poderes y prerrogativas de la actividad de la administración y los derechos y garantías de los administrados, más allá de los clásicos derechos reconocidos en el Estado constitucional democrático de derecho… que comprenda un gobierno sometido a controles y no sólo por parte del poder mismo, sino por parte del pueblo, ya sea individual o colectivo"[382].

El dinamismo social en el que se desarrolla la Administración pública actual, ha generado que el ciudadano se posicione frente a ésta, con un papel activo que le permite no sólo oponerse o defenderse de los actos de autoridad sino también, intervenir y participar en determinadas actuaciones administrativas. Cuando Santamaría Pastor reflexionó sobre la importancia del ámbito subjetivo del derecho administrativo – al referirse puntualmente a los destinatarios del poder público- puntualizó que el estatus social del sujeto en la esfera pública, especialmente en el contexto contemporáneo, integró a un ciudadano que mantiene

colectivos—y de la legalidad objetiva, el propio concepto del Derecho subjetivo, de relación jurídica y de acto administrativo, nuevos controles de la Administración, la participación de los ciudadanos en la acción administrativa, la revisión del procedimiento administrativo y del sistema jurisdiccional, la rectificación de los sistemas presupuestario y fiscal, la ejecución de sentencias y actos administrativos, el aparato burocrático, el ombudsman y hasta la misma naturaleza del Estado, de las Corporaciones locales y de la llamada Administración institucional y de los sindicatos, etc., son campos que merecen una mayor atención de los juristas, quienes no pueden marginarlos al amparo de falsos escrúpulos de rigor metodológico". Nieto, Alejandro. «La vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo». *Revista de administración pública*, n.º 76 (1975), pp.26-27.

[382] El autor sostiene que en el contexto democrático actual, el derecho administrativo es "el instrumento por excelencia para, por una parte, garantizar la eficiencia de la acción administrativa y la prevalencia de los intereses generales y colectivos, y por la otra, para asegurar la protección del administrado frente a la Administración". Brewer-Carías, Allan R. «Sobre el concepto del Derecho Administrativo en Venezuela». *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, vol. I (1983), pp. 7-11.

una determinada conducta activa, de intervención y participación en relación con la Administración[383].

Por supuesto que, para el ámbito público, el contexto contemporáneo plantea nuevos retos y pone a prueba la capacidad de los actores públicos para desempeñar la compleja tarea de gobernar[384]. En este sentido "los derechos, las garantías ciudadanas, las necesidades y los intereses legítimos de las personas se multiplican; en contraposición, escasean cada vez más los recursos del gobierno para hacer frente a los problemas sociales"[385]. Por el contrario, el desafío para las Administraciones públicas se coloca en la legitimación de su acción desde modelos abiertos, plurales y cooperativos con la sociedad, de manera que, el cumplimiento la ley y la emisión de sus actos formales para la atención de protección del interés general tiene como punto de partida a la sociedad.

Así, para que la administración pública pueda progresar necesita hacerlo al "compás de la sociedad en que vive, debe funcionar para la sociedad misma, recoger sus demandas y canalizarlas nuevamente hacia ella".[386] De manera que el fortalecimiento del vínculo entre administraciones públicas y sociedad, implican para el derecho administrativo la configuración de las relaciones jurídicas establecidas con los ciudadanos en aquellos aspectos en dónde la configuración de la esfera jurídica del ciudadano implique un reconocimiento por parte de la autoridad administrativa.

En el contexto democrático que viven las sociedades contemporáneas, la ciudadanía tolera menos la negligencia administrativa, la burocracia, la corrupción o cualquier otro efecto

[383] Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo General I*, 4ª ed., Madrid, Iustel, 2016, p. 343.
[384]. Arenilla Sáez, Manuel y Ricardo García Vegas. *Innovación social: la integración social en la Administración Pública*. Oleiros: Netbiblo; Madrid: INAP, 2013, p. 13.
[385]Montero, Gregorio. 2020. *Dimensiones de la Administración Pública del siglo XXI. Aportes para la reflexión y la praxis*. Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública, p. 21.
[386] Los distintos procesos de modernización administrativa, innovación gubernamental o sencillamente reforma son constantes a lo largo de los últimos años, en los que han sucedido intentos y propuestas para buscar la adecuación estructural y funcional de la administración pública a la compleja y plural realidad en que vivimos. Antes la gestión pública se desenvolvía frente a públicos masivos y anónimos. Hoy el modelo de Estado se encuentra en el debate de la vida ciudadana y en la deliberación de las instituciones gubernamentales: gobernar en la era de la posmodernidad significa tomar en cuenta al público ciudadano y a las diversas formas de asociación civil que dan cauce a los nuevos movimientos sociales. Espejel Mena, Jaime. «Estado y administración pública: la búsqueda de una conciliación». *Ciencia Ergo Sum* 21, n.º 2 (julio-octubre de 2014), p. 144.

indeseado al interior de aparato administrativo que evidencie un "gasto público ineficiente e ineficaz", pues su manifestación significa "un detrimento en el cumplimiento de derechos sociales y económicos básicos"[387] que atentan contra la dignidad humana de aquellas personas que se relacionan con la administración pública.

Sin duda, la realidad social de los últimos años del siglo XX y, la primera década del XXI, ha llevado al establecimiento de pautas normativas que protegen al ciudadano, lo que indudablemente orientó la reflexión sobre la protección de los derechos humanos en el derecho público. Esta perspectiva ha generado cambios significativos que, desde el ámbito político y jurídico, han modificado las pautas de comportamiento de las administraciones públicas y, con ello, han reivindicado su actuación al servicio de los ciudadanos. Consecuentemente, dichas trasformaciones enfatizaron el carácter vicarial de la Administración pública y con ello, se fortaleció la idea de que el cumplimiento del interés general se traduce, indudablemente en "la satisfacción de los derechos de los ciudadanos"[388].

IV. La buena administración como elemento clave en el fortalecimiento de la posición jurídica del ciudadano

Puede advertirse que la defensa del ciudadano en la dimensión jurídica se ha desarrollado indudablemente de la mano del reconocimiento de los derechos humanos, especialmente en las tres primeras generaciones[389]. Esto es así, ya que, tanto los derechos civiles, políticos,

[387] Para Juli Ponce, la presencia de efectos indeseados en la administración "conlleva gastos públicos ineficientes e ineficaces …todo ello en detrimento de derechos sociales y económicos básicos". Ponce Solé, Juli. «El derecho a una buena administración y el Derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción». En *El control de la actividad estatal*, editado por E. M. Reguera, 219-247. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2016, p. 224.

[388] La administración "no puede ser instrumento político al servicio del gobierno, sino instrumento objetivo al servicio de los ciudadanos…". Hernández González, José Ignacio. «El concepto de Administración Pública desde la buena gobernanza y el Derecho Administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 16 (2012), p.207.

[389] "Los derechos de *primera generació*n abarcan los derechos *civiles y políticos*, que consagran las así llamadas libertades fundamentales…En los derechos de segunda generación son los económicos, sociales y culturales…Los de tercera generación, llamados también derechos de los pueblos, son en principio derechos difusos". Es importante mencionar que la autora hace una crítica al sistema de clasificación jurídica de los derechos humanos por considerarlos interrelacionados además de contravenir dos de los principios de indivisibilidad e interdependencia, pese a ello, la clasificación refleja un desarrollo histórico y normativo que no limita la reflexión sobre los fundamentos y la naturaleza de los derechos humanos a nivel global. Bonet de Viola, Ana María. «Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a

económicos, sociales y culturales, así como los derechos de solidaridad "han venido informadas por la posición del ciudadano frente al Poder, a diferencia de la cuarta generación de derechos, que surge fruto de la evolución tecnológica y científica"[390]. Por supuesto que, el desarrollo normativo de los derechos humanos como parámetros de protección en muchos ordenamientos jurídicos a nivel mundial, reflejan la incorporación de la mayoría de los componentes del Derecho administrativo, sin embargo, su efectividad no es una realidad, por lo que se debe asumir y exigir -como una necesidad primordial del Estado contemporáneo- la satisfacción plena de las prerrogativas de los ciudadanos frente a la administración para que se asuman como obligaciones irrenunciables[391].

En ese contexto, la buena administración surge como un concepto que describe -en términos generales- un estándar para la Administración pública, cuya finalidad es que la incorporación de decisiones de calidad que valoren eficientemente todos los intereses en juego a través de causes de acción abiertos y participativos materializados en el debido procedimiento administrativo[392]. Los alcances reales de esta definición provocan una amplia gama de posicionamientos que intentan esclarecer el concepto para facilitar su materialización, de modo que, se pueden identificar por lo menos tres posturas: una "amplia y ambiciosa, que incluye en el concepto elementos como la transparencia, la lucha contra la corrupción, la eficacia y la eficiencia administrativas, e incluso, el buen gobierno; otra restrictiva, que limita el concepto a las garantías que incluyó expresamente el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y, finalmente, una intermedia que, aunque no

la justiciabilidad de los derechos sociales». *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 46, n.º 124 (enero-junio de 2016), p. 21.

[390]Villarino Marzo, Jorge. «Cuarta generación de derechos: reflexiones sobre la libertad de expresión en Internet». *Estudios de Deusto* 62, n.º 1 (enero-junio de 2014), p. 50.

[391] Para Gregorio Montero, los derechos humanos que deben protegerse primordialmente el ámbito público son: Trato Digno; Acceso a Servicios Públicos; Acceso a la Información Pública; Acceso a los Archivos Públicos; Tramites Administrativo; Tutela Administrativa Efectiva; Simplificación de Trámite; Ser oídos; Participación ;Asociación ;Trato Especial ;Indemnización y la Tutela Judicial Efectiva. Montero, Gregorio. «El derecho fundamental a la buena administración. Análisis de sus elementos conceptuales». En *Derechos humanos: perspectivas y retos*, coordinado por María del Carmen Hernández Álvarez, 811-846. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2016, pp.817, 826-828.

[392] Op cit, Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. "El derecho fundamental a la buena administración p. 211.

se detiene en la enumeración de la Carta, intenta depurar el concepto y diferenciar la buena administración del buen gobierno[393].

Tanto la postura amplia cómo la intermedia, hacen referencia a dos disciplinas sociales – la ciencia política y la ciencia de la administración- con las que guarda cercanía y familiaridad el concepto de buena administración. En primer lugar, desde la dimensión política se relaciona con el concepto de gobernanza[394], mientras que la ciencia de la administración comprende el posterior desarrollo del concepto de gobernanza como modelo de gestión[395]. En el caso de la perspectiva restringida, se hace referencia a la dimensión ética y jurídica del concepto de buena administración debido a que se estableció como un principio y, posteriormente, se desarrolló cómo un derecho[396]; Es ahí dónde radica la principal diferencia entre las dimensiones que adquiere el concepto, pues, su reconocimiento en ordenamientos normativos cómo derecho subjetivo refleja la materialización concreta de los mecanismos que tiene el ciudadano para actuar respecto de las obligaciones que tiene encomendada la Administración pública.

V. La configuración de la Buena administración en el contexto de Europa y Latinoamérica

Una revisión histórica de Europa y Latinoamérica, permiten observar que los antecedentes del concepto se pueden observar desde finales de los siglos XVII y principios del siglo XIX, ejemplo de ello, son textos de Francia, España o Argentina que hacen alusión a la buena

[393] Ospina, Andrés. «Presentación. La buena administración: ¿sueño, expresión a la moda o concepto jurídico operativo?». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2019), p. 10.
[394] Aguilar Villanueva, Luis Fernando. «Las dimensiones y los niveles de gobernanza». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1, n.º 1 (2014), p. 7.
[395]La estrecha relación entre el concepto de gobernanza y los modelos de gestión se ha mantenido no sólo en la parte doctrinal sino también en los organismos internacionales que han impulsado esta perspectiva. Ejemplo de ello, tenemos a la unión europea, a través del libro blanco de la gobernanza, en dónde estableció los principios de colaboración entre los actores pertenecientes a la comunidad europea, principalmente en el ámbito público. Por su parte, la ONU, a través de la Declaración del Milenio, se orientó a los países miembros para garantizar el derecho al desarrollo a través del concepto de gobernanza cómo modelo de gestión para las administraciones públicas. Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000. *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. Resolución A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000; Libro blanco de la gobernanza, Unión Europea, Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final.
[396] Véase: Jaime Rodríguez-Arana, «La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa», *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales* 6, n.º 6 (2013).

administración en el derecho administrativo[397]. Durante el siglo XX, Italia[398], Uruguay[399] y Austria[400] incorporan disposiciones constitucionales o derechos relacionados con la buena administración para regular aspectos organizacionales o de funcionamiento de la administración, así como la protección del particular en la actividad administrativa. Estos antecedentes son relevantes para dar cuenta que el desarrollo conceptual de la buena administración ha estado presente desde hace algunos siglos, aunque también es necesario reconocer que su universalización se dio durante la segunda mitad del siglo XX, y, que continúa su construcción hasta el día de hoy, tanto para Europa, como para Latinoamérica.

En el caso de Europa, la incorporación de la buena administración cómo derecho fundamental, no fue fortuita en tanto que respondió a un contexto potencializado por la integración de la región después de la II guerra mundial y la posterior defensa de los ciudadanos frente a los mecanismos y actuaciones del poder público[401]. Cómo consecuencia, el desarrollo normativo de la buena administración se integró en diversas esferas del sistema comunitario de la Unión Europea, en dónde el concepto se desarrolló como principio -a través de diversos tratados y jurisprudencias- durante la segunda mitad del siglo XX[402]. La

[397] Antes de la Revolución Francesa, Louis-Henri Duchesne de Voirons, alrededor de 1788, escribió un breve opúsculo titulado: remiers Principes d'une bonne administration causes de la décadence d'un royaume… para demostrar que la preocupación por una buena administración en el ámbito público existió desde antes de la Revolución Francesa. Matilla Correa, Andry. "La buena administración como noción jurídico-administrativa." En *La buena administración como principio jurídico*, 2013, pp. 123-124.
Véase: Posada de Herrera, José de. *Lecciones de administración*. 2.ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1988; Ferreyra, Ramón. *Derecho administrativo general y argentino*. Buenos Aires: Imprenta de Pablo E. Coni, 1866,

[398] Véase: Milkes, Irit. "La buena administración en Italia." *Revista Digital de Derecho Administrativo*, no. 21 (2019).

[399] Véase: Durán Martínez, Augusto, y Marta Hanna de Rosa, coords. *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración*. Montevideo: Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, 2013.

[400] Austria, en "la Ley Constitucional federal austriaca de 1929, entre cuyas "Disposiciones generales" de la parte primera (art. 1 al 23), sólo el articulo 20.4, recoge el derecho de acceso a archivos y documentos (no tanto en clave de derecho, sino de deber de buena administración), a lo que se añade el derecho a indemnización por responsabilidad de los órganos públicos (art. 23). Tomás Mallén, Beatriz. «El derecho a una buena administración. Nuevos perfiles de una vieja aspiración ciudadana». En *Historia de los derechos fundamentales*, coordinado por Francisco Javier Ansuátegui Roig y José Manuel Rodríguez Uribes; dirigido por Gregorio Peces-Barba Martínez y Eusebio Fernández García, vol. 4, tomo 6 (*El Derecho positivo de los derechos humanos*). Madrid: Dykinson, 2013, p. 2184.

[401] Andry Martilla explica que se ha favorecido la incorporación de la buena administración en "un contexto que ha venido favoreciendo y potencializado con intensidad -especialmente luego de la II Guerra Mundial - los derechos de los ciudadanos frente a los mecanismos y las actuaciones del poder público. Op cit. Matilla Correa, Andry. «Buena administración como noción jurídica y la Carta, p. 2.

[402] Carrillo Donaire, Juan Antonio. «Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?». En *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, dirigido por Juan Alfonso Santamaría Pastor, 1137-1165. Madrid: La Ley, 2010, p. 1140.

construcción propia del concepto de buena administración en Europa, derivó básicamente en dos fenómenos: La actuación del Ombudsman europeo y, segundo, el natural desarrollo del reconocimiento de diversos derechos de la ciudadanía frente a la administración[403] hasta su consolidación a inicios del siglo XXI como un derecho fundamental regulador de las relaciones entre ciudadanos y administraciones públicas en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, en 2001[404].

Por otra parte, para Latinoamérica, el desarrollo del Derecho administrativo fue distinto al sistema ius administrativista europeo, principalmente porque las normas que regulan al poder ejecutivo, respaldaron un sistema normativo que atribuyó amplias prerrogativas y privilegios a la Administración, pero ejerció poco control jurisdiccional sobre la actividad que ésta realizaba[405]. Por esta razón, no es extraño que el concepto de buena administración prosperara en un contexto internacional bajo una perspectiva vinculada con el "desarrollo" [406] y la "gobernanza" como modelo de gestión pública[407]. Posteriormente y de manera heterogénea,

[403] El autor señala, que fue el Ombudsman europeo, tuvo la tarea de investigar casos sobre mala administración de los "órganos e institutos comunitarios", por medio de la elaboración de informes y recomendaciones durante 1995-1999. El segundo factor fue el resultado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Véase: Hachem, Daniel Wunder, y Diana Carolina Valencia Tello. «Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena administración pública en el Derecho Administrativo brasilero». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2019).

[404] Artículo 41°, Unión Europea. «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». *Diario Oficial de la Unión Europea* C 326 (26 de octubre de 2012).

[405] "No todo sistema de Derecho administrativo se organiza como régimen administrativo. En algunos países el Derecho administrativo se organiza a través de un sistema cercano al régimen administrativo, pero en el que falta el dato fundamental de la jurisdicción administrativa: sucede así con la América española, cuyo Derecho administrativo se caracteriza por la atribución de prerrogativas y privilegios, pero bajo el control del Poder judicial". Hernández González, José Ignacio. «El concepto de Administración Pública desde la buena gobernanza y el Derecho Administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 16 (2012), p. 200.

[406] El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), comienzan a emplear la palabra gobernanza a finales del siglo XX. Dichos organismos, lo emplean no sólo en sus discursos sino también las políticas y compromisos a los que sujetan a los países miembros. De esta manera procuran difundir políticas de gestión en las regiones sobre las que tienen influencia. Véase: Olvera Robles, Diana, Alina del Carmen Nettel Barrera, y Gabriela Aguado Romero. «La gobernanza y buena administración en el contexto del control de la inactividad administrativa». *Ciencia Jurídica* 6, n.º 11 (2017).

[407] Por otra parte, los organismos internacionales se incursionaron en definir dichos conceptos: El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en 1972. Este organismo propondrá en 2013 el desarrollo del concepto de Buena administración. Por su parte, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), definió gobernanza de una manera general diciendo que: "es la suma de las numerosas maneras cómo los ciudadanos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes". *Governance in Transition. Public Management reforms in OECD Countries*, París, 1995; Posteriormente en 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabajó en la construcción del concepto

algunos países de la región latinoamericana han buscado incorporar el concepto de buena administración en su perspectiva jurídica para integrarlo como un derecho en sus ordenamientos[408].

Los primeros esfuerzos por desarrollar estrategias de actualización en el sector público, se reflejó en la creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en 1972, bajo la iniciativa de México, Perú y Venezuela. Se trató de un Centro cuya sede se estableció en Venezuela[409] y tuvo el respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas[410]. Su misión fue el de constituir un espacio plural sobre temas innovadores de la Administración pública para contribuir a la generación de conocimiento y asesoría en el desarrollo de actividades cooperativas entre los países miembros[411]. Desde su constitución hasta la fecha, se han incorporado 23 países y, a 50 años de su fundación ha publicado distintos documentos relacionados con el ámbito de la administración pública, por medio de Cartas Iberoamericanas relacionadas con la función pública, el buen gobierno, el gobierno electrónico, gestión pública y calidad, participación ciudadana, entre otros[412].

La reflexión social y teórica sobre la evolución jurídica de la Buena administración en el siglo XXI, plantea un cuestionamiento sobre su origen: "¿acaso la buena administración no ha sido siempre el objeto perenne del derecho administrativo y lo que está cambiando es el

integrando y especificando ciertos elementos para ampliar la definición y determinar "... es el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias". *Reconceptualising Governance, Discusión paper núm 2, Management Development and Governance*, División, *Bureau for Policy and Programme Support,* UNDP, Nueva York, enero de 1997, p.9. Ambas definiciones, describen el concepto de gobernanza como un modelo de gestión pública.

[408] Op cit, Hernández González, José Ignacio. «El concepto de Administración Pública. pp. 202.

[409] Venezuela. «Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo». *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n.º 2.718 Extraordinario, 30 de diciembre de 1980. Consultada en: https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/ley-aprobatoria-acuerdo-sede-clad-1980.pdf,

[410]ONU (Organización de las Naciones Unidas). Asamblea General. «Resolución 2845 (XXVI). Programa de las Naciones Unidas para la administración pública». 20 de diciembre de 1971. Documento A/RES/2845(XXVI). Consultada en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/333/23/IMG/NR033323.pdf?OpenElement

[411] *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Consultado en: https://clad.org/acerca-de/clad/.

[412] Entre los documentos emitidos, destaca Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Véase: Cartas Iberoamericanas, Documentos Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, 2019. Disponible en: https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/0-Cartas-iberoamericanas-CLAD-2019.pdf.

derecho administrativo mismo, para darle un nuevo alcance a lo que se entiende por la buena administración, los destinatarios o beneficiarios de la misma, los instrumentos para lograrla y la manera de evaluarla?"[413]. El cuestionamiento declara que la aspiración a una buena administración ha estado implícita desde la génesis del derecho administrativo, de manera que "la buena administración hace a la naturaleza o esencia misma de todo el fenómeno administrativo público"[414]. Así, los postulados normativos de la Administración pública actual se constituyen cómo una herramienta política y jurídica que, por el momento en el que se desarrollan, persiguen la protección del ciudadano en una época que le permite al Derecho administrativo reivindicar sus postulados para consolidarse como un mecanismo efectivo y autónomo del control del poder público.

VI. Conclusiones

El papel que históricamente ha desempeñado el Derecho administrativo como un mecanismo de control del poder público adquiere mayor relevancia en el contexto actual del Estado social pues orienta la actividad de la Administración para la atención de las necesidades sociales desde la protección de la esfera jurídica del ciudadano, le exige claridad sobre aquellas actuaciones que constituyen inmunidades del poder pues escapan del control jurisdiccional y que afectan el funcionamiento de las instituciones públicas. Lo anterior evidencia la transformación de la configuración de la relación de supra subordinación con los ciudadanos, cuando existen derechos humanos que la Administración pública habrá de observar al momento de definir su actuación, lo que plantea la impronta de criterios críticos y jurídicos para determinan su actuación en el contexto actual.

El contexto social y democrático que enmarca la actividad administrativa actual apunta a que el ejercicio del poder que ésta ostenta debe realizarse desde el reconocimiento de las necesidades más apremiantes de la sociedad con una perspectiva plural, abierta y colaborativa con los ciudadanos, lo que redimensiona la forma en que las instituciones públicas han entendido su actuación tanto política como jurídica.

[413] Op cit …Ospina, Andrés. «Presentación. La buena administración …p. 11.
[414] Op cit, Matilla Correa, Andry. «Buena administración como noción jurídica y la Carta p.227.

Por otra parte, el desarrollo de la Buena administración mantiene alcances amplios y diversos sobre su contenido conceptual y sus aportaciones a la discusión sobre los retos que enfrentan las Administraciones públicas en contextos democráticos. Resulta invaluable su fortalecimiento dentro del derecho administrativo, pues reconoce las trasformaciones jurídicas en las relaciones con los ciudadanos así como aquellas inmunidades de las administraciones y contribuye a que éstas cumplan con sus fines últimos.

Finalmente, la configuración de la Buena administración en el contexto de Europa y Latinoamérica refleja, en primer lugar, la estrecha vinculación entre las Administraciones públicas, su actuación y las sociedades en dónde éstas se desarrollan. En segundo lugar, su desarrollo conceptual y jurídico en al ámbito del derecho administrativo, refleja que el establecimiento de estándares de actuación normativa es una técnica efectiva también para el control de la actividad administrativa. Finalmente, la configuración como un derecho le da la posibilidad al ciudadano de tener un mecanismo jurídico que pueda ejercer en caso de que la actuación administrativa incumpla con los parámetros establecidos por la ley.

De esta manera, el ejercicio del poder público actual invita a seguir apostando por el establecimiento de mecanismos que contribuyan al control de la actuación administrativa y la buena administración refleja una necesidad común de la sociedad contemporánea que puede declararse en la siguiente premisa: En el derecho administrativo, es importante establecer alternativas conceptuales y jurídicas que abonen a la ardua tarea que asumió esta rama de derecho público desde sus orígenes, en este sentido la Buena administración constituirse un mecanismo de control del poder desde la regulación efectiva de la actividad de las administraciones públicas en beneficio de la sociedad.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. «Las dimensiones y los niveles de gobernanza». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1, n.º 1 (2014).

Alli Aranguren, Juan Cruz. *Los paradigmas de la legalidad y la justicia en el Derecho Administrativo francés*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra (2008).

Arenilla Sáez, Manuel y Ricardo García Vegas. *Innovación social: la integración social en la Administración Pública*. Oleiros: Netbiblo; Madrid: INAP, 2013

Bonet de Viola, Ana María. «Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales». *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 46, n.º 124 (enero-junio de 2016).

Brewer-Carías, Allan R. «Sobre el concepto del Derecho Administrativo en Venezuela». *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, vol. I (1983).

Carrillo Donaire, Juan Antonio. «Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?». En *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, dirigido por Juan Alfonso Santamaría Pastor, 1137-1165. Madrid: La Ley, (2010).

Durán Martínez, Augusto, y Marta Hanna de Rosa, coords. *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración*. Montevideo: Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay,(2013).

Espejel Mena, Jaime. «Estado y administración pública: la búsqueda de una conciliación». *Ciencia Ergo Sum* 21, n.º 2 (julio-octubre de 2014).

Ferreyra, Ramón. *Derecho administrativo general y argentino*. Buenos Aires: Imprenta de Pablo E. Coni, (1866).

Forsthoff, Ernst. *Concepto y esencia del Estado social de derecho*. Madrid: Marcial Pons, (1975).

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 18.ª ed. Madrid: Civitas y Thomson Reuters, (2017).

-*La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, (1983).

Hachem, Daniel Wunder, y Diana Carolina Valencia Tello. «Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena administración pública en el Derecho Administrativo brasilero». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2019).

Hernández G., José Ignacio. "Eduardo García de Enterría y la renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones desde la Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública." *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, no. 6 (2015).

-«El concepto de Administración Pública desde la buena gobernanza y el Derecho Administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 16 (2012).

-«El concepto de Administración Pública desde la buena gobernanza y el Derecho Administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española». Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, n.º 16 (2012).

Jacob Söderman, El derecho fundamental a la buena administración, Discurso pronunciado el Defensor del Pueblo Europeo , Ciclo de Conferencias: El papel de los Defensores del Pueblo en un mundo en transición, Mallorca, España, (28 de mayo de 2001).

Jaime Rodríguez-Arana, «La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa», *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales* 6, n.º 6 (2013).

Matilla Correa, Andry. "La buena administración como noción jurídico-administrativa." En *La buena administración como principio jurídico*, 1–45. Madrid: Editorial Dykinson, 2013.

Matilla Correa, Andry. «Buena administración como noción jurídica y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la

Administración Pública». *RIGL: Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, n.º 16 (2020).

Milkes, Irit. "La buena administración en Italia." *Revista Digital de Derecho Administrativo*, no. 21 (2019).

Montero, Gregorio. «El derecho fundamental a la buena administración. Análisis de sus elementos conceptuales». En *Derechos humanos: perspectivas y retos*, coordinado por María del Carmen Hernández Álvarez, 811-846. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2016.

-Dimensiones de la Administración Pública del siglo XXI. Aportes para la reflexión y la praxis. Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública.

Nieto, Alejandro. «La vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo». *Revista de administración pública*, n.º 76 (1975).

Olvera Robles, Diana, Alina del Carmen Nettel Barrera, y Gabriela Aguado Romero. «La gobernanza y buena administración en el contexto del control de la inactividad administrativa». *Ciencia Jurídica* 6, n.º 11 (2017).

Ospina, Andrés. «Presentación. La buena administración: ¿sueño, expresión a la moda o concepto jurídico operativo?». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2019).

Ponce Solé, Juli. «El derecho a una buena administración y el Derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción». En *El control de la actividad estatal*, editado por E. M. Reguera, 219-247. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, (2016).

Posada de Herrera, José de. *Lecciones de administración*. 2.ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, (1988).

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. "El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo." *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 34, no. 408 (septiembre de 2012).

Romero Pérez, Jorge Enrique. «El acto administrativo. La arbitrariedad desde y a partir del acto administrativo». *Revista de Ciencias Jurídicas*, n.º 125 (2011).

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 4.ª ed. Madrid: Iustel, 2016.

Soriano García, José Eugenio. «El concepto de Derecho administrativo y de la Administración Pública en el Estado social y democrático de Derecho». *Revista de administración pública*, n.º 121 (1990).

Tomás Mallén, Beatriz. «El derecho a una buena administración. Nuevos perfiles de una vieja aspiración ciudadana». En *Historia de los derechos fundamentales*, coordinado por Francisco Javier Ansuátegui Roig y José Manuel Rodríguez Uribes; dirigido por Gregorio Peces-Barba Martínez y Eusebio Fernández García, vol. 4, tomo 6 (*El Derecho positivo de los derechos humanos*). Madrid: Dykinson, 2013,

Villarino Marzo, Jorge. «Cuarta generación de derechos: reflexiones sobre la libertad de expresión en Internet». *Estudios de Deusto* 62, n.º 1 (enero-junio de 2014).

Documentos internacionales:

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000. *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. Resolución A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000;

Governance in Transition. Public Management reforms in OECD Countries, París, 1995.

Libro blanco de la gobernanza, Unión Europea, Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). Asamblea General. «Resolución 2845 (XXVI). Programa de las Naciones Unidas para la administración pública». 20 de diciembre de 1971. Documento A/RES/2845(XXVI)

Reconceptualising Governance, Discusión paper núm 2, Management Development and Governance, División, *Bureau for Policy and Programme Support,* UNDP, Nueva York, enero de 1997.

Unión Europea. «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». *Diario Oficial de la Unión Europea* C 326 (26 de octubre de 2012).

Venezuela. «Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo». *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n.º 2.718 Extraordinario, 30 de diciembre de 1980.

LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS: LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA DESDE LO LOCAL

Luis Eusebio Alberto Avendaño González
luis.eusebioalberto.avendano@uaq.mx
https://orcid.org/0000-0002-4479-3837
Universidad Autónoma de Querétaro
Querétaro-México

Alina del Carmen Nettel Barrera
pedro.morales@uaq.mx
https://orcid.org/0000-0002-8031-1647
https://orcid.org/0000-0003-3216-757X
Universidad Autónoma de Querétaro
Querétaro-México

Resumen

El sistema federal reconoce el diseño de competencias diversas entre el gobierno federal y las entidades federativas, a partir de tal modelo de gobierno el Poder Judicial de las entidades federativas, ha reconfigurado su competencia orgánica y material a partir de dos fenómenos constitucionales, la primera derivado de las reformas orgánicas y constitucionales tendientes a definir su estructura y aplicación en el diseño institucional a través de los Consejos de la Judicatura como órganos administrativos de control y vigilancia, y el segundo; relativo a las reformas constitucionales federales, tales como la transición a la oralidad en los juicios ordinarios, la creación de un código único en la materia penal y la incorporación de la justicia laboral al entorno judicial. Lo anterior, permitiendo dimensionar a estructura y aplicación en el diseño institucional de los Poderes Judiciales locales como verdaderos agentes de contención socia del andamiaje constitucional mexicano.

Palabras clave

Consejos de la judicatura, organismos constitucionales autónomos, carrera judicial.

GOOD PUBLIC ADMINISTRATION FOR THE JUSTICIABILITY OF HUMAN RIGHTS: JUDICIAL COUNCILS AT THE LOCAL LEVEL

Abtsract

The federal system recognizes the division of powers between the federal government and the states. Based on this model of governance, the judiciary of the states has reconfigured its organic and substantive jurisdiction through two constitutional phenomena. The first stems from organic and constitutional reforms aimed at defining its structure and application within the institutional design through the Councils of the Judiciary as administrative bodies for control and oversight. The second relates to federal constitutional reforms, such as the transition to oral proceedings in ordinary trials, the creation of a unified criminal code, and the incorporation of labor justice into the judicial system. This allows for a clearer understanding of the structure and application of local judiciaries within the institutional design, positioning them as true agents of social control within the Mexican constitutional framework.

Key word

Councils of the judiciary, autonomous constitutional bodies, judicial career

I. INTRODUCCIÓN

El estudio contemporáneo de la norma fundamental en México se ha explicado a partir de la idea del neoconstitucionalismo (Atienza, 2001, pp. 309-310). Bajo este modelo, una Constitución debe separar las funciones para ejercer el poder, reconocer y garantizar los derechos fundamentales, encauzar las negociaciones propias del juego político, sumar e incluir las fuerzas reales de la sociedad participativa y estructurar el principio de jerarquía normativa de la Constitución como norma de normas. En síntesis, apertura en abstracto una multiplicidad de expectativas como punto de equilibrio (Aguiló, 2003, p. 289), dentro de un Estado constitucional democrático.

En nuestro país históricamente el texto constitucional y la eficacia de los derechos fundamentales han encontrado problemas para instaurarse en un sistema democrático. El sistema político-jurídico, representaba un discurso revolucionario permanente, el autoritarismo y cacicazgos sectoriales; un partido político único; control de sindicatos y empresas; de medios de comunicación; la definición de diputados, senadores, gobernadores y la designación de los ministros de la Suprema Corte. En el mismo sentido, el régimen federal se traduce en una precisa atribución de competencias materializadas en la fórmula de justicia debe ser formulada de la siguiente manera: federalismo es igual a distribución y eficacia de las competencias previstas constitucionalmente a efecto de garantizar una correcta protección del pueblo (SJF, registro 193257).

A partir de las consideraciones anteriores, la reforma a la constitución federal de 1994 reconfiguró totalmente al Poder judicial federal, llamando a una nueva conformación material y competencial. Además, de crear al Consejo de la Judicatura Federal como órgano constitucional depositario de las funciones administrativas, de vigilancia y disciplinarias del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, permitió reservar en el máximo tribunal del país exclusivamente funciones judiciales, trasladando las administrativas a un órgano de naturaleza diversa. Tal despresurización, significó que dicho ejercicio se replicara en los Poderes Judiciales Locales de casi todas las entidades federativas como un modelo de transparencia y eficacia.

A la fecha las conformaciones son variadas y con diferentes resultados; sin embargo, es de destacar que la conformación de los Consejos de la Judicatura con aciertos y errores ha

significado un referente en el diseño institucional de los poderes judiciales locales como parte de una transición del estado legal al constitucional de derecho. En el presente estudio, se analiza el caso del Consejo de la Judicatura en el Estado de Querétaro como acto reflejo del federal.

El documento es descriptivo, sin embargo, permite dimensionar la conformación, evolución de los Consejos de la Judicatura y el impacto en la vida jurídica de los poderes judiciales y su incidencia en la toma de decisiones.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL PODER JUDICIAL FEDERAL

Los eventos políticos y sociales que precedieron a la reforma constitucional que reconfiguró al Poder Judicial Federal de 1994 fueron complejos -el 1º de enero surge el EZLN como oposición al inicio de vigencia del TLCAN; en marzo muere el candidato del partido oficial Luis Donaldo Colosio y en septiembre el ex gobernador de Guerrero y secretario general del PRI José Francisco Ruiz Massieu- a pesar de tales consideraciones el PRI pudo retener la presidencia de la república (Avendaño: 2007, p. 14).

En materia jurídica, el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, mediante Decretos publicados el 31 de diciembre de 1994, 26 de mayo de 1995, reformó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y promulgó una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que modificó el marco de sus atribuciones y estructura orgánica. Tal reforma disolvió de facto a dicho poder originario, conformada entonces por 26 ministros, y reduciéndolo a una integración de 11 ministros, limitando el periodo en el cargo a 15 años y estableciendo una mayoría calificada de 2/3 en el Senado como requisito para realizar las designaciones.

En materia jurisdiccional, además de las funciones con las que ya contaba el Pleno de la Corte con motivo de la reforma, se añadieron las de un 'modelo de tribunal constitucional', así mismo el Pleno se reservó el monopolio de la interpretación de la Constitución mediante el conocimiento en última instancia de los juicios de amparo en revisión, las Controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. De igual modo, la creación de criterios ideológicos y éticos propios a partir de la conformación de la 9ª época en criterios jurisprudenciales. En síntesis, se crearon instrumentos eficientes de control constitucional

que permitieron establecer un equilibrio dentro de un sistema de frenos y contrapesos de los poderes públicos.

Por último, en materia administrativa y con la intención de despresurizar las funciones judiciales de las de gestión, se crea el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación con el objeto de aplicar las políticas, normas y lineamientos orientados a regular la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, coadyuvando a la impartición de justicia ejercida a través de los juzgados de Distrito, tribunales Colegiados de Circuito y tribunales Unitarios de Circuito. Al respecto el artículo 94 párrafo segundo de la Constitución federal, dispone:

> Artículo 94. ……
>
> La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes (CPEUM: 1917, 94).

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en Pleno o en Comisiones y está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y sus decisiones serán definitivas e inatacables, excepto las relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva - El mismo está integrado por siete miembros de los cuales, uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo es del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.-. Su naturaleza jurídica es atípica, ya que sus determinaciones son definitivas e inatacables (SJF, registro 2030283), ya que se convierte en un organismo constitucional autónomo inserto dentro del propio poder judicial. Tal circunstancia se representa en la siguiente tesis:

> CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO GUARDA UNA RELACIÓN DE JERARQUÍA NI DE DEPENDENCIA CON LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Conforme a los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que, conforme a las bases previstas en dicho ordenamiento fundamental, establezcan las leyes, y cuenta con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. En consecuencia, si se trata de un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, pues sus atribuciones no están encaminadas a resolver jurisdiccionalmente conflictos, sino que posee facultades de organización interna y de administración, reglamentarias, de designación, de organización, de disciplina y carrera judicial, es indudable que no existe una relación jerárquica entre el indicado Consejo y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, y menos aún de dependencia o sumisión de éstos en relación con aquél en el desarrollo de sus funciones (SJF, registro 165307).

Mediante sesión ordinaria de Pleno del 14 de enero de 2015, aprobó la reforma del Acuerdo General que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, que contempla la reestructura de la Secretaría Ejecutiva del Pleno y de la Presidencia, y de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos; la creación de la Secretaría Ejecutiva de Adscripción; la extinción de la Oficialía Mayor; asimismo, se autorizó la adecuación de la denominación de la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos en el Poder Judicial de la Federación y la creación de la Dirección General de la Presidencia (https://www.cjf.gob.mx/antecedentes.htm). El artículo 100 párrafo segundo de la Constitución federal, dispone:

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

…

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

...

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así

> elaborados serán remitidos por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su presidente (CPEUM: 1917, 100).

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en Pleno o en Comisiones y está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y sus decisiones serán definitivas e inatacables, excepto las relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

III. LA JUSTICIA LOCAL ORDINARIA EN QUERÉTARO

La justicia en casi todas las entidades federativas se deposita en muy diversos órganos, a partir de lo cual se puede inferir constitucionalmente la existencia del *Poder Judicial Administrativo y Poder Judicial organizado*. En el primero, podemos contar a los Tribunales en materia de Justicia Administrativa y de Conciliación y Arbitraje; mientras que en el segundo encontramos al Tribunal Superior de Justicia y a los juzgados dependientes del mismo.

La Constitución del Estado, en su Capítulo Cuarto, Sección Cuarta, determina que el ejercicio de la función judicial del Poder Judicial Se deposita el ejercicio de la función judicial en el Poder Judicial integrado por un Tribunal Superior de Justicia y los juzgados, quienes se auxiliarán de los órganos que establezca su ley orgánica. El artículo 3º. de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que el Poder Judicial del Estado se integra por: el Tribunal Superior de Justicia (en pleno y salas); el Consejo de la Judicatura; los juzgados de primera instancia; los juzgados menores; y los servidores públicos de la administración e impartición de justicia, en los términos que establece la Ley y demás disposiciones legales.

En el mismo sentido, la administración de justicia en el Estado será expedita, aplicando los principios y normas conducentes en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Deberá garantizarse la absoluta independencia de los órganos encargados de la función jurisdiccional para la

conducción de los procesos a su cargo, así como para el dictado de las resoluciones respectivas y la plena ejecución de sus resoluciones.

El Estado instituirá un sistema integral de justicia aplicable a quienes, teniendo entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, se les atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales. Los menores de doce años de edad sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social. Al respecto, la Constitución Política del Estado de Querétaro, en su artículo 25 dispone que la integración y competencia serán las que al efecto determine tanto la propia Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por reforma constitucional de mayo de 2016 y a efecto de garantizar los principios del sistema federal mexicano, se dispuso la conformación del Consejo de la Judicatura, debía de ejercer la administración, vigilancia y disciplina de las áreas jurisdiccionales, administrativas de apoyo a la función jurisdiccional y administrativas. Al efecto el artículo 109 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estrado de Querétaro, dispone:

> Artículo 109. El Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial, con excepción de Magistrados y el personal de segunda instancia que conforman el Tribunal Superior de Justicia. Se integra por:
>
> I. Un presidente, que será el presidente del Tribunal Superior de Justicia;
>
> II. Dos consejeros designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, uno como representante del Pleno y otro de los jueces;
>
> III. Un consejero designado por la Legislatura del Estado; y
>
> IV. Un consejero nombrado por el Ejecutivo del Estado
>
> Los consejeros designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia no formarán parte de éste ni tendrán funciones jurisdiccionales (LOPJEQ: 2023, 109).

Al efecto, define la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia los principios establecidos por el constituyente permanente en relación con la creación de los Consejos de la Judicatura locales, como órganos de administración del Poder Judicial, que:

sólo son obligatorios en el régimen Federal y en el ámbito del Distrito Federal, conforme a los artículos 100 y 122, apartado C, base cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, su existencia en el ámbito estatal no es imperativa. Sin embargo, en caso de que las Legislaturas Locales decidan establecerlos en sus regímenes internos, por cuestión de coherencia con el sistema federal, de acuerdo con los artículos 40, 41, 49 y 116 de la Ley Suprema, ello no debe contravenir los principios establecidos por el Constituyente; antes bien, en acatamiento a los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales, debe seguirse garantizando la independencia y la autonomía del Poder Judicial Local, en función del principio general de división de poderes, sin perjuicio de que esta modalidad se oriente por los principios que para el nivel federal establece la propia Ley Fundamental de acuerdo con su artículo 40, lo que no significa mezclar diferentes regímenes del Estado mexicano, sino sólo extraer los principios generales que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país, en el que los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Suprema.

En este tenor, de acuerdo con los procesos legislativos que han originado la creación de los Consejos de la Judicatura, el Constituyente Permanente ha establecido, por lo menos, dos principios fundamentales: 1. En la suma total de componentes de un Consejo, debe haber más sujetos directamente extraídos del Poder Judicial al que administrará, al cual previsiblemente regresarán una vez que terminen sus funciones; y, 2. La conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará. Estos principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas; se acotan funciones de otros Poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría

> que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial; se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por Poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantiza que exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del indicado Poder, todo lo cual conduce a desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados (SJF: registro 165846).

Así, el Consejo de la Judicatura está integrado por una mayoría de miembros elegidos por el propio poder judicial. Lo anterior, ya que en términos de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

> CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la vulneración a la autonomía o a la independencia de los Poderes Judiciales Locales implica una transgresión al principio de división de poderes, el cual se viola cuando se incurre en cualquiera de las siguientes conductas: a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice un hecho antijurídico imputable a los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o subordinación; c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal. A las anteriores hipótesis debe agregarse una más: si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un

> deficiente o incorrecto desempeño del Poder Judicial de la entidad federativa. Ahora bien, el Constituyente del Estado de Baja California estableció un nuevo diseño en la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, integrado por 5 miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, el presidente del Tribunal de Justicia Electoral y 3 consejeros designados por el Congreso del Estado. Atendiendo a los lineamientos enunciados, este diseño constitucional transgrede los principios de división funcional de poderes y de autonomía e independencia judiciales, porque no se genera una efectiva representación del Poder Judicial a través de la designación mayoritaria de sus integrantes en el órgano que se encargará de tomar las decisiones administrativas del citado Poder, tampoco se permite que la función jurisdiccional de los integrantes del Poder Judicial se refleje en la composición de su Consejo, y además, se ocasionan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración del Poder Judicial Local por parte de las personas designadas por Poderes ajenos al mismo, de tal suerte que indirectamente puede llevar a una intromisión del Poder Legislativo en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial, pues aquél, si así lo desea, puede colocar a éste en una situación de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los Consejeros mayoritariamente nombrados por el Congreso del Estado. En suma, el nuevo diseño constitucional local provoca un deficiente o incorrecto desempeño en las funciones del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, lo que ciertamente ocasionará retrasos en la administración de la justicia con sus correspondientes perjuicios (SJF; registro 2001862).

Dicho cuerpo quedó integrado originalmente de la siguiente forma: Dra. Consuelo Rosillo Garfias, en carácter de presidenta del Tribunal Superior de Justicia; Lic. Patricia Segundo Aguilar, Mtro. Everardo Pérez Pedraza, en carácter de representantes del Poder Judicial; el Lic. Salvador G. López Ávila, como representante del Poder Ejecutivo y el Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González, como representante del Poder Legislativo. Las funciones y competencias del tal órgano administrativo se describen en lo dispuesto por la Constitución Local, en los términos siguientes:

Artículo 30. La carrera judicial, administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de lo que corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, están a cargo de un Consejo de la Judicatura, dotado de independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones, formado por cinco miembros e integrado por quien resulte electo para presidir el Tribunal Superior de Justicia, dos Consejeros designados por el Pleno del mismo; un Consejero designado por la Legislatura, que no será legislador; y otro que será nombrado por el Poder Ejecutivo, garantizando la transparencia en la gestión en los términos que determinen las leyes.

Los consejeros designados por el Pleno serán electos con el voto de ocho de sus integrantes, quienes serán representantes de Magistrados y Jueces; deberán contar con una antigüedad mínima de 10 años en la impartición de justicia y además reunir los requisitos señalados en el artículo 28 de esta Constitución.

Los consejeros designados por el legislativo y ejecutivo, también deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 28 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional en el ámbito jurídico, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

Los miembros del Consejo durarán en su encargo cuatro años, con excepción de su presidente, quien ejercerá esa función mientras ostente también la Presidencia del Tribunal; y ninguno podrá ser ratificado para el mismo cargo de manera consecutiva. Durante su pertenencia al Consejo, los consejeros designados por el Pleno no ejercerán funciones jurisdiccionales, ni formarán parte del Pleno.

Los Jueces del Poder Judicial serán designados, ratificados y removidos por el Consejo de la Judicatura, debiendo mantener un equilibrio entre mujeres y hombres en dichos cargos; durarán en su encargo seis años, pudiendo ser ratificados en los plazos y condiciones que establezca la Ley. Deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, contar con los requisitos que establezca la Ley y protestar el cargo ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura. En ningún caso se podrá ocupar el cargo de Juez cumplidos los setenta años de edad.

> El Pleno del Tribunal Superior de Justicia podrá solicitar al Consejo de la Judicatura que investigue la conducta de algún Juez (CPEQ: 2008, 30).

Realizado un estudio empírico tanto en las constituciones locales como en las páginas oficiales de los Poderes Judiciales de los Estados, se desprende la siguiente información: Aguascalientes, integración 7, Judicial 4, ejecutivo 1 y legislativo 1; Baja California, integración 7, Judicial 4, ejecutivo 1 y legislativo 1; Baja California Sur[415]; Campeche[416]; Coahuila, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Colima[417]; Ciudad de México, integración 7, Judicial 4, ejecutivo 1 y legislativo 2; Chihuahua[418]; Chiapas, integración 5, Judicial 2, ejecutivo 2 y legislativo 1; Durango, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Estado de México, integración 7, Judicial 4, ejecutivo 1 y legislativo 2; Guanajuato, integración 5, Judicial 2, ejecutivo 1 y legislativo 2; Guerrero, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 0 y legislativo 2; Hidalgo, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Jalisco, integración 5, Judicial 5, ejecutivo 0 y legislativo 0; Michoacán[419]; Morelos[420], integración 6, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Nayarit[421], integración 6, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Nuevo León, integración 3, Judicial 1, ejecutivo 1 y legislativo 1; Oaxaca, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Puebla[422]; Querétaro, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Quintana Roo, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 2 y legislativo 2[423]; San Luis Potosí, integración 4, Judicial 2, ejecutivo 1 y legislativo 1; Sonora, integración 7, Judicial 2, ejecutivo 1[424] y legislativo 1; Sinaloa,

[415] No hay información en su página oficial.
[416] No hay información en su página oficial.
[417] No hay información en su página oficial.
[418] La iniciativa de ley estaba turnada a la Comisión de redacción y estilo del Congreso del Estado.
[419] En Michoacán, al igual que en Guanajuato, el órgano de gobierno del PJ tiene el nombre de Consejo del Poder Judicial, que está integrado por 5 consejeros: el presidente del TSJ, 1 consejero electo por el Congreso del Estado, 1 por el Gobernador, 1 juez y 1 magistrado, ambos electos por sus pares.

[420] Se incorpora a 1 representante de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (como decano de la institución).
[421] La Constitución hace referencia que el Consejo deberá integrarse por el Pleno del Poder Judicial y a ello sumarle dos jueces de entre los que ejerzan mayor antigüedad.
[422] No hay información en su página oficial.
[423] Se integra por consejeros ciudadanos propuestos en ternas por el Gobernador y elegidos por el Congreso.

[424] A la composición tradicional, en el Estado de Sonora se admite la integración del Procurador General de Justicia del Estado, Un consejero designado por el Colegio de Notarios del Estado de Sonora, de entre los integrantes del propio Colegio.

integración 7, Judicial 7, ejecutivo 0 y legislativo 0; Tamaulipas, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Tabasco, integración 7, Judicial 5, ejecutivo 1 y legislativo 1; Tlaxcala, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1; Veracruz, integración 6, Judicial 4, ejecutivo 1 y legislativo 1; Yucatán, integración 5, Judicial 3, ejecutivo 1 y legislativo 1 y Zacatecas[425].

En el Consejo de la Judicatura del Estado de Querétaro, las comisiones permanentes o transitorias y de composición variable, se organizan en los temas siguientes: Administración; Carrera judicial; Disciplina; y Órganos y adscripción. En cada regularmente siempre existirá mayoría de los consejeros que representen al Poder Judicial.

Las resoluciones de las comisiones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. Las comisiones calificarán las excusas e impedimentos de sus miembros.

Por último, para el mejor desempeño de sus atribuciones, el Consejo de la Judicatura se auxiliará de las dependencias administrativas y del personal necesario, el cual podrá incrementar de acuerdo a las necesidades del servicio, debiendo depender funcionalmente del Consejo de la Judicatura y operativamente del presidente de ese mismo órgano. La estructura y funcionamiento de cada dependencia estará a lo dispuesto en esta Ley, los reglamentos respectivos y demás disposiciones legales aplicables. Los manuales administrativos serán expedidos y aprobados por el Consejo de la Judicatura.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus respectivas competencias, analizarán y aprobarán, en su caso, las políticas, planes y programas que les proponga la dependencia de que se trate, para el debido cumplimiento de sus funciones y actividades.

IV. CONCLUSIONES

Los consejos de la judicatura desde su creación a nivel federal y posterior inserción en cada una de las entidades federativas significan, un elemento en la consolidación del estado constitucional de derecho. Lo anterior, derivado al elemento de transparencia no referida exclusivamente al factor económico sino a la selección y en su caso calificación de definición de perfiles.

[425] No hay información en su página oficial.

Los Consejos de la Judicatura como órganos de vigilancia y supervisión no deben reservarse solamente por miembros del Poder Judicial como existen actualmente en algunos Estados, los mismos, constituyen un referente democrático en el diseño, instrumentación y ejecución de políticas públicas encaminadas a la administración, vigilancia y disciplina de los órganos jurisdiccionales.

VI. BIBLIOGRAFIA

Textos.

Josep Aguiló, Sobre el constitucionalismo y la resistencia constitucional*,* Isonomía, Alicante, núm. 26, 2003.

Manuel Atienza, El sentido del Derecho, Ariel, Barcelona, 2001.

Luis Eusebio Alberto Avendaño González, Interpretación a ideología constitucional. Una propuesta de estudio a las decisiones en México. En https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/view/2751/2309

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro.

Páginas electrónicas.

https://www.scjn.gob.mx

https://www.cjf.gob.mx/antecedentes.htm

La participación ciudadana y la buena administración pública. Mecanismos de rendición de cuentas y tendencia nacional de la transparencia

Dr. Juan Pablo Venegas Contreras[426]
jpvenegas@uabc.edu.mx
0000-0003-0438-6863
Dr. Fernando Manuel Castro Figueroa[427]
castro.fernando@uabc.edu.mx
0000-0002-2180-3721
Mtra. Azalea García Rodríguez[428]
garcia.azalea@uabc.edu.mx
0009-0008-8530-1510
Dra. Ana Edith Canales Murillo[429]
acanales@uabc.edu.mx
0009-0008-8530-1510

RESUMEN

La participación ciudadana contribuye a una buena administración pública orientada a la protección de los derechos humanos. La transparencia y la rendición de cuentas permiten

[426] Profesor-investigador de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Licenciado en Derecho, especialista en Derecho, maestro en Derecho y doctor en Derecho por la UABC. Cuenta con perfil PRODEP e integra y dirige el Cuerpo Académico Estudios Jurídicos Familiares y Derecho Privado (UABC-CA-267). Autor de Violación de los derechos humanos de las niñas y los niños. El abandono familiar y Protocolo de actuación en casos de niñas y niños. Su naturaleza y aplicabilidad jurisdiccional. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, periodo 2023–2026. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0438-6863.

[427] Profesor-investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), con perfil PRODEP. Coordinador editorial de la Revista Jurídica Científica CimaLex y expresidente del Colegio de Abogados de Mexicali, A. C. Doctor en Derecho con mención honorífica por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Doctor en Estudios Sociales por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, periodo 2025–2028, y del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos Familiares y Derecho Privado (UABC-CA-267). ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2180-3721.

[428] Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California y maestra en Derecho Corporativo e Internacional por CETYS Universidad, con mención honorífica. Cursa el Doctorado en Derecho en Universidad Xochicalco, campus Mexicali. Presidenta del Colegio de Abogados de Mexicali, A. C., con más de 20 años de experiencia profesional. Sus líneas de investigación se centran en justicia digital y educación jurídica en la era tecnológica. Ha impartido docencia en universidades de Baja California en materias de introducción al derecho y derecho civil, mercantil e internacional. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-8530-1510.

[429] Doctora en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales por la Universidad de Zaragoza, España; maestra en Ciencias Jurídicas y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California. Directora de la Facultad de Derecho Mexicali de la UABC para el periodo 2024–2028. Ha desempeñado responsabilidades de gestión académica como subdirectora y coordinadora de Posgrado e Investigación de dicha facultad. Cuenta con publicaciones sobre derechos humanos, acceso a la justicia y transformación digital del Estado. ORCID: 0000-0003-3361-7923

conocer la actuación gubernamental, exigir explicaciones y activar mecanismos de control. Esta ponencia examina su relación mediante una revisión normativa y documental del marco mexicano, con atención a su evolución constitucional y a los cambios institucionales de 2024 y 2025. Se sostiene que la publicidad de la información debe acompañarse de procedimientos accesibles, autoridades imparciales y participación efectiva. Su cumplimiento exige respetar las excepciones legales, proteger los datos personales y facilitar la vigilancia social del ejercicio del poder público.

Palabras clave: participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia.

ABSTRACT

Citizen participation contributes to good public administration oriented towards the protection of human rights. Transparency and accountability enable people to understand government action, demand explanations, and activate oversight mechanisms. This paper examines their relationship through a legal and documentary review of the Mexican framework, focusing on its constitutional development and the institutional changes of 2024 and 2025. It argues that public access to information must be accompanied by accessible procedures, impartial authorities, and meaningful participation. Effective implementation requires compliance with legal exceptions, protection of personal data, and opportunities for public scrutiny of the exercise of government power.

Keywords: citizen participation, accountability, transparency.

I. Introducción

Para que una democracia funcione se requieren mecanismos efectivos de participación, control y rendición de cuentas, así como condiciones para su cumplimiento. La democracia supone que el ejercicio del poder encuentre fundamento en la voluntad de la ciudadanía y respete los derechos de todas las personas (Consejo de Europa, s. f.). En este marco, la transparencia permite conocer la actuación pública, mientras que la rendición de cuentas exige explicar y justificar las decisiones y someterlas a los controles correspondientes. La existencia de normas y portales de información constituye un punto de partida, pero su eficacia depende de que las personas puedan utilizarlos para vigilar e incidir en los asuntos públicos.

En México, la transparencia y la rendición de cuentas son componentes esenciales de la gestión pública. En el ámbito municipal, informar sobre el ejercicio del gasto permite a la ciudadanía evaluar la actuación de sus autoridades y contribuye a generar confianza en las instituciones (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED], 2021). La apertura informativa debe acompañarse de explicaciones comprensibles, procedimientos accesibles y seguimiento a las observaciones ciudadanas. De otro modo, la publicación de documentos puede convertirse en un cumplimiento meramente formal, sin facilitar el control social.

El derecho a la información se incorporó al artículo 6o. constitucional mediante la reforma publicada el 6 de diciembre de 1977 (Decreto de reforma constitucional, 1977). Posteriormente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó el 11 de junio de 2002. Su ámbito comprendió a los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y otras entidades federales; no se limitó al Poder Ejecutivo (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental [LFTAIPG], 2002, art. 1). La reforma del 20 de julio de 2007 añadió bases comunes para el ejercicio del derecho de acceso a la información en la Federación, los estados y el entonces Distrito Federal (Decreto de reforma constitucional, 2007).

Esta ponencia analiza la relación entre participación ciudadana, buena administración y rendición de cuentas. Primero examina la evolución normativa de la transparencia; después

distingue los mecanismos de participación y control; finalmente, aborda la transición institucional derivada de las reformas de 2024 y 2025. El análisis permite diferenciar el reconocimiento de los derechos, la organización de las autoridades encargadas de garantizarlos y las condiciones necesarias para su ejercicio efectivo.

II. Desarrollo

La transparencia y su evolución

La regulación de la transparencia exige reglas claras sobre la generación, conservación y publicidad de la información gubernamental. La ley federal de 2002 buscó favorecer la rendición de cuentas, mejorar la organización de los documentos y contribuir a la democratización de la sociedad. Estos propósitos pueden sintetizarse en tres líneas de acción (LFTAIPG, 2002, art. 4):

a) Facilitar el acceso a la información y la evaluación de la gestión pública.

b) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos públicos.

c) Fortalecer la participación y la responsabilidad de las autoridades frente a la sociedad.

La buena administración requiere que las decisiones respondan a las necesidades colectivas y puedan ser conocidas, explicadas y revisadas. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana permite incorporar experiencias y demandas que no siempre son visibles en los procedimientos internos del gobierno. La apertura institucional debe traducirse en oportunidades de intervención y colaboración, pues la transparencia, aunque necesaria, no agota el contenido del gobierno abierto (Álvarez Toledo, 2024).

El ejercicio de la función administrativa debe sujetarse a las competencias y procedimientos previstos por el orden jurídico. El artículo 16 constitucional exige fundamentación y motivación en los actos de autoridad comprendidos en su ámbito, mientras que el artículo 90 establece las bases de organización de la Administración Pública Federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 1917, arts. 16 y 90). Para evaluar la actuación administrativa, resulta pertinente examinar:

a) La competencia de la autoridad que realiza el acto.

b) El procedimiento seguido y las razones que sustentan la decisión.

c) Los medios de revisión y control disponibles para las personas afectadas.

La democracia también comprende una dimensión cultural: requiere el reconocimiento de la dignidad humana, el respeto a la diversidad y la disposición a resolver las diferencias mediante reglas compartidas. La formación cívica permite comprender los derechos de participación y ejercerlos de manera informada. En este sentido, el material educativo Faro Democrático presenta la democracia como ideal, régimen político y conjunto de valores que orientan la convivencia (Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [INE e IIJ-UNAM], 2020).

La cultura de paz aporta un marco para vincular la participación con el respeto a los derechos humanos. La Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz reconoce la importancia del diálogo, la educación, las instituciones democráticas y la participación de la sociedad civil. Además, relaciona expresamente la cultura de paz con la circulación de información, el acceso a ella y la rendición de cuentas en los asuntos públicos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999, arts. 3, 4 y 6). Desde esta perspectiva, la vigilancia ciudadana y la exigencia de explicaciones pueden contribuir a tramitar las diferencias por vías institucionales y a fortalecer la convivencia democrática.

La reforma constitucional publicada el 7 de febrero de 2014 amplió y fortaleció el modelo de garantía del acceso a la información. Entre otros aspectos, incluyó expresamente a partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y personas físicas, morales o sindicatos que recibieran y ejercieran recursos públicos o realizaran actos de autoridad. También reforzó el deber de documentar los actos derivados del ejercicio de facultades, competencias o funciones y el principio de máxima publicidad (Decreto de reforma constitucional, 2014, art. único).

En ese modelo, los mecanismos de acceso y los procedimientos de revisión debían sustanciarse ante organismos especializados e imparciales dotados de autonomía. Asimismo, se mantuvieron las obligaciones de conservar archivos administrativos actualizados y publicar información sobre los recursos públicos. La reserva temporal por razones de interés

público o seguridad nacional debía distinguirse de la protección de la vida privada y los datos personales (Decreto de reforma constitucional, 2014, art. único).

En el ámbito federal se estableció un organismo garante autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El diseño constitucional de 2014 reconoció el carácter vinculante de sus resoluciones en los términos previstos por la propia Constitución. Sus disposiciones transitorias ordenaron expedir la ley general reglamentaria y armonizar la normativa de las entidades federativas (Decreto de reforma constitucional, 2014, transitorios segundo y quinto).

La evolución normativa muestra que el reconocimiento del derecho y la configuración de sus garantías institucionales son dimensiones relacionadas, pero distintas. Una modificación de las autoridades competentes no equivale, por sí misma, a la desaparición del derecho ni de las obligaciones de documentar, conservar y proporcionar información.

La reforma constitucional publicada el 20 de diciembre de 2024 reconfiguró el sistema de autoridades garantes. Su régimen transitorio vinculó la extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) con la entrada en vigor de la legislación secundaria correspondiente (Decreto de reforma constitucional, 2024, transitorios segundo y quinto). Por ello, no debe confundirse la fecha de publicación de la reforma con la conclusión inmediata de todas las funciones del instituto.

Mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas

La participación ciudadana comprende instrumentos electorales, mecanismos de intervención en decisiones públicas y prácticas de vigilancia social. Su reconocimiento, requisitos y efectos varían según el orden de gobierno y la legislación aplicable. El artículo 35 constitucional regula derechos como el voto, la iniciativa ciudadana, la consulta popular y la participación en procesos de revocación de mandato; en el ámbito local existen desarrollos específicos, como los de Jalisco (CPEUM, 1917, art. 35; Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana de Jalisco, s. f.). A título descriptivo, pueden distinguirse las siguientes formas:

a) Voto o sufragio: participación en la elección de representantes, conforme a las reglas electorales.

b) Consulta popular: intervención de la ciudadanía sobre asuntos de trascendencia pública, dentro del ámbito y los límites previstos por la normativa aplicable.

c) Plebiscito: valoración ciudadana de determinados actos o decisiones gubernamentales, cuando la legislación correspondiente lo contempla.

d) Referéndum: participación en la aprobación o rechazo de disposiciones normativas, conforme a los supuestos legales de cada ámbito.

e) Iniciativa ciudadana: presentación de propuestas normativas con los requisitos establecidos por la Constitución y las leyes.

f) Revocación de mandato: participación en un procedimiento para resolver sobre la conclusión anticipada de un mandato electivo, en los casos legalmente previstos.

g) Presupuesto participativo: intervención en la definición del destino de una parte de los recursos públicos, conforme a las reglas locales.

h) Cabildo abierto: espacios de participación en los asuntos del ayuntamiento, con el alcance que determine la legislación municipal correspondiente.

i) Vigilancia o auditoría ciudadana: seguimiento social de las decisiones, obras y recursos públicos, sin sustituir las atribuciones de los órganos formales de fiscalización.

Estos instrumentos no son equivalentes entre sí ni todos producen efectos vinculantes. Su utilidad para la rendición de cuentas depende de que exista información suficiente, reglas claras y una respuesta institucional a los resultados de la participación. El acceso a la información permite conocer documentos; la intervención ciudadana puede utilizar ese conocimiento para formular propuestas, cuestionar decisiones o solicitar la actuación de las autoridades competentes.

La rendición de cuentas requiere, además, mecanismos de control. Entre ellos se encuentran la fiscalización del uso de los recursos, los regímenes de responsabilidades de las personas servidoras públicas y los medios de impugnación frente a decisiones que afecten derechos. En el orden federal, los artículos 79, 108 y 109 constitucionales ofrecen bases para la fiscalización y las responsabilidades públicas; el artículo 6o. establece garantías específicas del acceso a la información (CPEUM, 1917).

La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas deben distinguirse conceptualmente. La primera implica hacer visible la actuación pública; el segundo reconoce facultades para buscar, solicitar y recibir información; la tercera exige explicaciones y controles sobre el ejercicio del poder. Una institución puede publicar numerosos documentos y, aun así, dificultar la evaluación de sus decisiones si los datos son incompletos, poco comprensibles o no se atienden las observaciones de la ciudadanía.

El artículo 6o. constitucional reconoce la libertad de expresión y el derecho a la información. Su apartado A dispone bases para el acceso a la información en posesión de los sujetos obligados, bajo el principio de máxima publicidad. Estos derechos corresponden a toda persona y no únicamente a quienes tienen la condición de ciudadanía (CPEUM, 1917, art. 6o., apartado A).

El mismo precepto contempla la gratuidad del acceso, sin necesidad de acreditar interés alguno ni justificar el uso de la información. También establece el deber de documentar las actuaciones, preservar archivos y difundir información sobre los recursos públicos y los resultados institucionales. Estas obligaciones permiten relacionar la publicidad de la gestión con su evaluación social (CPEUM, 1917, art. 6o., apartado A, fraccs. I, III y V).

El derecho de acceso debe ejercerse de manera compatible con la protección de la vida privada y los datos personales. Por ello, las solicitudes, los procedimientos de revisión y las decisiones de clasificación requieren fundamento legal. La independencia e imparcialidad de las autoridades son condiciones relevantes para evitar que los intereses de los sujetos obligados limiten indebidamente el ejercicio del derecho (CPEUM, 1917, art. 6o., apartado A, fraccs. II, IV y VIII).

La tendencia nacional de la transparencia

El gobierno abierto articula la transparencia con la participación y la colaboración. Su desarrollo antecede a las reformas mexicanas de 2024 y 2025. Álvarez Toledo (2024) advierte que los ejercicios de apertura pueden quedar limitados a la publicación de información si no incorporan colaboración e innovación en los procesos de gobierno. En consecuencia, la existencia de portales constituye un instrumento para la apertura, pero no demuestra por sí sola que la ciudadanía influya en las decisiones públicas.

La nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se publicó el 20 de marzo de 2025 y entró en vigor, como regla general, al día siguiente. Distribuye competencias entre autoridades garantes y reconoce a Transparencia para el Pueblo como autoridad garante federal, con la naturaleza de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGTAIP], 2025, art. 3 y transitorio primero del decreto de expedición). Este diseño debe analizarse como una reorganización institucional, no como el origen del gobierno abierto en México.

La valoración del modelo requiere examinar su funcionamiento: accesibilidad de las solicitudes, calidad de las respuestas, efectividad de la revisión y cumplimiento de las resoluciones. En esta ponencia se sostiene que el reconocimiento legal del derecho debe acompañarse de capacidades administrativas y condiciones de imparcialidad que permitan ejercerlo efectivamente. La mera reorganización de las autoridades no acredita, por sí misma, una mejora o un deterioro en los resultados.

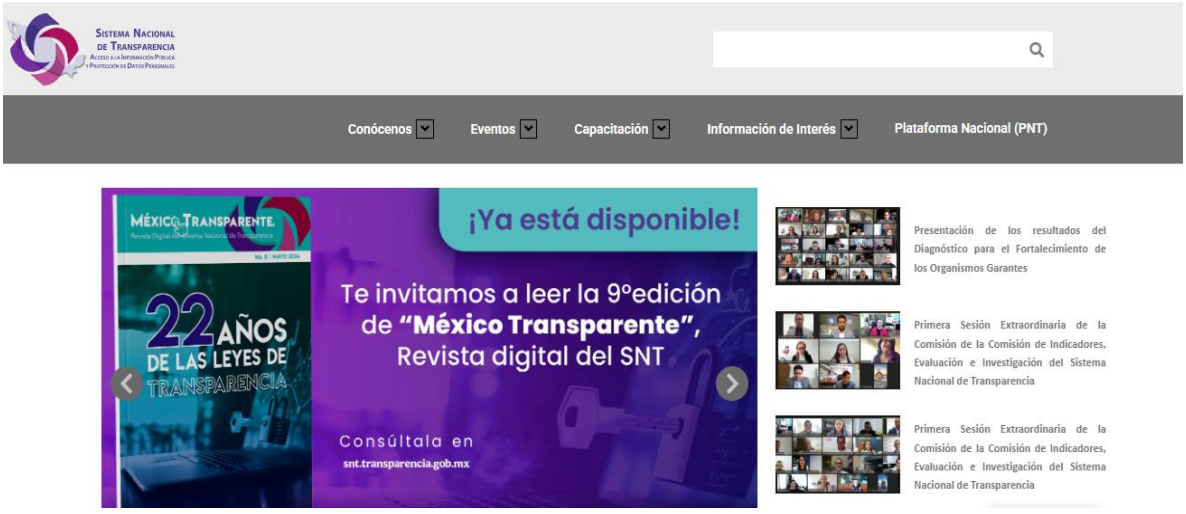
Los medios electrónicos facilitan la consulta de información y el seguimiento de trámites. La Plataforma Nacional de Transparencia continúa prevista en la legislación, mientras que el sistema de coordinación recibe la denominación de Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2025, arts. 3 y 44). Las figuras siguientes ilustran la interfaz de la plataforma y el portal del anterior Sistema Nacional de Transparencia. Esta última imagen corresponde a un referente del modelo institucional previo.

Figura 1
Interfaz de la Plataforma Nacional de Transparencia



Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia (s. f.). https://www.plataformadetransparencia.org.mx/Inicio

Figura 2
Portal del anterior Sistema Nacional de Transparencia



Fuente: Sistema Nacional de Transparencia (s. f.). https://snt.transparencia.gob.mx/

III. Conclusiones

La transparencia responde a una demanda de conocimiento y evaluación de la actividad pública. Perramon (2013) sitúa su desarrollo en un contexto de mayores exigencias sociales de información y de evaluación del desempeño de las organizaciones. En el ámbito de esta

ponencia, su relevancia consiste en facilitar que la ciudadanía comprenda y cuestione las decisiones que afectan la vida colectiva.

La evolución mexicana debe leerse como una sucesión de reconocimientos normativos y transformaciones institucionales. El derecho a la información tiene un antecedente constitucional en 1977; la ley federal de 2002 estableció procedimientos y obligaciones en el ámbito federal; las reformas posteriores ampliaron las bases comunes y modificaron el diseño de garantía. Los cambios de 2024 y 2025 no suprimieron las obligaciones de transparencia, aunque sí alteraron la distribución de competencias para hacerlas exigibles.

La máxima publicidad debe aplicarse con las excepciones legalmente previstas. La información reservada responde a causas y plazos específicos; la confidencial comprende, entre otros supuestos, datos personales y no está sujeta al mismo régimen temporal. La seguridad nacional no es la única causal de reserva y no debe confundirse con la confidencialidad. Cuando proceda, el acceso puede garantizarse mediante versiones públicas que protejan las partes clasificadas (LGTAIP, 2025, arts. 3, 104, 112 y 115).

De la lectura del artículo 6o., apartado A, constitucional, pueden sintetizarse las siguientes bases para vincular transparencia y participación (CPEUM, 1917):

I. Presumir pública la información en posesión de los sujetos obligados, bajo el principio de máxima publicidad y las excepciones legales.

II. Proteger la vida privada y los datos personales.

III. Garantizar el acceso gratuito a la información pública y, en los términos aplicables, a los propios datos personales y su rectificación.

IV. Disponer de mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos.

V. Conservar archivos actualizados y difundir información sobre los recursos, objetivos y resultados institucionales.

VI. Regular la publicidad de los recursos públicos entregados a personas físicas o morales.

VII. Prever sanciones por incumplimiento de las obligaciones en la materia.

VIII. Exigir a los sujetos obligados la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

La participación ciudadana necesita información comprensible y vías efectivas para incidir en los asuntos públicos. La publicación de datos, por sí sola, no asegura la rendición de cuentas. El fortalecimiento de una buena administración exige que las autoridades expliquen sus decisiones, atiendan los cuestionamientos y se sometan a mecanismos de revisión y responsabilidad. Evaluar estas condiciones permite pasar del reconocimiento formal de la transparencia a su ejercicio como herramienta de vigilancia democrática y protección de los derechos humanos.

Referencias

Álvarez Toledo, G. L. (2024). El anclaje de la transparencia en México: Un desafío para el gobierno abierto como factor de cambio. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (47), 67–82. https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2024.47.87058

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1999, 13 de septiembre). *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* (A/RES/53/243). https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n99/774/46/pdf/n9977446.pdf

Consejo de Europa. (s. f.). *Democracia*. Compass: Manual de educación en los derechos humanos con jóvenes. https://www.coe.int/es/web/compass/democracy

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación. Texto vigente consultado el 28 de septiembre de 2026. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Decreto de reforma constitucional. (1977, 6 de diciembre). *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

Decreto de reforma constitucional. (2007, 20 de julio). *Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Decreto de reforma constitucional. (2014, 7 de febrero). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Decreto de reforma constitucional. (2024, 20 de diciembre). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_268_20dic24.pdf

Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. (2020). *¿Qué es la democracia?* Faro Democrático. https://farodemocratico.juridicas.unam.mx/que-es-la-democracia/

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2021, 25 de agosto). *La importancia de transparentar y rendir cuentas en los municipios*. Gobierno de México. https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-importancia-de-transparentar-y-rendir-cuentas-en-los-municipios?idiom=es

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental [LFTAIPG]. (2002, 11 de junio). Diario Oficial de la Federación. Abrogada el 9 de mayo de 2016. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGTAIP]. (2025, 20 de marzo). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

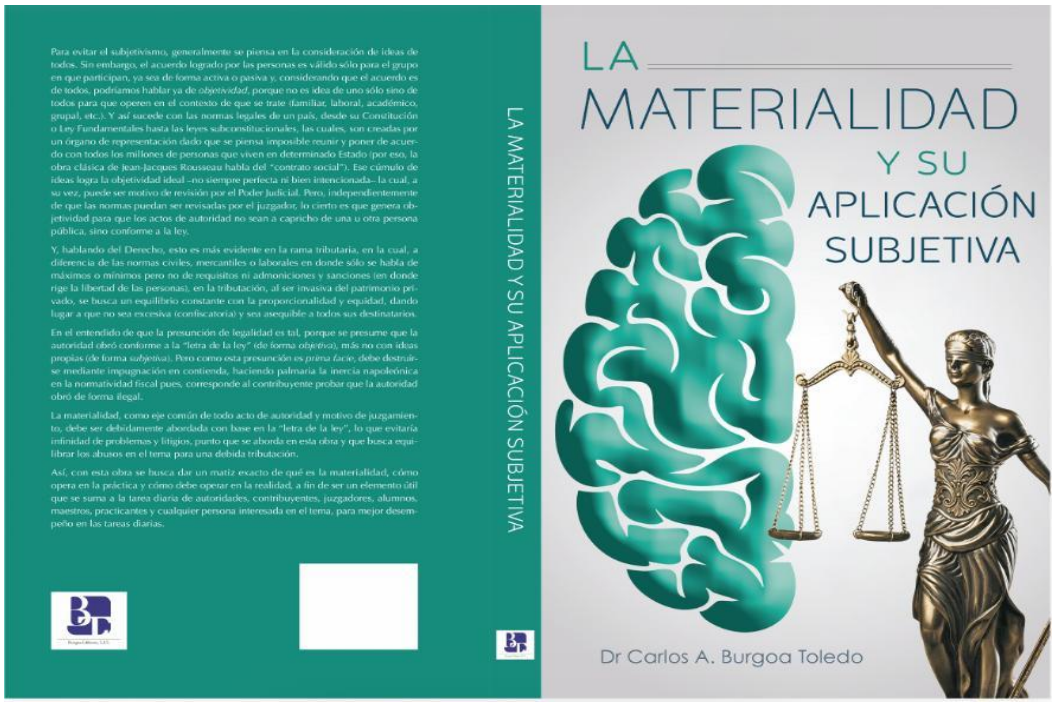
Perramon, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección, 16*, 11–27. https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/La_transparencia._Concepto_evolucion_y_retos_a.pdf

Plataforma Nacional de Transparencia. (s. f.). *Inicio*. https://www.plataformadetransparencia.org.mx/Inicio

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana de Jalisco. (s. f.). *Mecanismo de participación ciudadana*. https://participa.jalisco.gob.mx/mecanismo-de-participacion-ciudadana/

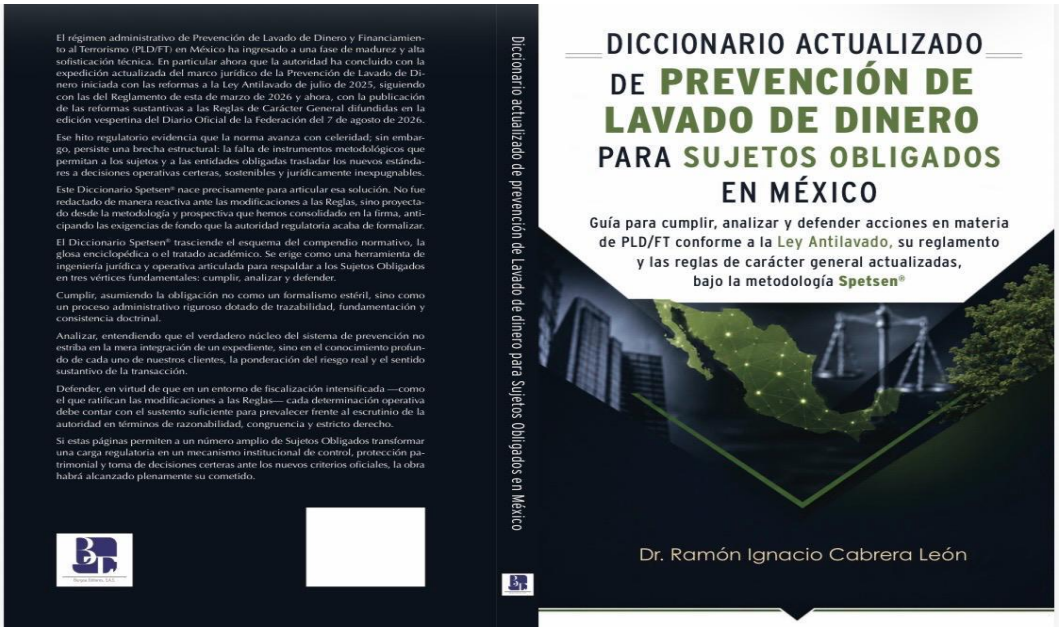
Sistema Nacional de Transparencia. (s. f.). *Sistema Nacional de Transparencia*. https://snt.transparencia.gob.mx/

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS



LA MATERIALIDAD Y SU APLICACIÓN SUBJETIVA

México, Burgoa Editores 2026



DICCIONARIO ACTUALIZADO DE PREVENCIÓN DE LAVADO DE DINERO PARA SUJETOS OBLIGADOS EN MÉXICO

México, Burgoa Editores 2026