



# **Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla**

TEMAS SELECTOS

**Prólogo de Yasmín Esquivel Mossa, ministra  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**











# **Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla**

TEMAS SELECTOS

D. R. © 2021 Fundación Universidad de las Américas, Puebla  
Ex hacienda Santa Catarina Mártir s/n, San Andrés Cholula,  
Puebla, México, 72810  
Tel.: +52 222 229 20 00  
[www.udlap.mx](http://www.udlap.mx)  
[editorial.udlap@udlap.mx](mailto:editorial.udlap@udlap.mx)

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla  
Calle Mitla Núm. 16, Col. Nueva Antequera, C.P. 72180, Puebla, Pue.  
<https://www.tjaep.gob.mx/> · [contacto@tjaep.gob.mx](mailto:contacto@tjaep.gob.mx)

Primera edición impresa: junio de 2021  
ISBN: 978-607-8674-46-6  
Versión en PDF para difusión: enero de 2022

Diseño editorial y portada: Angélica González Flores

Queda prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio del contenido de la presente obra, sin contar con autorización por escrito de los titulares de los derechos de autor. El contenido de este libro, así como su estilo y las opiniones expresadas en él son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la opinión de la UDLAP.

Publicación electrónica.



# **Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla**

TEMAS SELECTOS

**Prólogo de Yasmín Esquivel Mossa, ministra  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**UDLAP®**





Dedicado a la memoria del embajador eminente  
Raphael Steger Cataño, decano de la Escuela de  
Ciencias Sociales de la UDLAP.

# ÍNDICE DE AUTORES Y COLABORADORES

## **Presentación**

Luis Ernesto Derbez Bautista  
María de Lourdes Dib y Álvarez

## **Prólogo**

Yasmín Esquivel Mossa

## **Introducción**

Marcela Corro Priego  
Juan Ramiro Robledo Ruiz

## **Coordinadores**

Alejandro José Ramírez López (UDLAP)  
Guillermina Santos Guzmán (TJAEP)

## PRIMERA PARTE

### **Autores**

Jorge Abdo Francis  
Luz María Aguirre Barbosa  
Jesús Anlén Alemán  
Julio César Bonilla Gutiérrez  
Álvaro Castro Estrada  
Israel Cedillo Lazcano  
Kira Ciófaló Lagos  
José Jaime Esparragoza Ramírez  
Jorge Fernández Ruiz  
María Guadalupe Fernández Ruiz  
Myrna Araceli García Morón  
Alfonso Siriako Guillén Almaguer  
Rubén José Huerta Yedra  
Rodrigo Maldonado Corpus  
Ares Nahim Mejía Alcántara  
Miluska Fiorella Orbegoso Silva  
Alejandro José Ramírez López  
Erika Elizabeth Ramm González  
Sonia Venegas Álvarez  
Marco Antonio Zeind Chávez

### **Colaboradores UDLAP**

Jimena Alfonsín Fox  
Alejandro Carlos Baltazar Ruíz  
Luis Emiliano Bedolla Chávez  
Rubén Bringas Valderrama  
Ana Karina Caballero Sosa  
Estefanía Cacho y Solano  
José María Alfonso Castañeda Vega  
Sebastián Castillo Priede  
Ana Lorena de Ybarrondo Romero  
Andrea Gómez Herrera  
Paola González Pérez  
Juan Carlos Lastiri Yamal  
María José Merchant Mendoza  
Ximena Mier Amador  
Ricardo Montero Navarro  
José Arturo Morán Aguilar  
Carlos Ochoa Escandón  
María Fernanda Pérez López  
Paola Rodríguez Aguirre  
María José Torija Escobedo

## SEGUNDA PARTE

### **Autores**

Laura Marcela Carcaño Ruiz  
Elizabeth Espinoza Monroy  
Augusto Fernández Sagardi  
Alberto Gándara Ruiz Esparza  
Sergio Eduardo Huacuja Betancourt  
Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria  
Armando Pamplona Hernández  
David Paz Moreno  
Ulises Sandal Ramos Koprivitz  
Alejandro Romero Gudiño  
Gilberto Suárez Machado  
David Villanueva Lomelí

### **Colaboradores UDLAP**

Evan Güner Berlanga Noriega  
Ricardo Bringas Ortega  
Jacaranda Cisneros Espinoza  
Paulina Fuentes Valenzuela  
Salma Maccise Velázquez  
José María Martínez Romero  
Vianka Margarita Mondragón Leyva  
José Arturo Morán Aguilar  
Ana María Rives Vera  
María Fernanda Santos de la Rosa  
Mélanie Andrea Sarabia Fornes  
José Alejandro Vélez Tenorio

# Presenten

## **Presentación**



**Luis Ernesto Derbez Bautista**  
Rector de la Universidad de las Américas Puebla





# tación

**L**os estudios en derecho administrativo son una necesaria tarea para la depuración de los mecanismos de administración pública y justicia administrativa en nuestro país. Conocer las distintas perspectivas y las nuevas aportaciones sobre la mejora en los procesos e impartición de justicia entre los particulares y el Gobierno enriquece el panorama de la justicia administrativa. Este libro reúne destacados expertos nacionales en la materia y es resultado de la fructífera alianza entre el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla (TJAE) y la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). De manera conjunta, ambas instituciones lograron amalgamar un proyecto en el que los invaluable conocimientos adquiridos a través del ejercicio de la profesión, junto con la reflexión teórica, guiaron una experiencia académica singular que hoy compartimos a través de estas páginas.

El primer fruto de esta sinergia fue la cátedra impartida a estudiantes de la Licenciatura en Derecho de la UDLAP por magistrados del TJAE y los tribunales de justicia administrativa de diversos estados de la República, así como otros funcionarios públicos notables. Esta cátedra brindó a los estudiantes el privilegio de recibir conocimientos de primera mano de aquellos quienes en su ejercicio diario vigilan el cumplimiento de la justicia administrativa. Expertos con una amplia trayectoria y experiencia práctica y conceptual que alentaron a las nuevas generacio-

nes a profundizar en su preparación para convertirse en profesionistas capacitados para desempeñarse con ética y eficiencia.

Dados los excelentes resultados de este enriquecedor ejercicio, nos propusimos compilar los saberes compartidos por dicho grupo de expertos y complementar sus aportaciones con los conocimientos de académicos de la UDLAP, la UNAM y otras instituciones, en un libro que lleva el nombre del proyecto inicial: *Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla: Temas selectos*. De esta manera, podemos compartir con el público en general tanto la brillante participación de los colaboradores como la buena respuesta de los estudiantes, quienes, además de enriquecer su formación, trabajaron de cerca con los autores como practicantes, teniendo una contribución dentro de estas páginas. De esta manera, la Universidad de las Américas Puebla confirma su compromiso por preparar a futuros profesionistas que participen activamente en la mejora de su entorno a través de su desempeño, y de la importante labor de generar y difundir conocimiento.

Generosamente, la Dra. Yasmín Esquivel Mossa, ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aceptó la invitación que le extendimos la magistrada María de Lourdes Dib y Álvarez, presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, y yo, a nombre de la UDLAP, y nos regaló un espléndido prólogo que enmarca la variedad y riqueza de los textos reunidos en este volumen. Nuestro más sincero agradecimiento a la ministra por obsequiarnos sus conocimientos, tiempo e interés, y el reconocimiento a la magistrada Dib por tomar el timón del proyecto y llevarlo a buen puerto.

Las ciencias del derecho, en general, y la disciplina del derecho administrativo, en particular, son campos en los que día a día surgen nuevos conocimientos que es necesario estudiar y divulgar para el desarrollo de la sociedad y las instituciones públicas. Al ser una ciencia humana, los preceptos e ideas que surgen en un tribunal local, los casos de litigio en diversos países donde un tribunal resuelve de forma imparcial entre el Estado y un particular, o los avances en materia tecnológica para auxiliar en un juicio o acceder a la justicia de manera electrónica se vuelven herramientas prácticas, conocimiento universal que puede ser aplicado en cualquier sitio.

Sabemos que la justicia administrativa abarca una amplia gama de responsabilidades y funciones que deben estar encauzadas por la ética pública en beneficio del ciudadano. Es un tema que los investigadores han estudiado profundamente en distintas vertientes; sus intrincados

caminos son diseccionados en esta publicación, a través del análisis que permite a los estudiantes –futuros investigadores, magistrados y funcionarios públicos–, y a quienes actualmente ejercen estas funciones, enriquecer su formación y esclarecer las opacidades de la administración pública. Es, por tanto, un documento de consulta que resultará muy útil en el ejercicio de la justicia administrativa y para llevar a cabo nuevas investigaciones al respecto.

Conocer los antecedentes en la materia, los conceptos generales, la ética en la función pública y los derechos humanos en este ámbito se vuelve primordial para quienes pretendan desempeñarse en este rubro y deseen marcar una diferencia entre las prácticas deficientes del pasado y la lícita protección de los intereses de los ciudadanos. La eficiencia en los procesos, la profesionalización, el papel del ciudadano dentro de la administración pública, la autonomía de los tribunales de justicia administrativa y los estudios internacionales en la materia, son temas que los autores abordan bajo un ojo crítico que ayuda a encontrar áreas de mejora o a perfeccionar las buenas prácticas.

Finalmente, la impunidad y corrupción, tanto en funcionarios públicos como entre particulares, como prácticas arraigadas en diferentes niveles de gobierno, se vuelve también objeto de estudio al abordar los mecanismos institucionales para su detección y combate. Tópico que genera gran interés por las repercusiones que ha tenido en la sociedad a través de diferentes administraciones, y cuyos efectos vivimos día a día. En esta obra se estudia el tema a profundidad desde diversos enfoques, pues es aquí donde las aportaciones siempre son necesarias.

Así, *Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla: Temas selectos* es una obra trascendente e imperdible para los estudiantes de Derecho y practicantes cuya actividad profesional en ciernes transcurre entre las salas de tribunales, despachos y aulas universitarias; pero también para los estudiosos del derecho administrativo quienes encontrarán respuestas y nuevos temas de estudio. Para aquellos que lo practican en su quehacer diario y buscan un mejor desempeño, más eficiente, más ético y profesional, esta obra les presentará puntos de vista relevantes que enriquecerán su actuar.

# De cómo este

## **De cómo surgió este libro**



**María de Lourdes Dib y Álvarez**  
Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia  
Administrativa del Estado de Puebla



# Resurgió el libro

**E**ste libro, intitulado *Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla: Temas selectos*, sobresale desde su origen y características, ya que fue realizado conjuntamente por la Universidad de las Américas Puebla y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, con la voluntad y convicción de ambas instituciones de acercar la justicia administrativa a los y las estudiantes y practicantes de la Licenciatura en Derecho, y también porque en cada uno de los ensayos se abordan diversas figuras bastante complejas, que son competencia de la justicia administrativa; distintivo que lo vuelve un libro de consulta. Basta ver en la semblanza de cada autor la trayectoria, amplia experiencia académica y de ejercicio del Derecho de estos distinguidos especialistas.

No puedo dejar de compartir la disposición inmediata y el entusiasmo mostrados por los ensayistas al ser invitados a participar en este proyecto, aunado al hecho de que los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, Alfonso Siriako Guillén Almaguer, David Paz Moreno, Luz María Aguirre Barbosa, Rubén José Huerta Yedra, María Esther Torreblanca Cortes, Gilberto Suárez Machado y María de Lourdes Dib y Álvarez, hayamos interactuado presencialmente durante dos semestres con estudiantes de la UDLAP, lo que nos llevó a plantear la iniciativa de que fueran los propios estudiantes quienes asistieran en la investigación a los 32 ensayistas que engalanan nuestro libro UDLAP-TJAEP, por lo que se reconoce el notable trabajo de los

estudiantes –la mayoría de los cuales cursaron la «Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla: Temas selectos»– generando así el binomio perfecto enseñanza-aprendizaje. Varios de los estudiantes UDLAP a que me refiero en el párrafo que antecede, están haciendo o han terminado su servicio social o prácticas profesionales y se han otorgado a dos estudiantes plazas laborales en nuestro Tribunal.

En la misma tesitura, es de reconocerse la comprensión de la UDLAP sobre el estratégico papel de la justicia administrativa en el Estado de derecho, por lo que subrayo la visión del rector, doctor Luis Ernesto Derbez Bautista, quien nos abrió las puertas desde la primera entrevista con los magistrados y magistradas del Tribunal, cuando acordamos conjuntamente la celebración del convenio marco suscrito por ambas instituciones, lo que se cristalizó el 26 de septiembre de 2018, ante la presencia del embajador eminente Raphael Steger Cataño (q. e. p. d.), quien se desempeñó como decano de la Escuela de Ciencias Sociales de la UDLAP, y la Mtra. Marcela Corro Priego, directora académica del Departamento de Derecho de la UDLAP, las magistradas y los magistrados que integramos el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, acompañados de profesores de tiempo completo de la UDLAP e invitados especiales.

En este primer gran paso, nuestra propuesta fue en el sentido de que los propios magistrados del Tribunal daríamos algunas pláticas a los estudiantes de Derecho, como lo hemos venido haciendo con otras instituciones de educación superior, oferta que el doctor Derbez aprovechó de inmediato para proponernos que impartiéramos un curso completo para los estudiantes de los últimos semestres, dentro del esquema para temas varios que complementan el plan de estudios bajo la denominación «Temas selectos», lo que aceptamos con el compromiso de impartir cátedra por los semestres de Primavera y Otoño 2019.

En la Cátedra se abordaron los antecedentes históricos de la justicia administrativa desde el siglo XIX y más adelante en el siglo XX; la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936; por lo que abreviando, se fueron realizando varias reformas constitucionales a efectos de crear tribunales de lo contencioso administrativo locales, lo que en un principio fue diseñado para los territorios y el Distrito Federal, hoy es el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, tribunal hermano que en 2021 celebra cincuenta años de su creación.

Posteriormente, se formaliza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 1987 la institución de los tribunales locales de lo contencioso administrativo, lo que no fue obstáculo para que, antes de ese año, en algunas entidades federativas se crearan tribunales de la materia. No obstante, el estado de Puebla no contaba con un tribunal de lo contencioso administrativo, debido a que su creación se percibía como una facultad discrecional del legislativo, puesto que la Constitución Federal señalaba textualmente que: «Las Constituciones y leyes de los Estados *podrán* instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares».

Pero he aquí que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la trascendental reforma del 27 de mayo de 2015 a la (CPEUM) en la fracción V de su artículo 116, en la cual se concretó con toda su fuerza la estratégica función de la justicia administrativa y se hizo evidente la obligación para las legislaturas de crear los tribunales locales, sin confusión o duda, al sustituirse el «podrán», que daba lugar a la discrecionalidad, por: «Las Constituciones y leyes de los Estados *deberán* instituir Tribunales de Justicia Administrativa...». Cabe señalar que esta reforma extendió la competencia de los tribunales locales para resolver también las controversias entre particulares y la administración pública municipal, lo que no se atendía antes de la reforma. También la reforma de 2015, que comento, es un parteaguas al otorgar nuevas facultades a todos los tribunales de justicia administrativa, para sancionar a servidores públicos del estado y de sus municipios por faltas administrativas graves y a los particulares vinculados con dichas faltas, integrando así como ente sancionador a los tribunales de justicia administrativa como parte del Sistema Nacional Anticorrupción y a los Sistemas locales; tema que se toca con mayor amplitud en las páginas de este libro.

Fue así que, acatando el mandato del pacto federal, el Honorable Congreso del Estado reformó la Constitución local, para dar cabida al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, creado como un organismo constitucional autónomo, investido con autonomía para dictar sus fallos y hacer cumplir sus determinaciones, altamente especializado por materia, con independencia financiera y administrativa, así como de cualquier otra autoridad; en consecuencia, fueron reformadas varias leyes y expedidas otras nuevas; entre las más significativas cito a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado

de Puebla, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla.

Un hecho que al paso del tiempo se vuelve histórico es que el Tribunal inició funciones el 15 de enero de 2018 y de inmediato tuvo el honor de formar parte del Consejo Directivo Nacional de la prestigiada Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, A. C. (AMTJAEUM, A.C.), presidida en aquel entonces por la otrora presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, hoy ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, doctora Yasmín Esquivel Mossa, que hoy nos distingue con el prólogo de esta obra, a invitación del rector de la Universidad de las Américas Puebla y la presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla. La presencia de la ministra Esquivel Mossa nos llena de orgullo, ya que es un referente nacional en materia administrativa, lo que le valió ser nombrada como la primera mujer que preside la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada de sesionar los asuntos en materia administrativa y laboral. Debo señalar que gracias a la hermandad jurídica y de amistad que caracteriza a la AMTJAEUM, A.C., este libro cuenta con la intervención del magistrado Juan Ramiro Robledo, presidente de dicha asociación por el periodo 2019-2020.

Por esta cercanía con la Asociación de Magistrados, que menciono en el párrafo que antecede, los estudiantes tuvieron la oportunidad de recibir de manera presencial en el campus de la UDLAP la cátedra de magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa de Nuevo León, Estado de México y Sinaloa; así como del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por parte de la Secretaría de la Función Pública Federal se recibió una infaltable plática sobre la importancia de la ética, principios y valores a observar por todos los servidores públicos, los cuales se enfatizan en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en los locales, y se procura su difusión con el fin de que permeen en el diario actuar de los servidores públicos. De esta manera, también los estudiantes de Derecho de la UDLAP recibieron conocimientos muy valiosos de viva voz de cada uno de los integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, quienes explicaron la complejidad del sistema y la necesidad de contar con profesionales del derecho y diversas disciplinas para lograr el efectivo combate a la corrupción.

De igual forma, entre los brillantes autores de nuestro libro se advierte la participación de cuatro doctores en derecho de la Universidad



Nacional Autónoma de México, al igual que abogados postulantes, funcionarios públicos y, desde luego, de profesores de tiempo completo de la UDLAP, por lo que puedo afirmar que el presente texto es único.

La primera sesión fue inaugurada con toda formalidad por el doctor Luis Ernesto Derbez Bautista el lunes 14 de enero de 2019 con la presencia de los alumnos y alumnas de la primera generación de la Cátedra, con una duración de cada sesión de tres horas. En esta memorable inauguración, sucedió que el rector Derbez lanzó el reto de que esta Cátedra mereciera conmemorarse con la expedición de un libro que recopilara los temas tocados por los magistrados y magistradas del Tribunal, y por los invitados que participan en la presente obra, respecto a la cual quiero reconocer el profesional trabajo y dedicación del equipo que conforma la Editorial UDLAP, así como el incondicional apoyo por parte del Tribunal en la coordinación del libro, brindado por la licenciada Guillermina Santos Guzmán.

Es así que lo que comenzó con la intención de difundir el conocimiento sobre la importancia de la Justicia Administrativa, dio un extraordinario fruto cosechado con el esfuerzo de todos los que intervinieron en su creación.

*En memoria del embajador eminente Raphael Steger Cataño, fallecido el 22 de enero del presente año, extraordinario ser humano, académico reconocido internacionalmente por su importante trayectoria y como diplomático de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Especialmente resaltamos que el embajador fue impulsor del ejemplar que el lector tiene en sus manos y, además, brindó un gran apoyo a nuestro Tribunal en lo académico para la capacitación en posgrados de nuestro personal.*

*¡Gracias, embajador Raphael Steger Cataño!*

# Pró

## Prólogo



**Yasmín Esquivel Mossa**

Ministra de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación



# Logo

**A**gradezco a la señora magistrada María de Lourdes Dib y Álvarez, presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, y al Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista, rector de la Universidad de las Américas Puebla, su amable distinción al invitarme a prologar esta obra colectiva que surge de la alianza de dos prestigiadas instituciones: una en el ámbito jurisdiccional; la otra, en el ámbito académico; ambas con profundo compromiso y vocación con el servicio a nuestra sociedad, a cuyos aportes hoy suma esta obra.

Punto de partida en esta colaboración fue la Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla que, a instancias del rector Derbez Bautista, se impartió principalmente a estudiantes de la Licenciatura en Derecho durante dos periodos escolares en 2019, cuyo contenido se integró por una serie de temas selectos en materia de justicia administrativa que abonaron a enriquecer el conocimiento adquirido a través de las materias que integran el plan de estudios, fundamentalmente en Derecho Administrativo.

Para la exposición de los temas, se contó con la participación de los magistrados que integran el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, así como de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, A. C. y de

los propios profesores de la universidad, sin omitir la participación de también distinguidos expertos. Dos visiones que, sin duda, contribuyeron a ampliar el horizonte de conocimiento de los alumnos.

El éxito de la cátedra desembocó en un nuevo proyecto que se cristalizó en esta extraordinaria obra colectiva, en la que se conjunta la trayectoria y vasta experiencia de juzgadores, servidores públicos e investigadores y académicos de la Universidad de las Américas Puebla, que integraron el cuerpo del profesorado de la cátedra, a los que se sumaron otros por igual reconocidos catedráticos de la Universidad Autónoma de México y abogados postulantes.

Esta obra es, pues, testimonio del fruto de la colaboración institucional y del especial interés de quienes imparten justicia administrativa, por difundir la labor que desempeñan y su trascendencia.

Pocas veces una obra colectiva congrega, entre sus autores, a tan selecto grupo de expertos en justicia administrativa y otras áreas del derecho administrativo que, bajo distintas perspectivas, analizan con rigor y profundidad un abanico de temas, que bien merecen el calificativo de selectos.

Éstos serían motivos suficientes para que quien tome este libro inmediatamente aprecie la riqueza de conocimientos y múltiples enfoques para la reflexión que le ofrece. No obstante, y para cumplir el cometido que se me ha confiado, permítanme unas líneas más para comentar un poco acerca de su contenido.

El derecho administrativo es una rama del derecho público muy desarrollada desde el siglo XIX, a partir de entonces, su evolución ha sido relevante y su importancia incuestionable. Es, como se ha sostenido en la doctrina alemana, el derecho constitucional concretizado.

La dimensión que cobra se percibe con toda nitidez en la definición que el Dr. Jorge Fernández Ruiz nos refiere en una de sus obras, en la que precisa que actualmente se puede entender como el conjunto de valores, principios y normas que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, así como sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares. Tales valores, principios y normas —agrega— representan un dique de contención al poder público depositado en la administración pública, con el propósito de proteger y preservar los derechos fundamentales de los particulares, en pro del derecho humano a una buena administración pública, además de crear instrumentos para asegurar el

interés público y social, en aras de un sano equilibrio con los gobernados que debe caracterizar al Estado social y democrático de derecho.

El crecimiento constante de la actividad administrativa del Estado contemporáneo, inevitable y a veces desproporcionado, como lo señalaba nuestro querido maestro Héctor Fix Zamudio, precisa reforzar la protección de los particulares para que puedan defender sus derechos e intereses legítimos, y evitar su avasallamiento frente a la administración pública.

Es aquí donde ese dique de contención al que refiere Fernández Ruiz requiere de un complejo de instrumentos jurídicos para la eficaz tutela de los derechos e intereses legítimos de los particulares. De esta forma, se inserta la justicia administrativa en un desarrollo paralelo al del propio derecho administrativo y que en nuestro país cobra cada día una mayor relevancia y fortaleza.

De ello dan cuenta los estudios que conforman la primera parte de la obra, en la que se compilan temas vinculados, esencialmente, con la justicia administrativa y los órganos encargados de impartirla, que de inicio nos presenta un necesario e ilustrativo estudio sobre los «Antecedentes de la justicia administrativa», a cargo del magistrado Rubén José Huerta Yedra, con un muy completo recorrido histórico, en el que resalta la necesaria implementación de un marco legal adecuado, comprensible, accesible y eficiente para el debido acceso de los ciudadanos a la justicia administrativa.

En la línea de aquellas colaboraciones centradas en este tema, sin atender de manera rigurosa al orden en que se presentan en el libro, la Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz, bajo el título de «la justicia administrativa y el Estado de derecho», nos ilustra, en una muy bien lograda síntesis, sobre las condiciones o elementos necesarios para que exista el Estado de derecho, destacando el papel de la función jurisdiccional como un componente indispensable, para concluir que si la razón de ser del Estado de derecho son los derechos humanos, la justicia administrativa, a través de sus fallos, mira cada vez a su tutela efectiva frente a la actuación de la autoridad administrativa.

En «Análisis de la justicia administrativa como corrector del acto administrativo», el magistrado Alfonso Siriako Guillén Almaguer bien señala que aquella abarca no sólo los actos de autoridad que afecten a los particulares, también la defensa de los servidores públicos tratándose de los procedimientos administrativos sancionadores, así como de las acciones de lesividad presentadas por las autoridades, y respecto

de todos ellos, corresponde a los tribunales de justicia administrativa velar siempre por el orden constitucional y la observancia al principio de legalidad, encaminados a la protección más amplia de los derechos humanos.

Bajo el título de «Autonomía integral en la impartición de justicia administrativa», el magistrado Jorge Abdo Francis, con una nueva visión y la experiencia que le brinda presidir el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, trae a la mesa un añejo debate sobre la autonomía de los tribunales administrativos, considerando distintos elementos que se pueden tener como una autonomía integral, con la cual reorientar su actuación en una posible mejora y adaptación a los criterios de la ONU, enfocados en un acceso a la justicia con resultados tangibles.

Abordando la misma cuestión, el doctor Marco Antonio Zeind Chávez, en su estudio sobre la «Autonomía constitucional de los tribunales de justicia administrativa», ofrece un análisis de las formas bajo las cuales se conforman los tribunales de justicia administrativa en el país, comprendido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como la novedad que ofrece la Constitución del Estado de Nuevo León. Todo ello, a fin de resaltar no sólo la importancia de la autonomía constitucional de estos entes, sino la tendencia hacia convertirlos en organismos constitucionales autónomos.

En referencia también al caso del estado de Nuevo León, el magistrado Rodrigo Maldonado Corpus, con su muy vasta experiencia, nos ofrece un estudio que denomina «Juicio de nulidad. Medio de defensa indubitable e imprescindible para los actos emitidos por los órganos autónomos (caso Nuevo León)», en el que da respuesta al planteamiento que inicialmente formula, sobre a quién corresponde el conocimiento de los conflictos suscitados con motivo de los actos, en materia fiscal y administrativa que emiten los órganos constitucionales autónomos.

La Dra. Sonia Venegas Álvarez, en el ensayo denominado «La profesionalización y carrera judicial en los tribunales contencioso administrativos», aborda dos cuestiones íntimamente vinculadas que, actualmente, se ponen de relieve a propósito de la reforma al Poder Judicial de la Federación, pero que desde luego no han de acotarse sólo a este poder, sino que deben ser regla en todos los órganos de impartición de justicia: la necesidad de fortalecer la carrera judicial sobre la base de una profesionalización y una capacitación constante

que, al final, como lo destaca la Dra. Venegas, se constituyen en una garantía para el ciudadano.

En un análisis que mira a la relación entre el Estado y el ciudadano, que no el administrado, como desde inicio puntualiza la Dra. Miluska Orbegoso Silva en el ensayo que intitula «La administración pública y el “administrado”: un estudio desde el derecho constitucional», en el entorno del Estado social de derecho y la nueva configuración de la actividad administrativa, lleva a replantear las posiciones de uno y otro en esa relación e interacción, confiriendo al derecho constitucional la misión de sentar los postulados sobre los que ha de asentarse.

El magistrado Jesús Anlén Alemán toca un rubro fundamental, en la colaboración que intitula «La experiencia de fortalecer la atención ciudadana en la función del tribunal de justicia administrativa», en el que nos ofrece la experiencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que actualmente preside, en esta importante función de brindar atención ciudadana que, como señala, hoy día se constituye en eje de los derechos humanos.

Un tema de absoluta vanguardia es el que aborda la magistrada Luz María Aguirre Barbosa, en su ensayo «Justicia administrativa electrónica. Reforma al artículo 17 constitucional». Tras reconocer la relevancia que hoy cobra la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la impartición de justicia, como una vía para garantizar el acceso a la justicia, nos presenta un análisis de las iniciativas de reforma al artículo 17 constitucional, que plantean elevar a rango constitucional la justicia electrónica, identificando los retos y oportunidades que en su visión presenta el sistema de justicia en línea.

Con la claridad y lucidez que le es propia, el Dr. Jorge Fernández Ruíz, nos hace un puntual y enriquecedor repaso sobre los «Elementos del acto administrativo», teniendo en cuenta, como de inicio lo apunta, que la noción de acto administrativo representa una pieza fundamental del derecho administrativo contemporáneo por tener repercusiones en muchos ámbitos, en lo que radica la importancia de clarificarla y entenderla, propósitos ambos que se cumplen, el segundo por consecuencia del primero, del que se hace cargo el Dr. Fernández Ruiz, como experto administrativista y como profesor de muy larga trayectoria.

En la línea de análisis que nos plantea bajo el rubro de «Alcances del principio *pro personae*», la Dra. Kira Cíofalo Lagos aborda los criterios de nuestro máximo tribunal en cuanto al control constitucional y de convencionalidad que configuran la admisibilidad de las fuentes inter-

nacionales en la tutela de los derechos humanos, así como los límites que, bajo la noción de restricciones constitucionales, ha impuesto al principio *pro personae*. Un estudio crítico del mayor interés, del que extrae como conclusión la viabilidad de acudir a fuentes convencionales, tanto como acoger una interpretación bajo el mencionado principio por los órganos jurisdiccionales administrativos, sin eximirlos del trabajo argumentativo que justifique su aplicación.

Sin la pretensión de abordar en su ensayo «Bases conceptuales generales del derecho administrativo» un examen completo de éstas, como lo explica su autor el Dr. Alejandro José Ramírez López, centra en tres su objeto de estudio: administración pública, acto administrativo y discrecionalidad en las decisiones, en los que apunta que es menester profundizar en el ánimo de desterrar ineficiencia y corrupción.

El Dr. José Jaime Esparragoza Ramírez, suma al libro un análisis al que da por título «*Litis* abierta: desacierto jurisprudencial en el juicio contencioso administrativo», en el que da seguimiento a los criterios que sobre esa figura ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, análisis del que concluye, bajo las consideraciones que apunta y que invitan a la reflexión, que el criterio que hoy prevalece en la materia resulta contrario al artículo 17 constitucional.

En el ensayo sobre el «Juicio de lesividad», la Dra. Erika Elizabeth Ramm González, además de aportarnos un exhaustivo y riguroso examen de esta figura, nos presenta la oportunidad que brinda la declaración del órgano jurisdiccional de nulidad de una *resolución favorable al particular*, en el combate a la corrupción y las acciones que desde su óptica deben encaminarse a tal fin.

El Dr. Álvaro Castro Estrada nos plantea un caso que con relativa frecuencia llega hasta nuestro máximo tribunal: el incumplimiento al deber de legislar en determinada materia por parte de las entidades de la República. En su ensayo sobre la «Responsabilidad patrimonial del Estado», Castro Estrada, luego de ilustrarnos sobre la incorporación y evolución de esta institución en nuestra Constitución, y el mandato que en el sentido referido se dio a la federación, las entidades federativas y los municipios, nos ofrece el panorama general sobre su cumplimiento, así como la solución que frente a esta omisión brindó la justicia federal, apuntando a la importancia de impulsar las medidas administrativas y legales necesarias, como a la conveniencia de ampliar la cobertura de la institución.



Con el tema «Transparencia y consolidación democrática en México», el Dr. Julio César Bonilla Gutiérrez, desde la perspectiva que le brindan las áreas de su especialidad —una en materia electoral, otra en materia de transparencia— ofrece al lector una serie de consideraciones y reflexiones en torno a estos dos conceptos para poner de relieve de qué forma se autoimplican, vista la transparencia como *alimento* constante a la legitimidad de los poderes, constitucionalidad que dimana de las elecciones al ser ésta un mecanismo de control democrático.

En otro significativo aporte al libro, la magistrada Myrna Araceli García Morón, en el ensayo que intitula «Archivo al día, transparencia, orden, transición de poderes», nos ofrece su visión sobre la importante relación que guardan la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas con la efectiva administración de los archivos gubernamentales; así también nos comparte la experiencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, que tan acertadamente preside, en sentar las bases para una efectiva administración de los acervos documentales de la institución. Una experiencia que bien puede representar una oportunidad de mejora para otros tribunales.

El Mtro. Israel Cedillo Lazcano, en un texto profusamente documentado, bajo el título «*State vs. Loomis*. Lecciones, riesgos y oportunidades para la impartición de justicia en México en el marco de la cuarta revolución industrial», nos introduce al debate en torno al uso de la inteligencia artificial en el ámbito de la impartición de justicia, en el que nos ilustra con la exposición de un caso concreto que resolvió la Corte Suprema de Wisconsin, finalizando con una reflexión sobre el elemento humano del derecho.

En el ensayo intitulado «La ética en el servicio público», el Dr. Ares Nahim Mejía Alcántara aborda un tema de la mayor trascendencia para el eficaz combate a la corrupción y recobrar la credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones. Distanciada de ser una noción de orden filosófico y moral, nos plantea la revalorización de la ética pública como un instrumento jurídico exigible para quienes prestan un servicio público, asentado en principios de orden constitucional y otros que se recogen en instrumentos internacionales de los que nuestro Estado es parte, así como la necesidad de un cambio social. En este contexto, expone los que considera son los ejes fundamentales para la construcción de una nueva ética en el servicio público y las herramientas necesarias a tal fin.

La segunda parte del libro, reúne una serie de estudios centrados en diversos tópicos en materia de combate a la corrupción. En el primero de ellos, «Antecedentes internacionales del combate a la corrupción, tratados internacionales», el magistrado David Paz Moreno nos da cuenta de los antecedentes más remotos de documentos jurídicos que preveían y sancionaban el abuso del poder público y las prácticas nocivas en su ejercicio, hasta los instrumentos internacionales, bilaterales y multilaterales más recientes, cuyo cumplimiento por parte del Estado mexicano dio pie al Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, frente a una situación en la que prevalece la corrupción, se impone un estudio completo de nuestro sistema jurídico para armonizar la norma al objetivo pretendido, sin dejar de apuntar al problema que representa la impunidad.

El Dr. Armando Pamplona Hernández, en «Prevención y combate a la corrupción», luego de unas breves pero interesantes reflexiones sobre el origen e implicaciones de la corrupción, nos ofrece un acercamiento al derecho convencional contra la corrupción transnacional y la respuesta cuando tiene lugar en el contexto privado, apuntado a los hallazgos dados en este ámbito para, finalmente, plantearnos los desafíos institucionales y regulatorios ante una realidad en que impera la impunidad y la crisis del sistema multilateral.

En su colaboración sobre «Derecho disciplinario mexicano», el Mtro. Alberto Gándara Ruiz Esparza nos remite a los antecedentes del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, a partir de la ley federal en la materia de 1982, que por primera vez escinde las obligaciones políticas y las administrativas, hasta su actual conformación en la ley general de 2016, apuntando, en un análisis fundado en su experiencia en la materia, las deficiencias que encuentra en esta última, que propician impunidad y no permiten a las autoridades disciplinarias aplicar sanciones oportunas y ejemplares. Su estudio comprende una referencia al caso *Petro Urrego vs. Colombia*, del que desprende algunas consideraciones de interés sobre el impacto que puede tener el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en este caso, en el sistema disciplinario de México.

Sobre esta materia, el Mtro. Sergio Huacuja Betancourt nos ofrece en el ensayo «Nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y los particulares, a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción», un muy completo análisis de este nuevo régimen que instauró la Ley General de Responsabilidades Administrativas en vigor

a partir de 2017, destacándonos los aspectos más relevantes que regula, señalando que su correcta y plena aplicación, aunada con asegurar la transparencia, la participación ciudadana y el imperio de la ley son los mejores instrumentos para inhibir la desviación de la actuación de los servidores públicos y de los particulares.

El Dr. Alejandro Romero Gudiño, en su contribución «Sistema Nacional Anticorrupción, fortalezas y debilidades. Propuesta de mejora», hace un análisis del Sistema Nacional Anticorrupción, desde la infraestructura ética que propone la OCDE, para arribar a una propuesta que conceptualiza en tres etapas. El estudio comprende también los principales logros que reporta el Sistema, así como las áreas de oportunidad que el autor identifica.

«¿Qué cambiarías del Sistema Nacional Anticorrupción?» es el título que asigna a su colaboración el magistrado Gilberto Suárez Machado. En respuesta a este planteamiento y teniendo como referente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, apunta la necesidad de modificar la naturaleza de los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición de sanciones a quienes incurran en una responsabilidad administrativa, tanto en el ámbito federal como en el local.

En esta segunda parte del libro, se suma también la aportación de la Mtra. Laura Marcela Carcaño Ruiz, en la que bajo el título de «Análisis jurídico de la naturaleza del Comité de Participación Ciudadana» nos expone muy diversas consideraciones, en las que cobra centralidad el tema de la impunidad y una propuesta de política pública a implementar para poner fin a la corrupción en nuestro país.

El Dr. David Villanueva Lomelí, en su ensayo «La figura del órgano interno de control en el combate a la corrupción», ubica la función que corresponde a dicho órgano y cómo se inserta dentro del nuevo procedimiento disciplinario, bajo un modelo que actualmente se sustenta en un sistema normativo, en el que se optó por la coordinación y colaboración de los diversos entes públicos que tienen a su cargo la investigación y sanción de los actos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares en el desempeño de sus funciones; y de los particulares, poniendo a consideración una serie de acciones puntuales para el combate a la corrupción, presentando una propuesta de acciones de orden general y particular, por lo que hace a la figura que motiva su estudio.

Dentro de la misma temática, pero con un diverso enfoque, la Dra. Elizabeth Espinoza Monroy aporta a la obra un «Análisis del sistema

anticorrupción y su vinculación con la prevención al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo». En un interesante recuento, brinda un panorama muy completo de los esfuerzos de cooperación internacional para prevenir el ocultamiento de capitales derivado de actividades ilícitas y de financiamiento al terrorismo, y la forma en que la política internacional se ha incorporado en la legislación de nuestro país. Así como las instancias y mecanismos nacionales que se han generado, todo en aras de combatir estos fenómenos que evidencian y dañan la estructura financiera y social en todo el mundo.

En el ensayo «Los jueces especializados en materia de hechos de corrupción», la Dra. Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria plantea el rediseño del Sistema Nacional Anticorrupción, para integrar a la Unidad de Inteligencia Financiera a los jueces especializados en extinción de dominio y a los tribunales de enjuiciamiento –estos últimos cuya creación plantea– en la conformación del Comité Coordinador del Sistema. Los mencionados tribunales deben trabajar como órganos especializados en el tema de anticorrupción, con el propósito esencial de evitar la impunidad y la inoperatividad del sistema.

Con similar perspectiva, el Dr. Ulises Sandal Ramos Koprivitza, en su colaboración sobre «Cómo y dónde denunciar la corrupción, una aproximación teórica sobre la especialización en materia penal», expone una serie de consideraciones y datos de los que concluye la necesidad de una reforma política, sobre todo en materias penal y administrativa, para reestructurar y especializar en definitiva a las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia en el combate frontal a la corrupción de particulares y servidores públicos.

Desde la visión del foro, el Mtro. Augusto Fernández Sagardi, en la participación que lleva por título «Facultades de las autoridades fiscales para determinar simulaciones de actos jurídicos y abuso del derecho y control jurisdiccional», retoma el debate sobre si la autoridad fiscal cuenta con facultades para determinar créditos fiscales derivados de simulaciones de actos jurídicos, o si primero debe acudir a la jurisdicción civil a solicitar la nulidad de actos simulados. Un muy interesante estudio que ofrece una respuesta a este debate, a partir del análisis de las facultades de las autoridades fiscales.

Suman en total treinta y dos colaboraciones que tocan una diversidad de temas, algunos novedosos, otros que, si bien abordan cuestiones ya exploradas, nos aportan nuevas vertientes de enfoque y, algunos más, con propuestas que bien ameritan ser reflexionadas y consideradas.

Llama mi atención los estudios que componen la segunda parte del libro, en los que advierto la preocupación latente de los autores –sea desde las instituciones o la academia– en el tema de la corrupción y la impunidad, con cifras que evidencian la magnitud de este lastre social en nuestro país y en todo el orbe, una preocupación que induce al estudio y replanteamiento del mismo Sistema Nacional Anticorrupción. Celebro que desde distintos ámbitos se abra o mantenga el debate en uno de los problemas que se alzan como principal obstáculo para el avance de nuestra sociedad.

Me congratulo con la publicación de este libro, que avala el prestigio de las instituciones que le brindan su sello y el propio prestigio y trayectoria profesional de cada uno de los autores, todos especialistas en la materia sobre la que escriben, que logran amalgamar una obra que constituye un auténtico aporte a la literatura jurídica que, estoy cierta, el lector habrá de aquilatar.

**Dra. Yasmín Esquivel Mossa**  
**Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**  
Ciudad de México, enero de 2021

# Introd

## Introducción



**Marcela Corro Priego**

Directora académica del Departamento  
de Derecho de la UDLAP<sup>1</sup>



# Uccción

**L**a Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla nace como un proyecto ambicioso, resultado del interés de cooperación de la magistrada Lourdes Dib y Álvarez, presidenta del Tribunal, y el Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista, rector de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). El objetivo era que los estudiantes salieran del ambiente tradicional de enseñanza y aprendieran sobre la justicia administrativa de la mano de los que día a día la viven y la imparten. Es así como, en 2018, se inició una estrecha relación académica entre la UDLAP y el Tribunal de Justicia Administrativa de Puebla.

La cátedra nació con la idea de que semana a semana los magistrados del Tribunal explicaran a nuestros alumnos la forma en que éste funciona, así como analizar con ellos temas relevantes del proceso contencioso administrativo y el ámbito anticorrupción. Así estuvo funcionando la cátedra durante 2019, aunque pronto se vio la necesidad de complementar dichas presentaciones por parte de los magistrados miembros con algunos provenientes de otros tribunales del país, así como académicos de otras universidades, expertos en diversos temas del derecho administrativo, servidores públicos del estado de Puebla y del ámbito federal.

El presente libro se denominó *Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla*, pues es fiel reflejo de la cátedra que se

---

1 En la introducción colaboró la licenciada Ana Karina Caballero Sosa, egresada de esta institución, a quien agradezco su apoyo.

abrió como tema selecto en nuestro currículum académico del programa de la Licenciatura en Derecho de la UDLAP. Sin embargo, no sólo se circunscribe al curso, sino que va mas allá. Ésta obra abarca los temas que se discutieron en sesiones de clase entre los estudiantes y se complementaron con artículos de diversas autoridades a lo largo del país, que gustosas se sumaron al proyecto de difundir la materia administrativa y fiscal. Un grupo de alumnos destacados tuvieron la oportunidad de interactuar con los autores, ya que los acompañaron y apoyaron en el proceso de elaboración de los escritos que componen esta obra colectiva.

En el libro se analizan diversos temas de la justicia administrativa: el análisis de las bases del acto administrativo y sus elementos, de la administración pública y el administrado, los antecedentes de la justicia administrativa, los medios de defensa, la justicia electrónica, el juicio de lesividad, las facultades de las autoridades fiscales y el control jurisdiccional, el juicio contencioso, la *litis* abierta y la autonomía de los tribunales administrativos. El lector podrá encontrar además artículos sobre la ética en el servicio público, la profesionalización y carrera judicial de los tribunales contenciosos administrativos y el nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del Estado. Dentro del amplio ámbito de temas encontramos también el principio pro persona, la transparencia, la atención ciudadana, el uso de la inteligencia artificial en los procesos judiciales y la mediación dentro del marco de la justicia administrativa. Diversos artículos se concentran en el tema del combate a la corrupción y el sistema anticorrupción, por lo que el lector podrá encontrar diversos matices bajo los cuales se ha abordado tema tan trascendental.

Con la coordinación del Dr. Alejandro José Ramírez López por parte de la UDLAP, y la participación de los magistrados e invitados como docentes en cada sesión de parte de dicha institución jurisdiccional, no hemos encontrado sino una inmejorable disposición a la cooperación y a la participación en el desarrollo del curso; siempre contamos con un alto nivel académico y profesional de los temas impartidos en el curso de todos los participantes, pero especialmente de la presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa de Puebla, la magistrada María de Lourdes Dib y Álvarez, quien orgullosamente es egresada de Derecho de la UDLAP, a quien le agradezco y expreso mi público reconocimiento por su apertura, disposición a colaborar con nosotros y sus excelentes aportaciones, no sólo a través de la organización el curso, sino con la



selección de invitados de otras instituciones. Su entusiasmo, visión y experiencia profesional han sido clave en el desarrollo de los cursos e imprescindible para la materialización del presente libro. El papel que ha desempeñado en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla representa un modelo a seguir para las mujeres que buscan acceder a mejores oportunidades en el ámbito profesional.

Si bien la cátedra ha sido de enorme utilidad para nuestros egresados, esperamos que el libro lo sea no sólo para los estudiantes de Derecho de la UDLAP, sino para todos los estudiosos del Derecho, abogados litigantes, servidores públicos y otros académicos; todos los interesados en el derecho administrativo y, en particular, en el sistema anticorrupción. La generación de estudiantes que asistieron a las sesiones del curso tuvieron la oportunidad de interactuar y entender los problemas bajo la pluralidad de ponentes, perfiles y temas descritos. El objetivo de que entendieran y empatizaran con algunos de los actores del sistema se cumplió. Este libro permitirá que futuros estudiantes y la sociedad en general se beneficien con los temas tratados, que sin duda enriquecen el estudio del derecho administrativo en el país. De ningún modo se agotan los temas, incluso algunos quedan anotados para profundizarlos en estudios posteriores, sin embargo, el sólo repaso del índice dará sin duda al lector una idea de la amplia y heterogénea variedad de visiones, opiniones técnicas, propuestas jurídicas y análisis que pueden enriquecer a todos los que se asomen a sus páginas. Agradezco de forma especial a la ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Yasmín Esquivel Mossa, por aceptar generosamente participar y prologar el texto del presente libro.

A partir de esta época de pandemia por COVID-19 se requieren nuevas formas del ejercicio de la profesión legal, de funcionamiento de las instituciones y del estudio del derecho, siendo este libro un instrumento importante para contribuir a ello.

Agradezco a nuestro rector, el Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista, por la iniciativa de implementar la Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, por su constante esfuerzo que permite que nuestros estudiantes tengan experiencias académicas trascendentes y por impulsar su participación activa en proyectos de interés como lo representa este libro.

Agradezco al embajador eminente Raphael Steger Cataño, quien fuera decano de la Escuela de Ciencias Sociales, porque vio nacer el

proyecto y lo cobijó sin verlo terminado. Estoy segura de que estaría orgulloso de tan importante logro.

Al Dr. Alejandro José Ramírez López, coordinador del libro y profesor de tiempo completo del Departamento de Derecho de la UDLAP, agradezco su disponibilidad y entusiasmo en llevar a cabo la cátedra y el libro desde su nacimiento hasta su consolidación, con la difícil tarea que implica coordinar a personas, espacios y tiempos.

Como institución estamos comprometidos a formar estudiantes capaces de responder a los retos y problemas que afectan a nuestro país, de forma ética y responsable. No puedo dejar de mencionar a David Paz Moreno, magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, y al fiscal especializado de Combate a la Corrupción del Estado de Puebla y académico de la UDLAP, Dr. Ulises Sandal Ramos Kopritza, quienes además de contribuir a esta obra colectiva, se destacan como egresados distinguidos que empeñan sus esfuerzos en temas anticorrupción, de vital importancia hoy en Puebla y en el país. Considero que estas acciones, junto con proyectos como el Índice Global de Impunidad en México, que se produce en el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la UDLAP, apuntan en la dirección correcta para avanzar hacia un Estado de derecho sólido en México y marcan una diferencia junto con nuestra universidad.

Como directora académica del Departamento de Derecho de la UDLAP, celebro y presento el texto, y agradezco a los autores, así como a todos los estudiantes y profesores del Departamento de Derecho que participaron en este proyecto, por el tiempo invertido y entusiasmo para materializarlo, convencida de que aporta al conocimiento del derecho administrativo en nuestro país.



# Algo qu

## Algo que decir



**Juan Ramiro Robledo Ruiz**

Presidente de la Asociación de Magistrados de  
Tribunales de Justicia Administrativa de los  
Estados Unidos Mexicanos A. C. (AMTJAEUM)



# e decir

*El COVID-19 nos enfrentó al reto inédito de seguir funcionando ante la emergencia sanitaria, al tiempo que nos insertó en una nueva era, la digital (...).*

*Permitirá el mayor acceso a una justicia pronta, transparente, ágil, eficiente; coadyuvará a evitar el rezago de expedientes; a reducir los costos de los procesos judiciales, eliminar traslados, hasta ahora obligados, a veces de una ciudad a otra; evitará la concentración innecesaria de personas en los órganos jurisdiccionales (...).*

**Yasmín Esquivel Mossa, ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Conferencia virtual en la Asociación Mexicana de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa<sup>1</sup>**

**L**a Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla y la Universidad de las Américas Puebla se inscriben en un contexto histórico de incertidumbre económica mundial con alcances y repercusiones enormes en todas las áreas del comportamiento social y desde luego en las disciplinas del derecho que, allende la vida política, social, laboral y, particularmente, la materia de la impartición de justicia, han acelerado sobremanera el dinamismo que desde hace lustros llevaba México en el fortalecimiento de los tribunales administrativos.

---

<sup>1</sup> Publicado también en el diario *El Universal* (4 de julio de 2020).

El tema excede el espectro particular de la justicia administrativa, incluso aceptando que el desenvolvimiento democrático del país condiciona de manera fundamental la estructura y configuración de los nuevos tribunales que hoy se incorporan al Sistema Nacional Anticorrupción. Partiendo de lo general, tenemos que en:

América Latina la década de los años ochenta la mayoría de los países latinoamericanos estaban sometidos por regímenes autoritarios, cuya superación propició a la postre un proceso de modernización destinado a enfrentar los desafíos de los años 2000, en especial en la promoción democrática de economías dinámicas y competitivas. (Rico y Sala, p. 59)

En este escenario México no estuvo ajeno para comprender, dentro de su proceso de modernización político-democrática, conformado por tantas acciones que llevaron a impulsar una serie de reformas y cambios importantes para la vida colectiva, como la apertura a la expresión de las minorías convertidas luego en partidos, las primeras reglas de competencia electoral con arbitraje independiente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la adecuación institucional política con gobiernos divididos, la creación de un Supremo Tribunal Constitucional, la autonomía presupuestal de los ayuntamientos con aportaciones directas de la renta pública nacional y, como parte de todo ese proceso transformador, dio también lugar a un debate intenso sobre el futuro de la justicia administrativa en el marco coyuntural del LX aniversario de su tribunal emblema, que fue el federal (Nava, 1997). A la postre, ese debate y las acciones encaminadas hacia la institución de la autonomía de la justicia administrativa y luego la creación del sistema anticorrupción, se han convertido en tema primordial de la vida pública del país. Hoy, su consolidación es con mucho la mayor prioridad de nuestra asociación.

Ahora bien, esta cátedra —título de la obra— también brinda a la AMJAEUM el mejor estadio para iniciar una generación de discusiones y para acopiar un acervo bibliográfico que empuja al derecho administrativo acorde con la discusión internacional constante en textos, ensayos e investigaciones de los temas democráticos, y los referidos dentro de nuestro ámbito de competencia al gran fenómeno de la corrupción. Así, la justicia administrativa mantiene un superior sistema metodológico exigido aún más por la realidad de hechos políticos paralelos en América Latina, a saber, los conflictos de intereses que en inicio se presenta-

ban como un problema de corrupción e enriquecimiento ilícito, vistos como simples figuras infractoras, pero que conforme avanzan dentro del proceso social, han alcanzado una dimensión relevante que afecta la vida institucional de gobiernos, economías y sociedades, alterando su esfera política y electoral, particularmente en países como Brasil, Perú y México.

A la par, es especialmente interesante observar y asumir el desafío que estamos enfrentando en un contexto amplísimo, al tiempo que confluye la cátedra que comentamos, que deviene coincidente con diversas voces de opinión pública recogidas en esta nueva realidad de trabajos (videoconferencias, exposiciones, debates) a distancia en que el «aislamiento coyuntural»<sup>2</sup> nos mantiene inmersos y en constante interacción y adaptación a normas y paradigmas de diferente confección y alcance, pues ese parcial pasmo laboral nos obligó a acelerar la implementación de las herramientas modernas de las tecnologías en procedimientos, comunicaciones, interacciones y muchos pasos más, que en nuestro caso nos llevan a establecer procedimientos y juicios en línea como parte de esa distinta normalidad, como nuevas plataformas que nos permitirán afrontar con certeza los tiempos próximos, cuando regresemos con otra forma de ver y entender la vida, con la carga de labores de poderes judiciales e instituciones del derecho convertidas en un reto mayúsculo, que cursarán por otros canales al conducir el excesivo trabajo físico e intelectual de jueces e impartidores de justicia.

Decimos entonces dos cosas: la primera, en materia de competencia de la justicia administrativa ésta ha evolucionado con la necesidad de escrutar nuevas conductas de consecuencias públicas mayores; la segunda, los órganos justicieros se han visto sometidos a una innovada revolución tecnológica de su actividad.

Estas son buenas razones para comenzar a ver con diferente óptica el porvenir y, en este contexto, UDLAP-TJAEP acierta por mucho en la confección de esta antología, vector de ensayos de ambas instituciones que desbantan las nuevas ideas en un documento teórico y práctico, innovador, para poner al día conceptos y argumentos frente a un mundo

---

2 Entiéndase la palabra como un concepto utilizado en México a partir del primer trimestre de 2020, derivado de un virus pandémico mundial que generó una política de distanciamiento social. Este suceso, hasta el mes de agosto, ha generado un clima laboral con la mitad de sus recursos humanos en cada día, mientras que la otra parte labora desde casa en forma escalonada o normal hasta reducir la peligrosidad del virus (COVID-19).

nuevo, ante un conjunto de desafíos nuevos y viendo de cara al futuro de otra realidad que se nos presenta abrupta y que aún no alcanzamos a avizorar completamente.

Enhorabuena.

## Referencias

Nava, A. (1997). *El futuro del tribunal fiscal de la federación*. S. Ruiz (coord.). Congreso Internacional de Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación. México: Tribunal Fiscal de la Federación.

Rico, J. M. y Sala, L. (s. f.). *La administración de justicia en América Latina: una introducción al sistema penal*. Centro para la Administración de Justicia. Florida: Universidad Internacional de la Florida.





# Índice

**PRESENTACIÓN** ..... **XI**  
Luis Ernesto Derbez Bautista

**DE CÓMO SURGIÓ ESTE LIBRO** ..... **XV**  
María de Lourdes Dib y Álvarez

**PRÓLOGO** ..... **XXI**  
Yasmín Esquivel Mossa

**INTRODUCCIÓN** ..... **XXXIII**  
Marcela Corro Priego

**ALGO QUE DECIR** ..... **XXXIX**  
Juan Ramiro Robledo Ruiz

PRIMERA PARTE

**I. ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA** ..... **3**  
Rubén José Huerta Yedra

**II. LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO** ..... **15**  
Ares Nahim Mejía Alcántara

**III. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y EL ESTADO DE DERECHO** ..... **29**  
María Guadalupe Fernández Ruiz

**IV. LA PROFESIONALIZACIÓN Y CARRERA JUDICIAL EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS** ..... **41**  
Sonia Venegas Álvarez

<b>V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ADMINISTRADO: UN ESTUDIO DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>55</b>
Miluska Fiorella Orbegoso Silva	
<b>VI. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>67</b>
Jorge Fernández Ruiz	
<b>VII. ANÁLISIS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMO CORRECTOR DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>81</b>
Alfonso Siriako Guillén Almaguer	
<b>VIII. ALCANCES Y LÍMITES DEL PRINCIPIO PRO PERSONAE .....</b>	<b>93</b>
Kira Ciofalo Lagos	
<b>IX. BASES CONCEPTUALES GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>109</b>
Alejandro José Ramírez López	
<b>X. LITIS ABIERTA: DESACIERTO JURISPRUDENCIAL EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>123</b>
José Jaime Esparragoza Ramírez	
<b>XI. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>141</b>
Marco Antonio Zeind Chávez	

**XII. AUTONOMÍA INTEGRAL EN  
LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA ..... 169**

Jorge Abdo Francis

**XIII. JUICIO DE NULIDAD. MEDIO  
DE DEFENSA INDUBITABLE E  
IMPRESINDIBLE PARA LOS ACTOS  
EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS  
AUTÓNOMOS (CASO NUEVO LEÓN) ..... 183**

Rodrigo Maldonado Corpus

**XIV. LA EXPERIENCIA DE FORTALECER  
LA ATENCIÓN CIUDADANA EN LA  
FUNCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA ..... 195**

Jesús Anlén Alemán

**XV. JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
ELECTRÓNICA: REFORMA AL ARTÍCULO  
17 CONSTITUCIONAL ..... 209**

Luz María Aguirre Barbosa

**XVI. EL JUICIO DE LESIVIDAD ..... 227**

Erika Elizabeth Ramm González

**XVII. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL  
DEL ESTADO ..... 239**

Álvaro Castro Estrada

**XVIII. TRANSPARENCIA Y  
CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN  
MÉXICO ..... 257**

Julio César Bonilla Gutiérrez

**XIX. ARCHIVO AL DÍA, TRANSPARENCIA,  
ORDEN, TRANSICIÓN DE PODERES ..... 267**

Myrna Araceli García Morón

<b>XX. STATE VS. LOOMIS. LECCIONES, RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO EN EL MARCO DE LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL</b>	<b>279</b>
--	------------

Israel Cedillo Lazcano

## SEGUNDA PARTE

<b>XXI. ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN, TRATADOS INTERNACIONALES</b>	<b>295</b>
--	------------

David Paz Moreno

<b>XXII. PREVENCIÓN Y COMBATE CONVENCIONAL A LA CORRUPCIÓN</b>	<b>309</b>
--	------------

Armando Pamplona Hernández

<b>XXIII. DERECHO DISCIPLINARIO MEXICANO</b>	<b>325</b>
--	------------

Alberto Gándara Ruiz Esparza

<b>XXIV. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, FORTALEZAS Y DEBILIDADES: PROPUESTAS DE MEJORA</b>	<b>337</b>
--	------------

Alejandro Romero Gudiño

<b>XXV. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NATURALEZA DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>355</b>
--	------------

Laura Marcela Carcaño Ruiz

<b>XXVI. ¿QUÉ CAMBIARÍAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN?</b>	<b>369</b>
---	------------

Gilberto Suárez Machado

<b>XXVII. LA FIGURA DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN</b>	<b>381</b>
---	------------

David Villanueva Lomelí

**XXVIII. NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LOS PARTICULARES, A LA LUZ DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN..... 397**

Sergio E. Huacuja Betancourt

**XXIX. FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES PARA DETERMINAR SIMULACIONES DE ACTOS JURÍDICOS Y ABUSO DEL DERECHO Y CONTROL JURISDICCIONAL..... 411**

Augusto Fernández Sagardi

**XXX. ANÁLISIS DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN Y SU VINCULACIÓN CON LA PREVENCIÓN DEL LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO..... 423**

Elizabeth Espinoza Monroy

**XXXI. LOS JUECES ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE HECHOS DE CORRUPCIÓN..... 437**

Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria

**XXXII. CÓMO Y DÓNDE DENUNCIAR LA CORRUPCIÓN: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA SOBRE LA ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA PENAL..... 455**

Ulises Sandal Ramos Koprivitza

**A N E X O S**

**RELATORÍA..... 468**  
**SEMBLANZAS..... 484**







TEMAS SELECTOS



**p r i m e r a**

**PARTIE**

# Antecedentes de la administración

## I

### **Antecedentes de la justicia administrativa**



Rubén José Huerta Yedra  
Con la colaboración de María  
José Merchant Mendoza



# derechos justicia administrativa

**L**a existencia de un Estado de derecho implica que el mismo Estado se encuentra sometido a las normas que él genera, y que los poderes públicos sólo pueden actuar conforme a lo que les facultan las leyes, implicando, de la misma manera, la existencia de un orden jurídico estructurado con órganos de control, procedimientos formales y trámites efectivos.

De esta manera, se puede afirmar que en un Estado existe derecho administrativo cuando cuenta con un conjunto de normas que regulan la organización y la actividad administrativa, las cuales son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático, constatando la existencia de una rama especializada del derecho (Rodríguez, 2005, p. 294).

La justicia administrativa es un concepto que va más allá de los instrumentos procesales, ya que abarca todas las instituciones jurídicas establecidas para la resolución de conflictos entre la administración pública y los particulares, así como los organismos de jurisdicción de carácter administrativo. Los mecanismos jurídicos necesarios para la defensa de los derechos e intereses jurídicos de los particulares ante la poderosa administración pública son muy amplios y complejos. Esta justicia se conforma por un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para que los particulares puedan tutelar sus derechos frente a la

administración pública, dentro de los cuales se encuentra la jurisdicción especializada en la materia, para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados a través del proceso (Fix, 2005, pp. 150 y 156).

Es por ello que las leyes del procedimiento administrativo tienen como finalidad regular uniformemente y establecer los lineamientos esenciales para la creación, modificación, extinción y ejecución de los actos y resoluciones de carácter administrativo. Los recursos administrativos deben ser analizados de manera específica, ya que son los medios de impugnación que se otorgan a los afectados para combatir la conducta de las autoridades administrativas que lesionan los derechos e intereses legítimos de los particulares. Asimismo, dentro de la justicia administrativa se destacan los medios para pedir la responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas, cuando sus actividades hayan ocasionado daños y perjuicios a los particulares que no deben soportar, por lo que deben ser reparados (Fix, 2005, p. 157).

El juicio contencioso administrativo, generalmente llamado juicio de nulidad, es un medio de defensa jurisdiccional que deriva de las afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados por actos, omisiones o resoluciones de las autoridades y organismos públicos descentralizados que forman parte de la administración pública.

Respecto a los primeros antecedentes, podemos mencionar que el surgimiento de la justicia administrativa viene con la Revolución francesa de 1789, donde se crean la filosofía política y la concepción del Estado como lo conocemos actualmente, con lo que se traduce que las normas jurídicas no son sólo obligatorias para los gobernados, sino también para los gobernantes (Rodríguez, 2005, p. 295).

Este movimiento revolucionario impactó al mundo en el ámbito legal, creando y reconociendo los derechos de las personas y estableciendo un sistema jurídico más justo, accesible y congruente para los ciudadanos.

Del mismo modo, hay que destacar que la creación de las normas especializadas para la administración del Estado surgió de la inquietud de los hombres revolucionarios, que tuvieron cierta intranquilidad ante los jueces que se habían convertido en un obstáculo para la aplicación de las políticas del rey, por lo que se les prohibió inmiscuirse en los asuntos de la administración en la ley 16-24 de 1790:

Las funciones judiciales son y continuarán siendo separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de

prevaricato, insmicuirse de manera alguna en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones. (Rodríguez, 2005, p. 297)

De esta manera se implementó el mecanismo de la administración-juez, con la que se creó un órgano especial denominado «Consejo de Estado», que debía servir de asesor al ejecutivo en diversos aspectos como redactar proyectos de ley y resolver las controversias que se presentaran en materia administrativa. Este órgano estudiaba las reclamaciones realizadas por los ciudadanos en contra de la administración del Estado y proponía al jefe del ejecutivo una resolución viable (Rodríguez, 2005, p. 298).

El Consejo de Estado fungió como sucesor del Consejo del rey, asesorando al ejecutivo sobre cómo resolver los asuntos que le reclamaban los ciudadanos franceses por sus propios actos. Esta facultad no estuvo en manos del poder judicial, a pesar de que su función principal es la de resolver y dirimir las controversias legales entre las personas.

Es así como surge entonces la «justicia retenida», indicando que, en materia de reclamaciones en contra de la administración pública, el ejecutivo se reservaba el poder de resolverlas, a pesar de que su estudio estuviera en manos de su órgano asesor. Fue en 1806 cuando se creó, dentro del Consejo de Estado, una comisión contenciosa para separar la asesoría en materia de conflictos de los demás aspectos que conocía el organismo (Rodríguez, 2005, p. 298).

Posteriormente, mediante la ley del 24 de mayo de 1872, se le reconoció al Consejo de Estado un carácter jurisdiccional, otorgándole competencias como juez de la administración para algunos asuntos, y no simplemente como un cuerpo asesor. De esta manera comenzó la época de la «justicia delegada» en el sentido de que el jefe del ejecutivo ya no era quien adoptaba las decisiones, sino que éstas eran tomadas directamente por el Consejo de Estado «en nombre del pueblo». Así, apareció el sistema de «dualidad de jurisdicciones»: la jurisdicción común encargada de resolver controversias entre particulares y la jurisdicción administrativa, encargada de resolver los conflictos de que fuera parte la administración pública (Rodríguez, 2005, p. 299).

A su vez, derivado del Fallo Blanco, dictado por el Tribunal de Conflictos Francés en 1873, se constituyó el principio consistente en que la actividad de la administración debe regirse a través de normas y prin-

cipios especiales, diferentes de los aplicables a las relaciones entre los particulares. Asimismo, con el Fallo Cadot de 1889, el Consejo de Estado consolidó su carácter de juez de la administración (Rodríguez, 2005, p. 299).

Entre los principios que surgieron, propios del derecho administrativo, se destacan el de legalidad, presunción de legalidad, culpa o falla del servicio para sustentar la responsabilidad de la administración pública, dualidad de contratos de la administración, principios de la función pública, principio del servicio público y dualidad de bienes del Estado, entre otros (Rodríguez, 2005, p. 300).

En cuanto al principio de legalidad, éste implica que los funcionarios públicos pueden hacer únicamente lo que las leyes les facultan, y que los particulares pueden hacer lo que a su libertad convenga, excepto lo que les prohíben las leyes. De esta manera, el Estado no puede tomar decisiones de manera arbitraria sometiendo a los gobernados a lo que a sus intereses convenga.

Simultáneamente, la presunción de legalidad de los actos administrativos no implica que los particulares no puedan impugnar los actos o resoluciones que considere violatorios a sus derechos fundamentales. Únicamente implica que el actuar de la autoridad se presume legal, debidamente fundado y motivado, hasta que se demuestre lo contrario.

Mientras tanto, el principio de dualidad de contratos de la administración permite diferenciar los contratos administrativos de los contratos que celebra la administración en derecho privado. Los principios de la función pública permiten dar un trato especializado a las relaciones entre el Estado y sus servidores, y el principio de dualidad de bienes del Estado distingue los bienes públicos que, aunque pertenezcan al mismo Estado, se asemejan a los bienes de los particulares.

El Estado social y democrático de derecho surge de la transformación del régimen del siglo XIX de carácter individualista y liberal, que constituía a las personas en forma aislada frente al Estado. Durante la Primera Guerra Mundial se reconocen los derechos sociales en la Constitución mexicana de 1917, así como en la Carta Alemana de Weimar de 1919. Después de la Segunda Guerra Mundial, se reconoció la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de los grupos sociales, económicos, políticos y culturales. Esta intervención del Estado en las actividades de la sociedad se realiza a través de la administración pública, una organización técnica con la que cuenta el Estado moderno para obtener sus objetivos de jus-

ticia social, la cual se ha vuelto cada vez más extensa y compleja, ya que comprende a las dependencias tradicionales de la administración centralizada, los organismos descentralizados y las empresas públicas (Fix, 2005, pp. 151 y 153).

Si bien esta administración pública por un lado beneficia a los diversos grupos sociales, sobre todo a los que se encuentran en una situación desfavorable, de igual modo afecta a estos grupos y a los particulares, ya que se restringe considerablemente la esfera de libertad de los gobernados, quienes se encuentran sujetos a actividades como licencias, permisos y autorizaciones de carácter administrativo (Fix, 2005, p. 153).

Ahora, remitiéndonos a los antecedentes históricos dentro de nuestro país, encontramos que, en la Constitución Federal de 1824, surge el sistema jurídico mexicano, basado en la Constitución de Cádiz y en el federalismo. La impartición de justicia se encomendó al Poder Judicial, de manera que se garantizara la seguridad jurídica a través de la teoría de la división de poderes (Ortega, 2014, p. 3).

Luego, en 1853, se creó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, junto con su reglamento, por Teodosio Lares. Dentro de ésta se estableció fundamentalmente que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, a saber, las obras públicas; los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; las rentas nacionales; los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, entre otras. Del mismo modo, quedó estipulado que los ministros de Estado y los gobernantes conocerían de las cuestiones administrativas de la manera en que lo especificara el reglamento para dicha ley.

En este mismo cuerpo legal se estableció, dentro del Consejo de Estado, una sección que conociera de lo contencioso administrativo, conformada por cinco consejeros abogados y un secretario, nombrados por el presidente de la República.

Tiempo después, en la Constitución Federal de 1857, se otorgó competencia a los tribunales de la federación para conocer las controversias que surgían por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, lo que sentó precedente en el conocimiento sobre los conflictos entre los particulares y la administración pública federal. Sin embargo, ciertos juristas manifestaron sus dudas respecto del establecimiento del sistema de lo contencioso administrativo, pues viola el principio de la división de poderes, dotando de facultades al ejecutivo para juzgar. Por esta razón, se sugirió que el Poder Judicial de la Fede-

ración fuera el competente para dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares (Ortega, 2014, pp. 3 y 4).

De modo que, inspirándose en el derecho francés, se pensó en la creación de un tribunal especializado en materia tributaria para resolver los conflictos entre el Estado y los ciudadanos, el cual, apoyándose en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, no sería independiente en lo absoluto, puesto que sus fallos se sujetarían mediante el juicio de amparo de los tribunales federales (Ortega, 2014, p. 5).

Si bien en nuestro país existía el juicio sumario de oposición, regulado por la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, para 1929 éste ya era nulo, dado que no era un requisito agotar el principio de definitividad para llegar al juicio de amparo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia, estableció que se tenían que agotar todos los recursos y medios de defensa previos al amparo (Ortega, 2014, p. 5).

Para 1936, el presidente Lázaro Cárdenas promulgó la Ley de Justicia Fiscal, con la cual se constituyó el Tribunal Fiscal de la Federación y se estableció un procedimiento contencioso administrativo en materia fiscal únicamente, respetando las garantías de audiencia, de debido proceso legal e igualdad de las partes.

Dentro de la exposición de motivos de esta ley, se dieron a conocer las directrices que representaban el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad para desempeñar con eficacia las funciones de control de la administración, en defensa y en garantía del interés público, así como de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Además, se colocó al Tribunal Fiscal de la Federación dentro del Poder Ejecutivo, sin embargo, éste no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad integrante de dicho poder, sino que dictaría fallos en representación del ejecutivo por la delegación de facultades que le confería la Ley de Justicia Fiscal; es decir, era un tribunal con justicia delegada, no de justicia retenida. Como funciones básicas de este tribunal se encontraba la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos o procedimientos.

Por otro lado, el nombramiento y remoción de los magistrados debía ser ratificado ante el Senado. La división del trabajo se propuso a través de salas y, con el objetivo de evitar jurisprudencias contradictorias, se estableció que el Pleno podía intervenir, a petición de uno de los magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar la jurisprudencia cuando hubiere fallos divergentes.



En relación con las sentencias, éstas eran dictadas con autonomía e imparcialidad, no obstante, existía un vínculo con el Poder Judicial Federal por medio del cual éste podría revisar la legalidad de los procedimientos de dicho Tribunal, permitiendo que no se violentara el principio de división de poderes, a través del juicio de amparo. Igualmente, se manifestó que no podían crearse tribunales administrativos independientes del poder judicial, pues bastaba que fueran independientes únicamente de la administración pública.

Posteriormente, en 1938 se abroga la Ley de Justicia Fiscal, creándose un nuevo ordenamiento que comprendía las generalidades de las contribuciones, los contribuyentes y sus derechos y obligaciones: el Código Fiscal de la Federación. Asimismo, en 1942 entró en vigor la Ley de Depuración de Créditos, con la que el Tribunal Fiscal de la Federación, que sólo conocía de controversias en materia fiscal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los particulares, amplió sus atribuciones para conocer sobre las resoluciones emitidas por el Departamento del Distrito Federal, el IMSS y el INFONAVIT (Ortega, 2014, p. 8).

Durante 1980 se añadieron los actos y resoluciones emitidos por las entidades federativas como parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De igual modo, en 1995 entró en vigor la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, incrementando las facultades del Tribunal, al poder conocer sobre toda clase de conflictos y controversias de carácter administrativo suscitados entre los particulares y la administración pública federal, ya fuera centralizada o paraestatal (Ortega, 2014, p. 8).

En 1987, la Constitución Federal incorporó, dentro de la fracción IV de su artículo 116, la potestad para que las constituciones y leyes de los estados instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo, dotándolos de autonomía para dictar sus fallos y dirimir controversias entre la administración pública estatal o municipal y los gobernados; no obstante, en el estado de Puebla la situación continuó siendo la misma (Mondragón y Robledo, 2019, p. 277).

Tiempo después, en 2001, el Tribunal cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De la misma manera, en 2006 entró en vigor la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, derogando el título IV del Código Fiscal de la Federación, que establecía las cuestiones relacionadas con el juicio contencioso administrativo federal, así como ampliando nuevamente los atributos del Tribunal para conocer demandas contra decretos y

acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando éstos sean autoaplicativos o controvertidos en unión del primer acto de aplicación, es decir, que ya no se tendrá que acudir al amparo para contravenir alguna disposición establecida en la resolución miscelánea o en algún acuerdo general. Los fallos de este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir de 2001, alcanzaron valor de plena jurisdicción, dotándole de facultades coercitivas para hacer valer sus fallos, convirtiéndose así en un órgano jurisdiccional de plena potestad. Igualmente se modifica la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, dotando al Tribunal de facultades para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas en las que incurran (Ortega, 2014, pp. 8-9).

En 2009 se modificaron la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, incluyendo la modalidad del juicio en línea. También se creó la Sala Regional Metropolitana, en la Ciudad de México, especializada en propiedad intelectual, derechos de autor y derechos vegetales. Para 2011 se creó el juicio contencioso administrativo federal sumario (Ortega, 2014, p. 9).

En último lugar, mencionando los antecedentes en el ámbito local, es decir, en las entidades federativas, la creación de tribunales de justicia administrativa se ha dado paulatinamente, pues se fue transformando la disposición de la Constitución Federal en el artículo 116, fracción V, donde anteriormente era «opcional» para cada entidad federativa implementarlos para sus gobernados, sin embargo, desde 2015 es obligatorio.

Es por eso que, desde 1966 hasta la reforma constitucional de 2015, de manera paulatina surgieron los tribunales locales, los cuales fueron remediando la ausencia de una instancia local jurisdiccional que resolviera las quejas de los gobernados frente a la administración pública estatal y municipal. En 1971 se instaló el primer tribunal local, siendo éste el del Distrito Federal, dotado de autonomía para resolver las controversias de su competencia con independencia de cualquier autoridad administrativa (Mondragón y Robledo, 2019, p. 279).

Fue hasta el 27 de mayo de 2015 que se reformó el artículo 116, fracción V de la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción y de buen gobierno, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas tanto de los tres poderes como de los organismos autónomos. Por lo que el constituyente poblano comenzó a atender la carencia le-

gal permitiendo una justicia más cercana para los gobernados frente a la administración pública estatal y municipal (Mondragón y Robledo, 2019, p. 277).

Anteriormente a que la Constitución del Estado de Puebla introdujera la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado en 2016, y el Congreso expidiera las leyes secundarias para adecuarse a la reforma federal, los particulares tenían que interponer los recursos administrativos de agotamiento forzoso antes de poder acudir a los juzgados federales de distrito, para defender de esta manera los derechos violentados por las autoridades administrativas de la entidad federativa (Mondragón y Robledo, 2019, p. 276).

Por su parte, el Sistema Nacional Anticorrupción tiene como objeto coordinar a las autoridades dentro de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), cuya responsabilidad es promover la rendición de cuentas, prevenir, investigar, detectar y sancionar las faltas administrativas o, en su caso, los delitos en que incurran los servidores públicos en materia de corrupción. Está conformado por los integrantes del comité coordinador, el comité de partición ciudadana, el comité rector del sistema nacional de fiscalización y los sistemas locales.

De acuerdo con este sistema, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla es el órgano resolutor en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en esta entidad federativa, con fundamento en el artículo 9 fracción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como el artículo 4 apartado B, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Puebla.

De manera ilustrativa, la creación del Tribunal se dio gracias a la siguiente evolución e implementación normativa:

- En 2016 se creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, por virtud de la Constitución estatal. Asimismo, se estableció la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla.
- En 2017 se incorporó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla y se hizo el nombramiento de los primeros tres magistrados del Tribunal.
- Durante 2018, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla inició sus funciones. De la misma manera se expidieron la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado, el Reglamento Interior del Tribunal y se designaron los cuatro magistrados faltantes.

Es así que podemos concluir que es necesaria la implementación de un marco legal adecuado, comprensible, accesible y eficiente para que los ciudadanos puedan tener un debido acceso a la justicia administrativa, de modo que cuenten con una protección efectiva para defender sus derechos e intereses legítimos, ya que se encuentran en una situación desventajosa frente a la actual administración pública.

De igual manera, la justicia administrativa es una rama especializada, pues cuenta con estructura y conceptos propios distintos a la justicia que se lleva a cabo entre particulares, la cual es impartida por el Poder Judicial. Esta rama relativamente nueva o moderna es de suma importancia, ya que sin ella el Poder Ejecutivo y sus dependencias podrían abusar de su propio poder, así como realizar actos para los que no se encuentran facultados, vulnerando de esta manera el Estado de derecho y los derechos de los ciudadanos.

Finalmente, es conveniente resaltar que los antecedentes y la evolución histórica de la justicia administrativa sirven de sustento para ver la importancia de estos procesos jurisdiccionales, que salvaguardan los principios consagrados en las constituciones a lo largo de la historia del mundo y de nuestro país, así como la protección de los derechos fundamentales de las personas.

---

## Referencias

---

Fix-Zamudio, H. (2005). *Concepto y contenido de la justicia administrativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.

Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Mondragón, F. y Robledo, J. (2019). *Antología de tribunales de justicia administrativa en la historia de la justicia mexicana*. México: AMTJAEUM A. C.

Ortega, C. (2014). *Juicio de nulidad. Tradicional, en línea y sumario*. México: Editorial Porrúa.

Rodríguez, L. (2005). *La explicación histórica del derecho administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Recuperado el 7 de septiembre de 2020 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/16.pdf>

# La ética servicio

## II

### **La ética en el servicio público**



Ares Nahim Mejía Alcántara  
Con la colaboración de  
Ricardo Montero Navarro



# a en el público

## Introducción

Un aspecto poco conocido y desarrollado dentro de los estudios e investigaciones en materia de derecho administrativo es el vinculado con la ética pública. Seguramente su poco aprecio en el ámbito jurídico se debe a su asociación con la filosofía y la moral, por lo cual suele tocarse de manera tangencial o bien ser motivo de estudio de otros especialistas. No obstante, es claro que esta materia debe ser estudiada y fortalecida en la ciencia jurídica.

En este breve trabajo se aspira a mostrar algunas de las características que tiene la ética pública, que la acreditan plenamente como un asunto que corresponde al campo del derecho. Se hará referencia a los elementos que permiten establecer una política de integridad en la administración pública, así como a algunas de las herramientas de las que se sirve para su propósito.

Resulta pertinente incursionar en el tema que ocupa el presente trabajo, aventurando un concepto de ética pública, para ello, es conveniente referir que la palabra ética deriva del latín *ethicus* (Pimentel, 1997, p. 263) y es concebida como una rama de la filosofía, así como un conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida (Real Academia Española, 2020), en ese tenor, la ética se relaciona con la noción de lo correcto y lo incorrecto de la conducta humana.

A pesar de ser un tema altamente explorado por los filósofos, resulta imposible tener una definición de lo bueno, y es justo este elemento el que es motivo de estudio de la ética como rama de la filosofía en cada conducta que enfrentan los seres humanos.

Por ello, los estoicos han señalado la importancia de la virtud como un elemento que guía hacia lo que es bueno; en ese sentido, se considera a la ética como el proceso a través del cual se alcanza el bien vivir, entendiendo por esto una vida equilibrada en todos los entornos (personal, familiar, social y medio ambiental) para lo cual resulta indispensable tener una vida virtuosa (Pigliucci, 2018, pp. 35-66).

Bajo esta premisa, si la ética consiste en el arte de bien vivir, la ética pública se refiere al «arte de bien servir», es decir, de servir como es debido a la sociedad. Y la única forma de hacerlo es observar una serie de valores que caracterizan al servicio público.

## **La ética pública, un asunto de derecho**

Los valores que caracterizan al servicio público soportan principios de comportamiento que no pasan exclusivamente por lo moral, sino que tienen una regulación jurídica en el más alto ámbito normativo de nuestro país, es decir, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así se puede sostener válidamente que la ética pública tiene un soporte normativo, el cual le regula y obliga.

Lo anterior se puede corroborar con la lectura de la fracción III del artículo 109 de la Constitución mexicana, que en su parte conducente establece:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...) III. Se aplicarán sanciones administrativas a los 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.



Como se desprende de lo transcrito los valores que identifican al servicio público son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Estos valores son aplicables a quienes ejercen el servicio público.

A efecto de determinar quiénes son los sujetos obligados a cumplir con dichos valores, resulta conveniente analizar el primer párrafo del artículo 108 de la propia Constitución, el cual establece:

Artículo 108. 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.

Como se puede observar, el referido artículo señala que quienes ocupen un empleo, cargo o comisión en la administración pública son considerados servidores públicos para los efectos del cumplimiento de sus obligaciones frente al servicio público y, por tanto, no importa la forma de vinculación que se dé con éste, es decir, no resulta trascendental si los puestos se ocupan con motivo de una elección popular, un contrato temporal o permanente.

Sobre este artículo Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Cárdenas *et al.*, 2007) señala que:

la finalidad de incluir en el texto fundamental un título con este contenido radica en la intención de los constituyentes de evitar el abuso del poder en que pueden incurrir los servidores públicos de los tres poderes de la Unión, de los estados de la República y del Distrito Federal<sup>1</sup>. (pp. 401-402)

Así, se puede afirmar que todos aquellos que forman parte de la administración pública en cualquiera de sus ámbitos (en la federación, estados, Ciudad de México, municipio o alcaldías) están obligados a

---

1 Actualmente Ciudad de México.

cumplir con los valores señalados, los cuales constituyen el primer referente de una ética pública para el pueblo mexicano.

Por otro lado, el Estado mexicano como miembro del concierto internacional se encuentra inmerso en una serie de instrumentos jurídicos que le obligan en materia de combate a la corrupción, de entre los cuales destaca la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por el Estado mexicano el 20 de julio de 2004, y por el cual los Estados, de conformidad con los artículos 1, inciso c; 5, numeral 1, y 8, numeral 1 se obligan a promover la integridad; establecer políticas y prácticas de prevención de la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; así como la creación de códigos de conducta para las personas servidoras públicas donde se promuevan la integridad, la honestidad y la responsabilidad.

Es importante resaltar que este instrumento refiere cuatro principios fundamentales para la lucha contra la corrupción, a saber: «el imperio de la ley», «la integridad», «la transparencia» y «la obligación de rendir cuentas». El primero de ellos debe ser entendido como el Estado de derecho. La integridad, podría señalarse, es la congruencia que existe entre lo que se dice y hace, con relación a las reglas del entorno donde se convive. Sobre la transparencia y la obligación de rendir cuentas, la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros (2009) señala que «constituye uno de los ingredientes indispensables para la construcción de la nueva institucionalidad democrática... se encuentra vinculada al desenvolvimiento de la reforma del Estado como uno de los elementos fundacionales de las dinámicas de la transición política» (p. 121), de tal suerte que no se puede considerar un Estado democrático aquel en el que por más que haya elecciones libres y equitativas «no procure el ejercicio de la rendición de cuentas a través de mecanismos de transparencia e información gubernamental» (p. 121).

En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo III, numerales 1 y 3 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ratificado por el Estado mexicano el 30 de octubre de 1996, éste se obliga a crear, mantener y fortalecer, por una parte, normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas orientadas a prevenir conflictos de intereses, asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a las personas encargadas del servicio público en el desempeño de sus fun-

ciones a fin preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública; y por otra, a dar instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

Como es bien sabido, tanto los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República con la aprobación del Senado, así como el texto constitucional, son las normas jurídicas de la más alta jerarquía que regulan a la sociedad mexicana y por lo tanto constituyen el marco de derechos sobre los que se desarrollan y configuran el resto de los instrumentos normativos que conforman el marco jurídico mexicano.

Ahora bien, en el plano nacional la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla en sus artículos 2, fracción V, y 6, que parte de su objeto es crear las bases para que todo ente público establezca políticas de ética pública y responsabilidad en el servicio público, y éstos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, así como la actuación ética y responsable de cada servidor público. Otro elemento digno de destacar de la ley en cuestión, es que en su artículo 16 prevé la existencia de un código de ética el cual deben observar los servidores públicos.

En un nivel jerárquico inferior, pero no menos importante, dentro del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2019, en la estrategia prioritaria 2.3 denominada «Identificar y mitigar, desde una perspectiva de la nueva ética pública, los conflictos de intereses, y promover la sanción ante las instancias correspondientes de aquellas personas servidoras públicas que actúen en este supuesto» se establecen acciones puntuales en materia de identificación y gestión de conflictos de intereses, de las cuales resulta pertinente destacar el desarrollo de contenidos de capacitación y sensibilización, así como asesoría en la materia.

Asimismo, en la estrategia prioritaria 4.1 denominada «Capacitar y sensibilizar a las personas servidoras públicas para orientar sus conductas y la toma de decisiones en el desempeño de sus labores, a fin de reivindicar el verdadero significado del ejercicio de la función pública» se establecen acciones puntuales que debe desarrollar el Gobierno federal, tales como: el desarrollo de contenidos de capacitación en materia de ética e integridad pública; la implementación de capacitación

enfocada a la aplicación práctica de los principios y valores éticos del servicio público; el fortalecimiento de la cobertura de los comités de ética como principales promotores del comportamiento ético y la integridad en el servicio público; la creación y difusión de contenidos para la sensibilización de las personas servidoras públicas en las materias de ética e integridad pública; así como brindarles a éstas asesorías en materia de ética e integridad pública.

Por otro lado, en el Programa Sectorial de Función Pública 2020-2024, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2020, en la estrategia prioritaria 2.6 denominada «Impulsar la ética pública y prevenir la actuación bajo conflicto de intereses» se establecieron las siguientes acciones puntuales a fin fortalecer la nueva ética pública e identificar y gestionar los conflictos de intereses: el desarrollo e implementación de capacitación; creación y difusión de materiales de sensibilización; brindar asesorías; diseño de instrumentos normativos para el impulso de las materias antes mencionadas; dar vista a las autoridades competentes en la materia cuando los servidores públicos de las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado no cumplan con su obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, impulsar la cobertura y el adecuado funcionamiento de los CEPCI y evaluar las acciones que realicen.

A lo anterior debe sumarse lo previsto en las constituciones de las entidades federativas, así como en las normas que en la materia expidan sus Congresos, para completar el entramado jurídico que da lugar a sostener que la ética pública no es únicamente un concepto teórico, sino que se traduce en uno de naturaleza jurídica, identificable, materializable, ejecutable y por consecuencia demandable a los servidores públicos.

## **La necesidad social de un cambio**

Lamentablemente la situación que ha vivido el Estado mexicano en materia de corrupción ha llevado a un desprestigio de las instituciones públicas y a la falta de credibilidad en los servidores que en ellas laboran, motivando un hartazgo en la sociedad. Como refiere José Woldenberg (2017):

La corrupción y la impunidad anudadas están erosionando de manera grave la confianza en las instituciones públicas. No sé

si hoy existe más corrupción que en el pasado, pero lo que sí es claro es que hoy esos fenómenos tienen mayor visibilidad pública (gracias al proceso democratizador) y a una menor tolerancia social. (p. 58)

Y justo esa menor tolerancia social hace que la sociedad demande un cambio respecto de la forma en que se conducen las personas que ejercen el servicio público.

Si bien la medición de la corrupción no es fácil de cuantificar, tanto en frecuencia como en magnitud, existen diversos instrumentos que permiten tener una percepción de ella (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, pp. 19-23), como el índice de Transparencia Internacional, donde México en 2018 se ubicó en el puesto 138 de 180, con una calificación de 28 (en una medición de 0 a 100, donde 0 implica mayor corrupción y 100 ninguna), mientras que para 2019, a pesar de que sólo asciende un punto en su calificación (29), recuperó ocho puestos en el ranking de países, quedando en el puesto 130 (Transparency International, 2020).

La afectación que causa la corrupción también es perceptible con las actitudes de la sociedad en su día a día, las cuales se manifiestan no sólo a través de la desconfianza a las autoridades, sino que se hacen patentes por medio de actos de rechazo a la propia autoridad o incluso en confrontación con la misma.

Como refiere la Dra. Susan Rose-Ackerman (2009): «La corrupción es más un síntoma que un resultado. Es síntoma de que las relaciones Estado-sociedad se orientan hacia el debilitamiento de la justicia y la legitimidad social del Estado y generan despilfarros y malversaciones del gasto público» (p. 25). Al ser un síntoma, es necesario combatir el verdadero problema, lo cual se realiza con el reforzamiento de la justicia y la legitimidad social, y es en esta última categoría donde me interesa hacer una pausa, pues sólo a través de la confianza es que se recupera la legitimidad. Confianza que pasa por el reconocimiento social de que lo manifestado por los gobernantes y las normas jurídicas se cumplen, es decir, que la confianza está relacionada con la congruencia y el adecuado funcionamiento del sistema jurídico.

## Hacia la construcción de una nueva ética pública

De lo anterior se desprende que la construcción de una nueva ética en el servicio público es relevante para el desarrollo institucional del país, y debe estructurarse sobre bases que permitan reivindicar el carácter y naturaleza de quienes ejercen un empleo público, sólo así, de manera paulatina, podrá recuperarse la confianza de la sociedad en sus autoridades.

Atendiendo a dicho criterio, es preciso señalar cuáles son los ejes prioritarios sobre los que debe girar la política pública que permita, con miras a una transformación positiva, un México próspero, basado en relaciones sociales justas, democráticas y solidarias.

Para ello, se debe partir del hecho de que no es posible exigir razonablemente a una persona que cumpla con una determinada conducta, si no le hemos dado a conocer lo que esperamos de ella, no se le han proporcionado las herramientas para auxiliar su actuar consecuente y no se le ha brindado la capacitación a través de la cual pueda discernir sobre su actuar.

En ese terreno debe quedar claro que una política pública en materia de ética para el servicio público pasa primero por generar los documentos donde se encuentren desarrollados los valores y principios que deben observar los servidores públicos para su debido actuar.

Dichas codificaciones deontológicas deben ser redactadas de forma clara, utilizando un lenguaje inclusivo, de fácil acceso y que no dé lugar a interpretaciones. Dentro de este grupo de instrumentos se encuentran los códigos de ética, los códigos de conducta, códigos de honor y decálogos de principios, entre otros.

Sin embargo, no resulta suficiente crear normas éticas, sino que es igual de importante una formación específica en materia de ética e integridad a quienes prestan un servicio público. Por ello, el desarrollo de herramientas de capacitación constituye un complemento para interiorizar los valores y principios que se buscan implantar.

Los cursos, talleres, pláticas y conferencias suelen ser estructuras adecuadas para ello, pero es preciso señalar que éstas alcanzarán un mayor impacto en la medida en que no se centren en aspectos teóricos, sino que se planteen a partir de problemáticas específicas con las que los participantes puedan identificarse.

Se debe sumar a lo anterior, estructuras organizacionales responsables de asesorar, promover y recomendar acciones concretas para

casos específicos y ayudar a reforzar la visión ética en el servicio público. Ejemplo de esto son: los comités de ética, los comités de honor, los decanos, así como los tutores, entre muchas otras figuras que pueden utilizarse.

En México los «comités de ética» han sido las formas de organización utilizadas para estos efectos y suelen conceptualizarse como los órganos plurales que tienen por objeto fomentar la ética en el servicio público, y prevenir y atender aquellos casos en los que se vulneren los valores y principios establecidos en los códigos de ética y de conducta.

Por otro lado, los «recordatorios de integridad» son herramientas útiles para orientar a las personas servidoras públicas respecto de situaciones específicas. Su objeto es inhibir conductas contrarias a los principios, valores y reglas de integridad que rigen el servicio público que pudieran devenir en la comisión de faltas administrativas.

Sobre el particular, se considera importante señalar que éstos deben caracterizarse por estar redactados en sentido positivo, de forma clara y sencilla, usando un lenguaje ciudadano e incluyente. Son instrumentos muy versátiles que pueden encontrarse en formato físico o electrónico y para alcanzar su objetivo deben difundirse permanentemente.

No obstante lo anterior, es importante desarrollar herramientas específicas especializadas técnica y metodológicamente para avanzar progresivamente hacia una administración pública ética, eficaz y eficiente, algunas sobre las cuales me referiré a continuación.

## **Herramientas especializadas para el avance de la ética**

Sin lugar a dudas, tener un sistema profesional de carrera para ocupar los cargos públicos es una medida útil y efectiva para garantizar los mejores perfiles profesionales, pero esta estructura debe fortalecerse, por lo que la evaluación técnica que se haga de los candidatos a ocupar un cargo debe incluir la evaluación del perfil ético de las personas participantes a fin de seleccionar a quienes garanticen las mejores condiciones profesionales y de integridad al gobierno.

Este mismo tipo de ejercicio debe realizarse con relación al personal de confianza cuyos cargos no son sometidos a concurso público, a fin de garantizar una base mínima de revisión que realicen las instituciones respecto del actuar de sus servidores públicos.

Por otro lado, resulta importante contar con sistemas de declaraciones patrimoniales y de intereses, a partir de los cuales se conozcan los bienes con los que ingresan las personas al servicio público y los intereses que guardan, los cuales podrían afectar su actuar imparcial y objetivo. Estos sistemas tienen largo tiempo implementándose en el país y cada vez se han desarrollado más, con sistemas tecnológicos que facilitan la compilación y procesamiento de información y su análisis.

También resulta útil contar con un registro de servidores públicos sancionados, a efecto de identificar, sin estigmatizar, a quienes hayan sido sancionados en materia administrativa. Finalmente, es importante señalar que el estudio de los conflictos de intereses es un aspecto fundamental que se vincula a la ética pública, pues los graves casos de corrupción se caracterizan, principalmente, por actos que se realizan con la finalidad de que los bienes públicos se trasladen ilegal e ilegítimamente a intereses privados.

En ese tenor, los conflictos de intereses son situaciones que se producen en el ejercicio del servicio público como resultado de la contraposición entre los intereses privados de las personas servidoras públicas y las correspondientes funciones de su empleo, cargo o comisión, que derivan en una afectación de los principios de imparcialidad y objetividad previstos en el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta suerte, podemos señalar que se espera que los servidores públicos cumplan su actuar orientados por los principios de imparcialidad y objetividad, a fin de brindar un trato igualitario a todas las personas, así como intervenir en cualquier negocio público con honradez, para hacer prevalecer el interés general sobre los intereses particulares.

## Conclusiones

La normalización de la corrupción dentro del contexto social ha sido tan grave que incluso se ha ejercido como medio para alcanzar el legítimo ejercicio de derechos. Estas conductas han mermado vertiginosamente a la sociedad y se han ensañado con quienes se encuentran en mayor desventaja social.

Por ello, la revalorización de la ética pública como un instrumento jurídico exigible a quienes prestan el servicio público es una herramienta fundamental para devolver la confianza ciudadana hacia las institu-



ciones públicas y, a su vez, dignificar los empleos, cargos y comisiones de quienes laboran en ellas.

El camino es largo, y por ello es indispensable que quienes encabezan una institución pública retomen a la ética pública como un elemento inseparable del actuar diario en beneficio del interés público o, de lo contrario, los costos serán en detrimento de las instituciones, el Estado de derecho y la paz social.

---

## Referencias

---

- Banco de Desarrollo de América Latina. (2019). *Integridad en las políticas públicas*. Colombia: CAF.
- Cárdenas, J., Corzo, E., Ferrer Mac-Gregor, E., Martínez Bullé Goyri, V. M., Sepúlveda Iguíniz, R. J. y Sierra Madero, D. M. (2007). *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Pigliucci, M. (2018). *Cómo ser un estoico*. España: Aial.
- Pimentel, J. (1997). *Diccionario latín-español, español-latín*. México: Porrúa.
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/ético>.
- Rose-Ackerman, S. (2009). Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas. En I. E. Sandoval (coordinadora), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad* (pp. 23-43). México: Siglo XXI y UNAM.
- Transparency International. (2020). *Our work in Mexico*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/countries/mexico>,
- Woldenberg, J. (2017). *Cartas a una joven desencantada con la democracia*. España: Editorial Sexto Piso.



# La ius administrativa Estado d

## III

### **La justicia administrativa y el Estado de derecho**



María Guadalupe Fernández Ruiz  
Con la colaboración de María  
José Torija Escobedo



# Administrativa y el Estado de derecho

**H**ablar de Estado de derecho implica pensar en el ejercicio del poder de manera limitada y sujeta al ordenamiento jurídico. El primero en acuñar el concepto fue Robert von Mohl, a inicios del siglo XIX, con el *Rechtsstaat* en el ámbito jurídico político de Alemania; en Francia fue Carré de Malberg, importante postulador del *État de droit* a mediados del siglo XX, y Albert Dicey en Gran Bretaña, quien hacia finales del mismo siglo formuló el *Rule of law*, elemento importante de la doctrina constitucional inglesa. El *Rechtsstaat*, el *État de droit* y el *Rule of law* tienen en común la consigna de la restricción y control del poder político, esto es, la reconducción del poder a las normas, el respeto de éstas, la tutela judicial y la protección frente a los abusos de los que pueden ser víctimas los individuos en su integridad, libertad o propiedad (Rivero y Ortega, 2019, p. 31).

El Estado de derecho se posiciona como contestatario del abuso y arbitrariedad de poder, del absolutismo estatal y la concentración de poder; es proveniente, al decir de Zippelius (1985), de un proceso de surgimiento de instituciones protectoras de derechos y libertades en el que se desea alcanzar un compromiso entre la necesidad de un poder estatal homogéneo, que garantice la paz jurídica, y la necesidad de asegurar el mayor grado posible de libertad individual, de obstaculizar el abuso de poder estatal y de limitar su expansión (pp. 310-311).

La subordinación del poder al ordenamiento jurídico es la base de este concepto que, según el jurista Diego Valadés (2002), consiste en:

la sujeción de la actividad estatal a la constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantiza el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos. (p. 7)

Existen ciertas condiciones o elementos necesarios para que exista el Estado de derecho, entre las que se encuentran el imperio de la ley, la jerarquía normativa, la división de poderes, la legalidad de la administración, la fiscalización de la administración pública y el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades fundamentales.

- A. Imperio de la ley. En el Estado de derecho la ley es expresión de la voluntad general emitida por el órgano de representación popular; se encuentra subordinada y en conexión con la Constitución. Al respecto cabe apuntar que la ley es legítima cuando en el proceso de creación fue observado el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico para ello, en cuanto a que su emisión fue producto del órgano competente constitucional y legalmente para tal efecto. La ley será eficaz cuando sea observada y acatada por aquéllos a quienes va dirigida, tanto gobernantes como gobernados.
- B. La jerarquía normativa. Implica la existencia de una ordenación gradual, dado que no todas las normas se encuentran en el mismo rango, sino que existe una prevalencia de ciertas normas sobre las demás. Las normas constitucionales prevalecen sobre las normas secundarias porque las primeras constituyen el fundamento de legitimidad de un Estado. Es así que se parte de la supremacía de la Constitución política, y de la ordenación gradual que en el Estado mexicano se conforma por la propia Constitución, las leyes que emanen de ella, expedidas por el Congreso de la unión y los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República con aprobación del Senado, integrando la ley suprema de toda la unión. En el caso de las entidades federativas,

si las legislaturas locales expiden leyes que sean contrarias a la Constitución, deben prevalecer las disposiciones de la norma fundamental y no las de esas leyes ordinarias, aun y cuando prevengan de su Constitución local.

- C. La división del poder. Es una forma de protección de las libertades del individuo contra el poder absoluto del gobernante, entendiéndose principalmente, el poder ejecutivo. La teoría de separación de poderes fue concebida como un medio para limitar el poder absoluto del monarca a través de la división del ejercicio del poder en tres bloques separados y limitados, que impidieran la nociva concentración de poder y los abusos y excesos que implica, por lo que en buena medida puede ser vista como un sistema de frenos y contrapesos en donde cada bloque de poder tiene un cierto peso que le permite resistir a los otros para lograr un equilibrio, de esta manera se realiza lo ideado por Montesquieu, «que el poder detenga al poder».

La aparición de nuevos actores, como los organismos constitucionales autónomos, ha hecho pensar si la doctrina planteada por Montesquieu continúa vigente; posiblemente pudiera ser actualizada en el sentido de contemplar a los nuevos entes, pero, indudablemente, la esencia y el espíritu de la teoría deben permanecer con la misma exigencia que cuando fue creada porque lo que plantea es una distribución del poder que funcione como un sistema de frenos y contrapesos que no excluye la colaboración entre los diversos órganos del poder, pero sí la concentración de éste en las mismas manos (Ivanega, 2010, p. 103).

- D. El principio de legalidad. El Estado de derecho encuentra un fuerte basamento en este principio, dado que la autoridad únicamente puede realizar aquello para lo que está previamente facultada por una norma jurídica, en la forma y términos determinados por ésta. Dicho principio jurídico resguarda los derechos humanos de las personas al imponer delimitaciones, mediante la ley, a la voluntad de los gobernantes, con la certeza jurídica que de ello deriva.

Actualmente, cuando se afirma que el principio de legalidad implica el sometimiento de la autoridad a la ley, se quiere hacer notar el sometimiento al ordenamiento jurídico, el cual está integrado por la Constitución, los tratados internacionales, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, pero además, por

principios y valores. El surgimiento del control de convencionalidad y la trascendencia del ámbito supraconstitucional han marcado una evolución en el principio de legalidad, pues ahora se hace exigible que exista congruencia entre las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las leyes, actos y resoluciones de un país miembro (López, 2014, p. 161 y ss). En este sentido, el principio de legalidad se ve potenciado en sus efectos, pues ahora la actuación administrativa se amplía a principios axiológicos de un ámbito supraconstitucional, con lo que la dignidad humana se coloca en una posición crucial, lo que deriva en cambios profundos que dan lugar al principio de juridicidad.

Lo anterior se encuentra establecido en el ordenamiento constitucional que desde la reforma de 2011, reza:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

El modelo constitucional actual presenta como base el respeto a la dignidad humana, y necesaria e ineludiblemente, a los derechos humanos de las personas, lo que debe trascender al ámbito de actuación de las administraciones públicas y de cualquier autoridad. Conforme a criterios jurisprudenciales la dignidad humana es un derecho humano y con base en éste se reconocen la superioridad de la persona frente a las cosas, la paridad entre las personas, la individualidad del ser humano, su libertad y autodeterminación, la garantía de su existencia material mínima, la posibilidad real y efectiva del derecho de participación en la toma de decisiones, entre otros aspectos, todo lo cual conforma el fundamento conceptual de la dignidad. De esta forma la superioridad del derecho fundamental a la dignidad humana es reconocida también en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Dere-



chos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Declaración y Programa de Acción de Viena, de donde resulta que la dignidad humana es base de los demás derechos humanos reconocidos convencionalmente (*Semanario Judicial de la Federación*, 2018, p. 2548). En consecuencia, sobra decir que la actuación de toda autoridad del Estado, en cualquiera de sus órganos depositarios de poder, debe tener como punto de partida el respeto a la dignidad humana, lo que evidencia cómo los principios axiológicos supraconstitucionales han impactado positivamente el orden jurídico interno.

- E. Fiscalización de la administración pública. Congruente con el principio de legalidad, la administración pública se ve sujeta en su actuación a diversos controles, algunos internos y otros externos a ella. Se precisa de mecanismos, instituciones y procedimientos que aseguren que la administración actúa con sujeción al ordenamiento jurídico, que permitan al ciudadano exigir el cumplimiento de responsabilidades por parte de ésta, así como de vigilar, supervisar y fiscalizar a la administración pública.

La vigilancia y control de la administración pública se ejerce desde fuera (control externo), y desde dentro de la propia administración (control interno); el primero es ejercido por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano Legislativo, del órgano de fiscalización superior, que a nivel federal es la Auditoría Superior de la Federación, y del *ombudsperson*; en el caso del control interno la función es realizada por la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por los órganos internos de control de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal<sup>1</sup>.

---

1 El 27 de mayo de 2015 se promulgó la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, en virtud de la cual se reformaron 14 artículos constitucionales, se crearon cuatro leyes y se reformaron otras tres para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Las autoridades integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción son: Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Consejo de la Judicatura Federal, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Comité de Participación Ciudadana.

En cuanto a los controles externos se tiene al ejercido por la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dotado de autonomía técnica y de gestión, que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los órganos depositarios del poder, los órganos constitucionales autónomos, los estados y los municipios, así como en cualquier entidad, persona física o moral que haya manejado o ejercido recursos públicos federales.

El control externo sobre la administración pública es también el realizado por los órganos jurisdiccionales, bien sea que se encuentren dentro del poder judicial o fuera de éste, mediante la actividad jurisdiccional consistente en dictar o decir el derecho en situaciones de controversia, la cual constituye una función pública, término que debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial (Díez, 1967, p. 187). Sin un control jurisdiccional de los actos de la administración, concebida ésta con todos sus poderes, se estaría al margen del Estado de derecho, en proximidad a un terreno de arbitrariedad con un poder ilimitado e incontrolado jurídicamente.

En consecuencia, el Estado de derecho supone que toda violación cometida en el ámbito de la administración pública sea rectificada por ésta, o al menos que se prevea su impugnación ante órganos material y/o formalmente jurisdiccionales (López y Cienfuegos, 2005, p. 195)<sup>2</sup>; de suerte que la actuación jurisdiccional fuerte e independiente, sin subordinación a ninguno de los otros órganos depositarios del poder, cobra especial relevancia en la eficacia del Estado de derecho.

- F. Protección de los derechos humanos. Los derechos humanos constituyen el componente principal y la razón de ser del Estado

---

2 En opinión del jurista Héctor Fix Zamudio, la jurisdicción administrativa constituye un sector de la función jurisdiccional del Estado contemporáneo, como un aspecto especializado por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejerce la propia función, ya que debe partirse de un concepto que no sea puramente formal, puesto que en la realidad son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional y algunos se encuentran estructurados como verdaderos tribunales ya sea que formen o no parte del poder judicial.

de derecho, su esencia comprende aspectos morales, filosóficos, sociales, políticos, culturales y jurídicos. Se trata de derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos los seres humanos poseen los mismos derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas).

La protección de los derechos humanos se encuentra establecida en el orden jurídico mexicano, tal como se aprecia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes emanadas de ella y tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República.

En virtud a que México ha suscrito la Convención Americana de Derechos Humanos, eje fundamental del sistema interamericano de los derechos humanos, debe respetar los derechos y libertades contenidos en ella, pero aún más, debe estructurar su aparato de gobierno de manera que el ejercicio del poder se realice de forma que garantice el pleno goce de los derechos humanos. En este sentido, México, al igual que otros Estados parte, «debe tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos humanos» (Corte IDH, 2009). Y es que, de otra forma, si no se cuenta con los órganos, ordenamientos, instituciones y mecanismos que permitan asegurar respeto y plena vigencia a los derechos humanos, éstos se convertirán en meras declaraciones y palabras. En esta labor todos los órganos del Estado tienen competencia, a todos incumbe el respeto a tales derechos, y más aún si se mira desde la perspectiva del Estado de derecho, pues éste se dirige, como apunta Elías Díaz, «precisamente al propio Estado, a sus órganos y poderes, a sus representantes y gobernantes, obligándoles en cuanto tales a actuaciones en todo momento concordes con las normas jurídicas, con el imperio de la ley, con el principio de la legalidad» (Botegón y Laporta, 2004, p. 25).

Cada uno de los elementos o condiciones mencionados como integrantes del Estado de derecho resulta vital para su existencia, no es posible prescindir de ninguno, pero no es fútil destacar el papel de

la función jurisdiccional como un componente indispensable, pues el progreso y perfeccionamiento de aquel, va paralelo al desarrollo de la jurisdicción, al decir de Ferrajoli, quien además afirma que a toda expansión del principio de la legalidad, a todo paso dado en la tarea de limitación y sujeción al derecho del poder, ha correspondido un incremento de los espacios de jurisdicción. La justicia administrativa no ha sido ajena al progreso del Estado de derecho, del que hace mención Ferrajoli, pues es precisamente mediante la función jurisdiccional especializada (tribunales administrativos), que se busca tutelar los derechos de los particulares frente a la Administración Pública (Fix, 2002, pp. 29-117). Se requiere del ejercicio de la función jurisdiccional para solucionar conflictos surgidos entre los administrados y la administración pública, haciendo uso de instituciones, procesos y procedimientos propios.

La justicia administrativa exige el establecimiento de un control jurisdiccional contra las posibles infracciones legales llevadas a cabo por los órganos de la administración pública: es el denominado «régimen jurídico de la administración» o sistema de «justicia administrativa» (Díaz, 2010, p. 35).

Al respecto, Velázquez Tolsá considera como herramientas principales de la justicia administrativa los tribunales administrativos y las leyes de procedimiento administrativo. Los primeros por ser en ellos donde se dirimen los conflictos surgidos; y las segundas por establecer límites a la autoridad para la creación, modificación, extinción y ejecución de actos y resoluciones de carácter administrativo, mediante la emisión de actos o resoluciones administrativas, previo al seguimiento de un procedimiento debidamente establecido en el que se respete el derecho humano de audiencia y sus fases esenciales que la componen (Fernández y Otero, 2015, pp. 350-351).

De origen francés, la justicia administrativa fue tomando carta de naturalización en distintos países. Inicialmente la función jurisdiccional se encomendó a los tribunales judiciales, pero, más tarde, al amparo de la teoría de la separación de poderes y del principio de «juzgar a la administración es también administrar», el conocimiento de las controversias derivadas de impugnaciones de actos administrativos o disposiciones reglamentarias, en que es parte la administración pública, en diversos países se ha encargado a tribunales administrativos. El Tribunal Fiscal de la Federación se creó en 1937, por disposición de la Ley de

Justicias Fiscal de 1936; se inició como un órgano de jurisdicción delegada, la cual consiste en que el tribunal administrativo elabora sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, sólo que tales decisiones son pronunciadas a nombre de la administración pública, debido a que esos tribunales se ubican en el ámbito de la propia administración. Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de acuerdo al artículo 73 constitucional, fracción XXIX-H, es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. En tanto que el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es un órgano jurisdiccional con autonomía administrativa y presupuestaria para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Ambos tribunales, así como sus homólogos en la República mexicana, son piezas fundamentales del Estado de derecho, al ejercer la función jurisdiccional en el ámbito de sus respectivas competencias. Desde la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, todos los órganos del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial, centran su actuación en la protección de los derechos humanos; por ende, estos tribunales no son la excepción, sino que conforme al artículo 1 constitucional, están llamados a salvaguardar los derechos y libertades de los particulares mediante la impartición de justicia fiscal y administrativa, en el ámbito de un esquema de justicia administrativa que ofrece la posibilidad de que la autoridad administrativa se transforme en «poder justiciable» (Díaz, p. 36), además de constituir un medio de control jurisdiccional de la administración pública.

Por tanto, si la razón de ser del Estado de derecho son los derechos humanos, la justicia administrativa es cada vez más protectora de estos derechos al emitir sus fallos teniendo en la mira la tutela efectiva de los derechos humanos de los ciudadanos ante la actuación de la autoridad administrativa.

---

## Referencias

---

- Botegón, J. y Laporta, F. J. (coords.). (2004). *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Corte IDH. Caso «González y otras (“campo algodonero”) vs. México». Sentencia del 16 de noviembre de 2009.
- Díez, M. M. (1967). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.
- Dignidad humana. Constituye un derecho fundamental que es la base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente. (Mayo de 2018). Tesis I. 10º.A.1CS (10ª.) *Semanario Judicial de la Federación*, 3, décima época.
- Ferrajoli, L. (s. f.). *El papel de la función judicial en el Estado de Derecho*. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/18/drl/drl3.pdf>
- Fix, H. (2002). *La justicia administrativa en México*. Conferencias magistrales. México: Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Defensoría Pública.
- Ivanega, M. M. (2010). *Instituciones de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- López, M. A. (2014). *El control de convencionalidad en la administración pública*. México: Novum.
- López, M. A. y Cienfuegos, D. (coords.). (2005). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*. México: UNAM.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (s. f.) Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx#:~:text=Los%20derechos%20humanos%20son%20derechos,derechos%20humanos%2C%20sin%20discriminaci%C3%B3n%20alguna>

Rivero, R. y Fernández, M. G. (2019). *Derecho administrativo*. México: Tirant lo Blanch.

Valadés, D. (2002). *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. México: UNAM.

Zippelius, R. (1985). *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*. México: UNAM.

# La profesio y carrera ju tribunales adminis

## IV

### **La profesionalización y carrera judicial en los tribunales contenciosos administrativos**



Sonia Venegas Álvarez  
Con la colaboración de  
José María Alfonso Castañeda Vega





# Realización judicial en los contenciosos trrativos

## Introducción

**L**a diversidad de las funciones que realiza el Estado a través de sus diferentes órganos está diferenciada, muchas veces, por los tipos de entes que las efectúan, por ejemplo, los cuerpos normativos que formalmente se denominan leyes son realizados por el Poder Legislativo; las cuestiones de administración pública, por instituciones derivadas del Poder Ejecutivo; funciones específicas y con objetivos determinados, por organismos constitucionalmente autónomos; «decir el derecho» *ius dicere*, por conducto de órganos jurisdiccionales –Poder Judicial–.

Es decir, dentro de la división de funciones se encuentran diversas áreas, ya que la misma actividad de legislar encuentra particularidades –por ejemplo, el Ejecutivo tiene facultad de emitir reglamentos–, pues las áreas y particularidades de cada una requiere conocimientos enfocados. El quehacer jurisdiccional merece –es una obligación, incluso– tener órganos especializados en las diversas áreas de la cotidianidad. Por ello existen tribunales: del trabajo, de familia, civiles, mercantiles, penales, en menores, control constitucional y convencional, electoral y administrativos-fiscales.

La especialización de los tribunales es trascendental para un derecho de acceso a la justicia eficaz y eficiente, por ello la profesionalización y carrera judicial tienen trascendencia necesaria en dichos cuerpos judiciales.

## **Empleo público**

Entre las áreas que deben ser cubiertas por personas, coadyuvando a que el Estado cumpla con sus fines, está el empleo público, pues a través de éste se efectuarán las funciones que para el efecto se señalen.

La noción de empleo público se vincula con la de función pública, actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface las necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública, en suma, de los entes públicos. (Fernández, 2016, p. 303)

Emplearse en un aspecto de la vida estatal implica, entre otras cuestiones, ser partícipe del orden e interés público, pues es la herramienta humana dentro de las que el Estado se vale para la consecución de los fines. En ese sentido, la persona que forme parte de alguna función pública debe contar con ciertos conocimientos y formación específica en el ámbito en que se desarrollará el cargo. Ya que de las diversas decisiones que elija dependerá, muchas ocasiones, el respeto o no de los derechos humanos o fundamentales de los gobernados, es decir, injerirá en la esfera jurídica de éstos.

## **Función pública**

Respecto del concepto de función pública es ineludible señalar lo siguiente:

Se distribuye el ejercicio de la función pública entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias, más para que éstas la puedan concretar en actos que trasciendan a

la realidad cotidiana se requiere de personas físicas que, mediante su actividad intelectual o física, desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado. (Fernández, 2016, p. 303)

En ese sentido la función pública destaca en la teoría de división de funciones, la cual tiene diversas vertientes, que al final buscan regular la actuación de los órganos que conforman el aparato estatal y la actividad de dicho ente.

Atendiendo a lo anterior, la dinámica funcional estatal es:

- a. La decisión política fundamental (que correspondería al gobierno y al parlamento).
- b. La ejecución de la decisión (al parlamento, gobierno, administración y tribunales).
- c. El control político (disperso entre los distintos órganos constitucionales, electorado incluido) (Pereira, 2005, p. 122).

Lo anterior no alude a la división de poderes, sino a la de funciones, en donde los órganos jurisdiccionales tienen tal trascendencia que, derivado de sus decisiones, pueden interferir o sumar en la esfera jurídica de los gobernados.

## **Función jurisdiccional**

Como se desprende de los párrafos anteriores, las funciones del Estado son variopintas, siendo la jurisdiccional una de ellas. Sobre la cual cabe mencionar lo siguiente:

A diferencia de la función legislativa, en la jurisdiccional se realiza una individualización normativa tendente a aplicar normas (casi siempre generales), a individuos o personas jurídicas concretos. No se trata ya de prever cómo deben realizarse determinados comportamientos humanos o qué consecuencias deberán atribuirse a ciertas conductas o hechos, sino establecer el significado que el orden jurídico atribuye a ese hecho o a esa conducta, así como identificar al órgano u órganos que deberán llevar a

cabo los actos coactivos que sean consecuencia de la conducta realizada. (Cossío, 1996, p. 18)

En concordancia con lo anterior:

Creo puede afirmarse que en la generalidad de los grupos humanos mínimamente articulados resulta constatable la existencia de alguna instancia, en el más amplio sentido, institucional, encargada de dirimir los conflictos, de los asociados entre sí y con el propio grupo, autoritativamente y por referencia a algún tipo de normas.

Desde este punto de vista, la presencia de la función de juzgar constituye un acierto universal, generalmente encarnado en sujetos dotados de alguna legitimidad vinculada a una fuente de poder, por lo común ejercida por un cauce más o menos formalizado, en un entorno más o menos ritual, con cierta tensión u orientación a la imparcialidad y con capacidad de imponer las decisiones adoptadas en tal marco. (Andrés, 2015, p. 43)

Atendiendo a los párrafos citados es imprescindible mencionar que la función jurisdiccional se diferencia de las demás, pues se encuentra reglada y en la mayoría de las ocasiones, si no en todas, es independiente.

El Poder Judicial nace como guardián de los principios elementales del Estado de derecho democrático, los derechos fundamentales del ciudadano, la división de poderes y el federalismo. Era el garante del principio de legalidad de Inglaterra, que luego, a través de las teorías constitucionales, trascendió a otros Estados dando origen al Estado de derecho; es decir, al que tiene como principio inspirador y subordinado al derecho, desde el nivel más bajo al nivel más alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción del gobierno que fue llamada desde el principio de toda constitución escrita, «constitucionalismo». (Pineda, 2010, p. 59)

De este modo se resalta la importancia de la función del poder judicial como función guardiana de los elementos que conforman la función estatal en general.

## **Profesionalización y carrera jurisdiccional**

La profesionalización tiene relación directa con la especialización, la cual implica una formación enfocada a un área determinada –incluso, a un tema específico–. De lo anterior, la relación con la carrera judicial refiere, de acuerdo con Gómez Lara (2005, pp. 213-215):

a) Los sistemas institucionales de selección, designación y ascenso de la judicatura. Existencia de bases objetivas de selección de las personas candidatas a ocupar los diferentes puestos y posiciones del aparato judicial, cuya selección se realice mediante exámenes de mérito o concurso de oposición, integrando jurados calificadores (con intervención de las barras y colegios de abogados y de las propias universidades, o bien en sistemas cerrados en los que los jurados sean exclusivamente los miembros de mayor jerarquía del sistema del tribunal respectivo), lo trascendental es que el sistema selectivo debe adaptarse universalmente, con las variantes que exija la peculiaridad política y sociológica de cada país, ya que de esa forma se puede garantizar que tengan acceso a la judicatura los mejores candidatos y que no impere el subjetivismo caprichoso que conduce a un feudalismo burocrático.

b) Diversas garantías que deben otorgarse al personal juzgador. Dentro de este rubro existen varias, como:

- **Económicas.** Refiere a remuneraciones decorosas que les permitan, en forma desahogada, el desempeño de la delicada función que les está encomendada. El funcionario bien remunerado puede desempeñar su delicado encargo con mayor dignidad y señoría si tiene resuelto el problema de ingreso suficiente para que dicha persona y su familia puedan llevar una vida digna.
- **Sociales.** Alude a aquellas prestaciones como acceso a los servicios médicos, préstamos habitacionales y de otro tipo, a derechos de pensiones y jubilaciones de retiro, así como a vacaciones pagadas y prestaciones culturales, entre otros.
- **De autonomía e independencia en el encargo.** El personal con funciones juzgadoras que se sabe merecedora, por su propio

esfuerzo, del encargo que ocupa y que, además, está bien remunerado y protegido por las garantías sociales, tendrá un menor riesgo de estar expuesto a presiones, influencias, recomendaciones o consignas y obtendrá una mayor protección contra todo ello. Sin embargo, la seguridad de la permanencia en el puesto a través de la inamovilidad corona finalmente el esfuerzo de dotar a los funcionarios judiciales de una plena autonomía e independencia.

Como puede advertirse, la carrera judicial y la profesionalización están imperativamente relacionadas, pues la profesionalización solicitada en los órganos jurisdiccionales requiere cierto tiempo de dedicación y demás condiciones para lograr tal especialización. Lo anterior incluye que durante determinado tiempo el personal vaya formándose en lo teórico y en lo pragmático, de esta forma se pule el actuar jurisdiccional, incluso es impulso para la reforma normativa y que ésta deje de ser anacrónica —como en algunos casos ocurre—, todo organismo u órgano que desempeñe alguna función pública debe estar en comunicación con los demás, porque es parte de un sistema que debe ser funcional.

## **Trascendencia de la profesionalización y carrera jurisdiccional en los tribunales contenciosos administrativos**

Dentro del concepto de función pública se puede observar que durante su configuración, mediante un empleado, se va a llevar a cabo actividad intelectual lo cual formará la voluntad o acción del Estado; en el caso de la función jurisdiccional, es la resolución de conflictos que se presentan, siendo específica para este tema la materia administrativa.

La importancia de relacionar instituciones como el empleo público, función pública y actividad, profesionalización y carrera jurisdiccional no es cuestión de modas, pues la protección del derecho en sí como el del acceso a la justicia no debe ser algo efímero, sino presente en toda nación que se precie de ser un Estado de derecho constitucional, derivado de esta función dimana la protección misma de derechos, el ejercicio de las garantías existentes para su ejercicio o su restitución.

Una primera circunstancia a destacar en la relación mencionada en el párrafo anterior es que la fórmula de división de funciones apunta a cuatro objetivos principales:

1. Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes participen de ésta o les sea atribuida cierta forma de actuar.
2. Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros.
3. Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
4. Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros (Nava, 2008, p. 4).

Así pues, se vuelve ineludible la trascendencia de la relación entre la función jurisdiccional y la profesionalización, así como la carrera jurisdiccional, entonces se desprende: por un lado, que las atribuciones otorgadas a la función jurisdiccional en el ámbito administrativo a un órgano con dicha especialidad son con el objetivo de que el personal que forma parte del órgano judicial tenga conocimientos *ad hoc* con dicha área. Pues, a mayor especialización, mejor impartición de justicia (o al menos, es lo pretendido). Dentro del ámbito jurisdiccional o el poder judicial hay diversas ramas que requieren —todas— conocimientos técnicos y específicos, por ello existen figuras como la competencia, materia y ámbito de aplicación. Por tanto, los tribunales en materia contenciosa deben tener herramientas humanas con conocimiento específico sobre los asuntos que se dilucidan en dichas sedes de impartición de justicia.

Por otro lado, la circunstancia de separar las funciones como medio de pesos y contrapesos, neutralizando de cierta forma el poder infinito del Estado para proteger los derechos y otorgar las garantías a los gobernados, se traduce en el ámbito de los tribunales contenciosos administrativos en que tienen conocimiento sobre los diversos actos de autoridad que afectan derechos de los justiciables (o de quienes pretenden que se les reconozca alguna prerrogativa). En ese sentido es una forma de equilibrar el *imperium* del ente estatal —a través de alguna de sus autoridades— con los derechos y prerrogativas violentadas o no reconocidas a los sujetos.

Derivado de lo anterior, no basta sólo con el conocimiento del sistema jurídico, sino que se debe contar con conocimientos específicos

en materias que son competencia de los tribunales contenciosos administrativos. Ya que el conocimiento de cada área implica injerencia en poder materializar el derecho de acceso a la justicia. También es importante tener presente que en las diversas ramas jurídicas hay un lenguaje especializado, así como diversos principios e instituciones.

## **Su relación con el derecho de acceso a la justicia**

En México la protección del derecho de acceso a la justicia deriva, fundamentalmente, del artículo 17 de la carta magna, que en lo conducente señala:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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.

Atendiendo al bloque de constitucionalidad que rige en la nación mexicana, cabe aludir a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el numeral 8.1:

### **Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Un derecho subjetivo es una expectativa a la que corresponde una obligación. Un enunciado que atribuya un derecho es traducible, sin pérdida de significado, en un enunciado diferente que imponga una obligación (Ferrajoli, 2009, p. 57).



En ese sentido, los derechos deben proyectar un «deber ser» traducido en el «ser», no simplemente buenos principios rectores para el Estado; a la vez que representan la obligación del ente estatal de respetarlos y hacerlos efectivos, procurando las garantías necesarias a los gobernados. En el ámbito judicial, los tribunales deben cumplir con el propósito de su existencia, la cual, además, debe estar enfocada a áreas específicas para que la atención de cada conflicto sea adecuada y focalizada, por personal capacitado y técnico, ya que el funcionario «todólogo» no es buen impartidor de justicia, precisamente porque conoce todo y nada en el fondo.

Desde lo mencionado, puede inferirse la relación de la profesionalización y carrera judicial dentro de los tribunales contenciosos administrativos, ya que para atender cada conflicto presentado ante ellos debe existir adecuada formación y, consecuentemente, actualización del personal que lo conforma, pues es parte de impartir justicia de forma completa —se deben conocer las normas aplicables, además de atender las pretensiones de quienes acuden a ellos, recordando que la fundamentación y motivación es parte de las decisiones judiciales que se tomen—. Al tiempo de que cada área jurídica tiene recursos, actos procesales y particularidades —de ahí el lenguaje técnico—<sup>1</sup>.

El conocimiento sobre la materia no sólo se conforma por el acercamiento al sistema jurídico normativo, sino a la práctica que en el área se tiene. Por lo tanto, la carrera judicial y la profesionalización son caracteres que no deben soslayarse al momento de instaurar tribunales en materias determinadas, ya que son inherentes a las características que el personal debe tener.

---

1 Tal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido dentro de los principios que debe tener la impartición de justicia. Indicando que es completa cuando la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado (SCJN, 2007, p. 209).

## **Instituciones educativas de profesionalización en materia de justicia administrativa**

En México se pueden citar algunos ejemplos sobre las instituciones que brindan capacitación al personal que labora en los órganos jurisdiccionales en el ámbito de lo contencioso administrativo. Tal como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y su análogo de la Ciudad de México, ya que, por su densidad poblacional y actividad en general, tienen trascendencia en la labor judicial en las áreas jurídicas mencionadas.

### **Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México**

Por lo que se refiere a este ente jurisdiccional se encuentra el Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, en el cual se imparten seminarios, cursos, seminarios de actualización, incluso estudios superiores con reconocimiento oficial, entre otros. Lo anterior tiene el objetivo de generar y compilar el conocimiento jurídico, así como la divulgación de este conocimiento especializado a través de la investigación, docencia y difusión. El Centro, relacionado con la profesionalización, tiene como mandato legal coordinar, promover e impartir cursos de estudios superiores en materias de derecho fiscal y administrativo.

### **Profesionalización en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México**

Con el impulso entusiasta que para su creación le diera la entonces presidenta del Tribunal de Justicia de la CDMX Yasmín Esquivel Mossa, el tribunal cuenta con el Instituto de Especialización en Justicia Administrativa, de acuerdo con la ley orgánica de este órgano jurisdiccional, el instituto tiene como propósitos definir, diseñar, implementar, fomentar, innovar, impartir, operar y ejecutar los cursos y programas especializados de forma permanente para capacitar a su personal y público en general; a fin de promover, evaluar, optimizar y estandarizar las necesidades del conocimiento especializado e identificar las habilidades que se requieren para fomentar una cultura académica, ética y

profesional de calidad y servicio. Actualmente el instituto se compone de una directora general, conducido hoy dignamente por la ministra en retiro Margarita Luna Ramos, quien con su trayectoria e invaluable experiencia lo ha dotado de prestigio, un director de posgrado, un secretario técnico, un consejo académico —a la fecha constituido por ministros de la SCJN—, investigadores y destacados juristas —que son un cuerpo consultivo del instituto—, un titular de la Unidad Técnica de Derechos Humanos y Equidad de Género, un encargado de la biblioteca del Instituto y el personal operativo necesario. Es menester hacer un reconocimiento a este órgano que incluso imparte estudios superiores con reconocimiento oficial, ya que ha cuidado en todo momento la continuidad y calidad en la profesionalización del personal de este tribunal.

## Conclusión

La función jurisdiccional es trascendente en la actividad estatal para la consecución de sus fines, dentro del cual están el orden público y la satisfacción del interés público.

El desempeño adecuado de la actividad judicial influye en la legitimidad de dichos órganos, más aún cuando se trata de la protección frente a los órganos de la administración pública, como los asuntos atendidos por los tribunales contenciosos administrativos. Ya que, si bien el Estado y su *imperium* tienen una razón de ser, el ciudadano debe contar con garantías para poder ejercer las herramientas a su alcance para la protección de sus derechos. Una de esas garantías es que el personal integrante de los tribunales de lo contencioso administrativo debe contar con la profesionalización y formación funcional, ya que el conocimiento integral normativo jurídico suma a la impartición de justicia.

---

## Referencias

---

- Andrés, P. (2015). *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado constitucional*. Madrid: Trotta.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Cossío, J. R. (1996). *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. Serie Cuadernos para la reforma de la justicia, 4. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INERHM y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ferrajoli, L. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (4a ed.). Madrid: Trotta.
- Gómez, C. (2005). Carrera judicial, Consejos de la Judicatura y escuelas judiciales. En D. Cienfuegos y M. A. López (eds.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*. México: Derecho Procesal, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
- Nava, C. (2008). *La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*. México: Porrúa.
- Pereira, A. C. (2005). *Lecciones de teoría constitucional*. México: Porrúa y Universidad Panamericana.
- Pineda, N. y Durazo, A. (2010). El presidencialismo y la rotación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México de 1934 a 2010. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 3(5), enero-junio.

2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2020). Recuperado de [https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/cesmdfa\\_inicio/](https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/cesmdfa_inicio/)

# La administración y el «administrado»: un estudio desde el derecho constitucional



## **La administración pública y el «administrado»: un estudio desde el derecho constitucional<sup>1</sup>**



Miluska Orbegoso Silva  
Con la colaboración de  
Ana Lorena de Ybarrondo Romero



# ción pública ministrado»: de el derecho cional

## A modo de introducción

**L**a presente investigación pretende desarrollar un estudio desde el derecho constitucional de la relación que existe entre Estado y ciudadano, que no son otros que la administración pública y el llamado administrado, término que aquí cuestionamos.

Es común encontrar en la doctrina administrativa sendos estudios sobre lo que es y las potestades exorbitantes que rodean a la administración pública, pero casi nunca se encuentra una amplia referencia y menos aún, un estudio profundo sobre el administrado. Ello, quizá, porque el procedimiento y el acto administrativo, instituciones elementales en el estudio del derecho administrativo, son comúnmente definidos desde la administración pública y no toman en cuenta la participación y/o efectos que éstos tienen en el ciudadano; cuestión que genera un sinnúmero de escenarios jurídicos de amplio e interesante análisis, que ha escapado a esta rama del derecho.

Es por ello que quisiéramos llamar particularmente la atención sobre esta relación jurídica fundamental que tiene sus más profundas raíces

---

1 Investigación que se desprende del libro de la misma autora: *Derechos fundamentales y prestaciones sociales. Una aproximación desde la teoría de la organización y el procedimiento*, CEPC, Madrid, 2018.

ces en el contrato social de Hobbes, o en la teoría democrática o incluso en los conceptos de legitimación, eficiencia y efectividad de la clásica administración pública, que desde hace mucho ha dejado de ser una mera administración de policía para ser ahora una administración prestadora, garante incluso de derechos fundamentales.

En ese intento, partiremos por analizar la relación Estado-ciudadano, sus características, fundamento y consecuencias; para luego desarrollar los conceptos de administración pública y administrado que desde el siglo XVIII, en la doctrina francesa, han mantenido fuertes características que cada vez los han ido alejando en un plano real.

## La relación Estado-ciudadano

En el Estado liberal burgués una de las ideas clave del orden político era no sólo la distinción sino la oposición entre Estado y sociedad, a los que se concebía como dos sistemas con un alto grado de autonomía, «lo que producía una inhibición del Estado frente a los problemas económicos y sociales, sin perjuicio de las medidas de política social y económica (...)» (García, 1977, p. 21). Este Estado tenía una estructura vertical o jerarquizada, es decir, que se constituía primordialmente bajo relaciones de *supra* y subordinación, lo cual se manifestaba en la existencia de:

leyes abstractas (...), en la división de poderes como recurso racional para la garantía de la libertad y para la diversificación e integración del trabajo estatal y en una organización burocrática de la Administración. Sus objetivos y valores eran la garantía de la libertad, de la seguridad y de la propiedad, y la ejecución de los servicios públicos, fuera directamente, fuera en régimen de concesión. (García, pp. 21-22)

Posteriormente, frente a la situación que se genera debido a los profundos cambios introducidos por la sociedad industrial, surge el principio del Estado social y, por el contrario, la configuración de este nuevo Estado:

parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores conduce a la pura



irracionalidad y que sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado. (García, pp. 21-22)

Por ello, el Estado no podía limitarse a asegurar las condiciones ambientales de un supuesto orden natural ni sólo vigilar el buen funcionamiento de ese mecanismo autorregulado, sino que debía transformarse en el regulador decisivo del sistema social a través de medidas directas y concretas (García, p. 23).

## **Administración pública y «administrado»**

### **Una relación jurídica no revisada al compás del tiempo**

La realidad social ha cambiado y ello ha conllevado un cambio en la administración pública. De modo que el paso del Estado de derecho al Estado social ha significado una nueva configuración de la actividad administrativa; sin embargo, ya Forsthoff apuntaba que:

en ninguna parte de la literatura sobre derecho administrativo se encuentra una referencia a la importancia y tarea que a la administración le corresponde dentro de los modernos Estados, o, en todo caso, no se ha dedicado a esa tarea, y, con ello, al modo fáctico del actuar administrativo, una consideración dogmática. (1967, p. 63)

Asimismo, la configuración de la administración pública y de su actuación es «una construcción que no se ha revisado al compás de las transformaciones reales, sobrecargando las categorías y las técnicas concebidas y formuladas para soportar otros conceptos» (Parejo, 1983, p. 95). De modo que, cuando se aborda el tema del intervencionismo estatal o de la función social de la administración, sólo se encuentran referencias, en la mayoría de los casos, a la intervención del Estado en la economía, mas no sobre el papel que ésta cumple —que va mucho más allá de la ordenación económica— en el marco del Estado social. Y sobre todo, respecto de la especial relación que el Estado entabla con

los particulares y de los inminentes riesgos de afectación de derechos fundamentales que esta interacción conlleva.

En este sentido, consideramos, conforme a lo señalado por Schmidt-Assmann, que la más alta misión que el derecho constitucional tiene es la de sentar los postulados sobre la relación básica entre el ciudadano y la administración (2003, p. 18). Y ello, teniendo en cuenta que la posición subjetiva que tiene la persona es anterior a todo, incluso al Estado, que fue creado por el hombre que buscaba vivir con dignidad y seguridad. De forma que la dignidad se constituye como el parámetro con el que se mide la relación del Estado con el ciudadano.

Asimismo, surge una idea que consideramos fundamental: en el Estado de derecho se le encargaba al juez defender los derechos una vez que éstos han sido vulnerados, sin embargo, de alguna forma hoy le toca a la administración, esto es su garantía al momento de realizar prestaciones efectivas. Y es así porque hoy los derechos fundamentales no se realizan sobre todo *frente* al Estado interventor, sino, en buena parte, en el Estado prestador. De modo que se crea una suerte de protección *ex ante* de los derechos, en el marco de la actuación administrativa y en la propia conformación de la prestación, donde la administración debe prever un procedimiento y una organización, que debe estar a disposición del ciudadano, a través de la cual encauzará su actuación (Rodríguez, 2007, p. 42).

En este orden de ideas, la administración pasará a ocuparse de problemas muy distintos de los que se ocupaba y ello se debe al crecimiento del número de exigencias que se le hacen, pero también al paso de una economía dedicada básicamente a la producción de bienes a otra cuyo objetivo primordial es la prestación de servicios (Dwight, 1974, p. 96). «A medida que la economía va cobrando importancia y como consecuencia de diversos factores, el Estado interviene en la sociedad, para algo más que para la asunción de funciones de auxilio y beneficencia» (Díez, 2004, p. 55). Dwight Waldo se refería a esta administración como la «nueva administración pública» marcada por una alta preocupación por la justicia social, con una sensibilidad al sufrimiento humano y a las necesidades sociales<sup>2</sup>.

Dado este contexto, y como ya ha sido puesto en evidencia, es inevitable que haya un crecimiento de la actividad administrativa, lo

---

2 Hace una diferencia entre «Administración Pública» refiriéndose al mundo de la enseñanza y la investigación, y «administración pública» refiriéndose a las instituciones y actividades públicas (p. 16).

cual ha llevado a que se produzca «un traslado del centro de gravedad de las decisiones desde el clásico poder –el parlamento– al ejecutivo y, en definitiva, a la administración» (Parejo, p. 96), la que muchas veces tiene que actuar sin tener una habilitación legal o teniéndola, ésta carece de suficiente detalle como para enmarcar su actividad en sus términos tradicionales. Ello, lejos de ser un dato sin importancia, crea no sólo dudas respecto de la separación de poderes, sino, sobre todo, respecto del principio de legalidad al que está sometida la actuación de la administración; y también, al consecuente riesgo que este tipo de actuaciones conlleva para los derechos fundamentales.

Finalmente, es menester señalar que aun teniendo en cuenta esta situación, no se debe olvidar que «en todo tiempo, lo que debe hacer y hace la administración es aquello que ha de ser cumplido por el Estado: el interés general» (Parejo, p. 107). Lo cual constituye una exigencia desde la Constitución y desde la propia configuración del Estado social y democrático de derecho.

## **La interacción entre administración pública y el ciudadano**

Dos de las más importantes cuestiones que se han planteado respecto a la relación que se establece entre el Estado y el ciudadano han sido, de un lado, la posición del ciudadano respecto del Estado, y de otro, la separación o no que debe existir entre ambos. Respecto a lo primero, señala Schmidt-Assmann (pp. 19-20) que una idea que primaba en el origen del derecho administrativo es la del ciudadano como súbdito frente a un Estado administrador, ante el cual no tenía derechos sino deberes. Ahora, que esa idea resulte incompatible con la Constitución fue enfatizada por el Tribunal Federal Alemán en una de sus primeras sentencias, del 26 de junio de 1954, el caso *Fürsorgepflicht*, donde se estableció que «una de las ideas-fuerza es la relativa a la relación del hombre con el Estado: aun cuando el ciudadano se halle sometido al poder público, no lo hace en calidad de súbdito sino en calidad de ciudadano». Ello no significa que se halle en pie de igualdad con el Estado, sino que, por el contrario, tiene primacía.

Respecto a lo segundo, a la oposición o no que debe existir entre ambos, ya el paso del Estado de derecho al Estado social nos ha dado algunas respuestas; sin embargo, nos gustaría abordar el tema desde

otra perspectiva. Y en ese sentido, se podría decir que hablar de Estado y pueblo o de administración pública y ciudadano es hablar de cosas distintas; lo cual no quiere significar que sean opuestas. Un primer dato que nos puede ayudar a comprender lo antes mencionado lo encontramos en el simple hecho de que el pueblo es un elemento del Estado, junto con el territorio y el poder (Jellinek, 1963, pp. 495-542). Y siguiendo con este razonamiento, pero desde un análisis un poco más ajustado, podemos ver que desde la perspectiva del derecho público el ciudadano no es enteramente otro respecto del Estado, pues forma parte de él; y asimismo, que los fines del Estado van dirigidos a satisfacer las necesidades del hombre, pues éste se constituye como el fin supremo del Estado, de modo que el Estado existe para el hombre y no al revés. En este sentido, la más alta misión que el derecho constitucional tiene es la de sentar los postulados sobre la relación básica entre el ciudadano y la administración. La posición subjetiva que tiene la persona es anterior a todo, incluso al Estado que fue creado por el hombre que buscaba vivir con dignidad y seguridad. La dignidad se constituye como el parámetro con el que se mide la relación que se genera entre el Estado con el ciudadano (Schmidt-Assmann, p. 18). De esta forma, la relación del ciudadano respecto de la organización estatal es jurídica, esto es, una relación que conecta a dos sujetos a la que se le da forma jurídica, que no están en pie de igualdad, pero que tampoco se encuentran en posiciones opuestas.

Por tanto, Estado y sociedad no pueden definirse como dos sistemas, sino «como subsistemas completamente interdependientes, vinculados y condicionados por un número creciente de interrelaciones, de flujos y reflujos (...)» (García, p. 113), de modo que, como mencionábamos anteriormente, debido a las constantes y heterogéneas demandas y estímulos por parte de la sociedad, estamos asistiendo a una transformación de la estructura y función del Estado, y, como consecuencia de las constantes acciones e intervenciones del Estado, asistimos también a una transformación estructural de la sociedad. Asimismo, es evidente que todo esto crea una situación de tensión entre los agentes que participan en ésta: del Estado, que da las líneas directrices de su responsabilidad global, y de la libertad y responsabilidad del individuo (Rodríguez, p. 18).

En ese sentido, Alexy (2007), desarrollando la teoría de Jellinek, señala que el ser humano tiene cuatro estados o posiciones frente al Estado: *status subiectionis*, que constituye aquel ámbito pasivo donde el

hombre tiene obligaciones; *status libertatis*, que es el ámbito negativo o de las libertades; *status civitatis*, es el *status positivus* a través del cual el individuo puede solicitar al Estado pretensiones positivas, y el *status* de la ciudadanía activa, por el cual se le da al individuo capacidades que naturalmente no posee que sirven para la formación de la voluntad estatal, como el sufragio (pp. 219-232).

Asimismo, Forsthoff (1967), refiriéndose a la relación que se establece entre Estado y sociedad, basa su análisis en dos conceptos ya antes desarrollados: «espacio dominado y espacio efectivo». Explica que la dependencia del hombre de la ciudad al Estado se origina con el desarrollo técnico industrial de los siglos XIX y XX, que ha hecho que se incremente el espacio vital efectivo y que incluso se encuentra en fase de crecimiento; mientras que el espacio vital dominado se redujo, desapareciendo en algunos por completo (p. 46). Hoy el hombre no tiene a su disposición los bienes más elementales como el agua, sino que depende de un suministro de carácter público, de una instalación pública de la administración Forsthoff, p. 49). Cuando el Estado se enfrenta con las necesidades de una población que ha crecido y que se concentra en las grandes ciudades, no tiene otro remedio más que intervenir (González, 1971, p. 29). En vista de ello:

el Estado ha experimentado un extraordinario incremento de poder ya bajo el dominio de las ideas liberales y de los regímenes constitucionales y, por cierto, le ha correspondido la decisión sobre las condiciones esenciales de la vida individual en una amplitud y alcance que fue enteramente extraño al Estado de política de carácter absolutista. (Forsthoff, p. 50)

Por otro lado, si analizamos la relación jurídica que se establece entre administración y ciudadano, podríamos decir que estamos frente a una relación que puede calificarse como asimétrica, pero donde el ciudadano actúa en el marco de una libertad jurídicamente constituida y el Estado en el marco de una competencia jurídicamente atribuida (Schmidt-Assmann, pp. 21-22), pues el hombre se concibe a sí mismo como un ser libre, mientras que el Estado, al ser una creación de los propios hombres, le otorgan facultades para que pueda actuar e intervenir en distintos ámbitos. En vista de ello, dogmas como la necesidad de legitimación, observancia del principio de racionalidad, moderación y eficacia, entre otros, encuentran aquí su epicentro. Y esta distinción

tiene su continuidad en el concepto de responsabilidad de la administración, que es una expresión de la posición fiduciaria que cumple (Schmidt-Assmann, p. 22).

Todo ello, como ya se ha mencionado, ha llevado a que el Estado asuma nuevas funciones: la garantía de la estabilidad de una sociedad acentuadamente dinámica y compleja; garantizar aquellas condiciones de la vida que ni el individuo, ni la sociedad pueden asegurarse por sí mismos, lo que Forsthoff denomina «procura existencial» (p. 47)<sup>3</sup>; la responsabilidad por el funcionamiento y crecimiento global de la economía, y asume una parte importante de los programas de investigación y desarrollo de la técnica (García, p. 114).

## Conclusiones

1. La relación Estado-ciudadano está íntimamente fundamentada en la democracia, esto es, en la titularidad del poder que recae en el ciudadano. En ese sentido, al generarse relaciones jurídicas de niveles muy distintos dentro del ejercicio de la administración pública, podemos establecer que los poderes que están en juego, la exigencia de obligaciones y la prestación de servicios públicos por parte del Estado podrían entenderse en un primer momento como una sumisión del hombre hacia el Estado; sin embargo, es una afirmación que negamos rotundamente pues esto lo hace en su calidad de ciudadano, desde una posición de poder superior al de la administración, recordándonos así que los ciudadanos son el fin supremo de la actividad estatal en general y de la actividad administrativa en concreto.
2. La definición y estructura de la administración pública parten desde un entendimiento que desconoce al ciudadano y que se forja desde el siglo XVIII. Desde esta perspectiva, el ciudadano es, frente a la administración pública, simplemente un sistema al cual se le ofrece un catálogo de derechos disponibles, y a quien también se le establece una serie de mecanismos iguales para que pueda acceder a los servicios públicos; desarrollándose, en teoría, el objetivo de la administración pública en un juego de

---

3 Entendiéndose como «aquellos dispositivos que son adoptados para la satisfacción de las menesterosidades de apropiación».

sumisión y superioridad, pero que a su vez desconoce totalmente la posición real del ciudadano.

3. La función social de la administración acompaña a su función de policía, la cual consiste principalmente en otorgar prestaciones al ciudadano. En ese escenario surgen un sinnúmero de riesgos de vulneración de derechos fundamentales, por ello se establecen límites a la actuación administrativa en búsqueda de la denominada buena administración. En ese orden de ideas se hace mención recurrente de los siguientes principios: economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Desprendiéndose de esto que la administración, al tener injerencia directa en el goce de derechos fundamentales de los ciudadanos, debe apegarse a éstos, adelantándose a la posible violación y evitando así una vulneración.
4. Forsthoff establece dos conceptos: el espacio dominado, en el cual el ciudadano es capaz de proveerse a sí mismo; y el espacio efectivo, en el cual no lo puede hacer en su totalidad de manera autónoma. El primero empezó a disminuir al punto de desaparecer en algunos Estados durante la primera Revolución Industrial, resultando en que el espacio efectivo se volvió superior e incluso absoluto, pues el Estado debe siempre intervenir de manera obligatoria cuando la capacidad del ciudadano de autoproveerse se ve superada por las necesidades poblacionales.
5. Podemos establecer que el ciudadano actúa con una libertad originaria mientras que la administración pública lo hace con una libertad controlada. Ésta última se vincula al principio de legalidad administrativa el cual somete a la administración pública a apegarse a la ley escrita, estableciendo que todo acto o procedimiento debe estar fundado y motivado conforme a una norma vigente y previa a la emisión de éstos; lo cual supone un límite que a la luz del Estado social y la actuación prestadora de la administración exige una revisión o cuando menos una adecuación.

---

## Referencias

---

- Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Díez, F. (2004). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Dwight, W. (1974). *La Administración Pública del cambio social*. España: Escuela Nacional de Administración Pública.
- Forsthoff, E. (1967). *Sociedad industrial y administración pública*. Madrid: Estudios Administrativos.
- García, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- González, J. (1971). *Administración pública y libertad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Jellinek, G. (1963). *System der Subjektiven Offentlichen Rechte*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Parejo, L. (1983). *Estado Social y Administración Pública*. Madrid: Civitas.
- Rodríguez, J. M. (2007). *La Administración del Estado social*. Madrid: Marcial Pons.
- Schmidt-Assmann, E. (2003). *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons.





# Elementos administrati

## VI

### **Elementos del acto administrativo**



Jorge Fernández Ruiz  
Con la colaboración de  
Andrea Gómez Herrera



# del acto administrativo

**S**in duda la noción de acto administrativo representa una pieza fundamental del derecho administrativo contemporáneo por tener repercusiones en muchos de sus ámbitos, de ahí la importancia de clarificarla y entenderla.

## **Noción de acto administrativo**

En sentido amplio, un extenso sector de la doctrina considera al acto administrativo como el realizado en ejercicio de función administrativa, que produce efectos jurídicos.

Sin embargo, resulta de poca utilidad el sentido amplio de la noción de acto administrativo porque en una misma categoría engloba actos realizados en ejercicio de la función administrativa, de muy diversa índole, como los unilaterales y los bilaterales, los individuales y los generales. Por ello conviene formular una noción de acto administrativo en un sentido restringido, que permita, como dice Renato Alessi (1970):

[...] aislar una categoría homogénea de actos a los que pueda aplicarse el mayor número posible de principios, pero que sea suficientemente amplia para evitar excesivos fraccionamientos y que se presente como la más significativa e importante entre las distintas categorías de actos administrativos, de manera que

se pueda construir lo que podría ser una teoría principal entre las teorías parciales de los actos administrativos. (p. 249)

Por ello es conveniente la formulación de una definición restringida de acto administrativo que excluya a los actos contractuales y a los actos generales de la administración, para referirse tan sólo a los actos simultáneamente unilaterales e individuales.

En ese sentido restringido, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Alberto Pérez Dayán (2014) ha definido con pulcritud al acto administrativo como «toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos» (p. 53).

Los efectos jurídicos de referencia se traducen en la creación, modificación, certificación o extinción de derechos y obligaciones en favor, o a cargo, de sujetos individuales específicos, o en la determinación de las condiciones para la creación, modificación, certificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico.

## **Clasificación de los actos administrativos**

Definido el acto administrativo conviene clasificarlo, tarea que admite hacerlo con variados criterios, entre ellos destacan los que atienden a su esfera de aplicación, su finalidad, contenido o efectos, y su relación con la ley.

Por su esfera de aplicación, el acto administrativo se clasifica en interno y externo. En el primer caso sus efectos se producen al interior de la administración pública, como ocurre en la asignación de labores y determinación de horario de trabajo para cada servidor público, a diferencia del acto administrativo externo, que trasciende la esfera de la administración pública por generar efectos jurídicos respecto de los gobernados, como acontece, por ejemplo, en el otorgamiento de una licencia de construcción.

En razón de su finalidad, el acto administrativo puede ser preliminar, decisorio y de ejecución. Será preliminar el acto administrativo que prepara las condiciones para realizar otro posterior de carácter decisorio o resolutivo, el cual establece, ratifica, modifica o extingue obligaciones o derechos a cargo o a favor de un particular, por ejemplo, la

imposición de una multa o el otorgamiento de una concesión para uso de bienes de dominio público.

Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del decisorio o resolutivo; como dice Serra Rojas: «Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal» (p. 248).

En atención a su contenido y efectos, los actos administrativos se clasifican en actos que incrementan los derechos de los particulares, actos que restringen tales derechos y actos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho.

Son actos administrativos que incrementan o fortalecen los derechos de los particulares, o propician su ejercicio, por ejemplo, los actos administrativos que condonan multas, otorgan licencias de conducir vehículos, o autorizan poner un anuncio espectacular en la azotea de una casa, visible en la vía pública.

Actos que restringen derechos de particulares son los que limitan o disminuyen los derechos de los particulares en beneficio del interés general o público; entre ellos figuran las órdenes, la expropiación y la sanción.

Las *órdenes* son los actos administrativos traducidos en mandatos o en prohibiciones que crean, a cargo de los particulares, obligaciones de dar, hacer o no hacer. No se deben confundir las órdenes con las advertencias porque estas últimas no crean obligaciones, sino sólo llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse las órdenes con los apercibimientos porque éstos, como las advertencias, no crean obligaciones y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente positiva o negativa.

La expropiación es la más importante restricción legal al derecho de propiedad; se efectúa por medio del acto administrativo en cuya virtud el Estado dispone imperativamente, por razones de utilidad pública, la adquisición de la propiedad de un bien de un particular mediante la privación singular de la propiedad privada, pagando por ello una indemnización a manera de compensación por la pérdida de la propiedad. El artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo, establece al respecto: «Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización».

Otra forma de restringir los derechos de los particulares es la sanción, entendida como el acto administrativo por el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria.

Los actos administrativos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho se realizan por medio de las inscripciones en registros públicos, como el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad; descuellan también entre tales actos, las certificaciones o constancias expedidas por autoridades administrativas acerca de diversos aspectos relativos a personas o cosas, como el certificado de estudios o la constancia de no tener antecedentes penales.

Asimismo, figuran entre los actos administrativos en sentido restringido que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho, las notificaciones y publicaciones que informan de aspectos relativos a otros actos administrativos y, en ocasiones, establecen plazos para realizar otros actos o interponer inconformidades.

Los actos administrativos se agrupan, desde el punto de vista de su relación con la ley, en actos reglados y discrecionales. Se entiende por actos reglados los que se deben realizar con apego a lineamientos muy precisos establecidos en los ordenamientos legales o reglamentarios, por lo que su ejecutante no tiene alternativa para realizarlo de otra forma. En cambio, los actos administrativos discrecionales son los generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y de libertad previsto en la ley, respecto de la actuación del funcionario público que permite a éste valorar el mérito, la oportunidad del acto discrecional. El acto administrativo discrecional es propenso a viciarse por el desvío de poder que trastoca su finalidad.

## **Vicios del acto administrativo**

Encuadrados en el marco de la corrupción aparecen las figuras del desvío y el exceso de poder, que son vicios afines y parecidos, pero definitivamente diferentes. Desvío de poder es el vicio que afecta la finalidad del acto administrativo, que siempre debe atender el interés público, sustituyéndolo por el interés privado del funcionario público que emite el acto, y que puede ser de lucro, favoritismo a familiares o a personas de su amistad, o incluso de venganza. En opinión de Maurice Hauriou (s. f.), el desvío de poder:

se da cuando una autoridad administrativa, aun cumpliendo un acto de su competencia, aun observando las formas y aun cuando no cometa ninguna violación a la ley, usa su poder para otro fin y por otros motivos que aquellos en vista de los cuales ese poder le ha sido conferido, es decir, otros no queridos por la moral administrativa.

En México la jurisprudencia se ha ocupado del desvío de poder, como se acredita con la siguiente resolución de un tribunal de circuito:

Desvío de poder y otras causas de anulación de los actos discrecionales de la administración. Aplicación de la fracción v del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente.

Los actos en cuya formación gocen de discrecionalidad las autoridades administrativas no escapan del control que ejercen los tribunales del país: éstos, entre ellos el Tribunal Fiscal de la Federación pueden invalidarlos por razones de ilegalidad, por razones de inconstitucionalidad o por una causa de anulación que les es aplicable específicamente conocida como desvío de poder. Se anulará por razones de ilegalidad cuando en la emisión del acto no se haya observado el procedimiento previsto por la ley, los supuestos y requisitos establecidos en la misma, o no cumpla con todos sus elementos de validez, como podría ser la competencia o la forma. Será declarado inconstitucional cuando la autoridad haya violado las garantías consagradas por la Constitución en favor de todos los gobernados, como la fundamentación, la motivación y la audiencia, entre otras. Igual sucederá cuando se contravenga alguno de los principios generales de derecho, porque la decisión de la autoridad parezca ilógica, irracional o arbitraria, o bien que contraríe el principio de igualdad ante la ley. Por último, en esta categoría de actos opera una causal específica de anulación denominada desvío de poder, regulada concretamente por la fracción v del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que se produce cuando a pesar de la apariencia de la legalidad del acto, se descubre que el agente de la administración emplea un medio no autorizado por la ley para la consecuencia de un fin lícito (desvío en el medio), o utiliza el medio establecido por la norma para el logro de un fin distinto del per-

seguido por ella (desvío en el fin), en cuyos casos estará viciado de ilegitimidad el acto. (Góngora, 1986, p. 179)

Como puede observarse, el desvío de poder implica trastocar la finalidad del acto administrativo sin que por ello la autoridad rebase su esfera de competencia. Otro vicio del acto administrativo es denominado *exceso de poder*, consistente en la realización del acto sin que su emisor tenga la facultad para ello, o teniéndola, la ejerce sin apego a la ley, por eso ha sido definido como «Acto recurrible de la autoridad administrativa en que se extralimita de sus facultades o las ejerce fuera del procedimiento legal» (Góngora, p. 547).

## Caracteres del acto administrativo

Entre los caracteres jurídicos del acto administrativo figura la presunción de legitimidad, consistente en la suposición de que el acto administrativo se ha producido con apego al derecho positivo vigente que regula el quehacer administrativo.

Para José Roberto Dromi (1975), *presunción de legitimidad*: «Quiere decir que la actividad administrativa ha sido emitida conforme al Derecho; que su emisión responde a todas las prescripciones legales o se han respetado las normas que regulan la producción de la actividad administrativa» (p. 80). En suma, la presunción de legitimidad del acto administrativo es simplemente la suposición de que éste se ha producido conforme a derecho y, por tanto, admite prueba en contrario.

La ejecutoriedad es otro de los caracteres del acto administrativo, el cual puede interpretarse en dos sentidos, en el primero, que es obligatorio o exigible y por tanto debe cumplirse, y, en un segundo sentido, que entraña una fuerza especial, gracias a la cual la administración puede ejecutar coactivamente el acto contra la oposición de los interesados, sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional. Sobre este punto, Manuel María Díez (1961) opina:

En cuanto a la ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados, aun contra la voluntad de los



mismos, por medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales. (pp. 261-262)

## **Los elementos del acto administrativo y sus requisitos**

No existe consenso en la doctrina acerca de cuáles son los elementos esenciales del acto administrativo, ni tampoco respecto de la interpretación del sentido de los mismos; desacuerdo que se complica aún más porque algunos autores consideran requisitos lo que otros interpretan como elementos del acto administrativo y viceversa.

A efecto de diferenciar los elementos de los requisitos, se debe tener presente que no son sinónimos, pues elemento es la parte de un todo, en tanto que requisito es la condición de validez de algo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin aclarar cuáles son unos y otros, en su artículo 3 dice que son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Derogada;
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. Derogada;

- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

En el ámbito doctrinal se mencionan con insistencia como elementos del acto administrativo en sentido restringido el sujeto, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

En el acto administrativo se detecta un sujeto activo y otro pasivo, el primero viene a ser el órgano del Estado, que produce el acto mediante la emisión de su declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos; el papel de sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente. Debe cubrir el sujeto activo del acto administrativo los requisitos de: i) actuar por medio de funcionario público investido del carácter de autoridad; ii) manifestar su voluntad para realizar el acto, y iii) tener competencia para efectuarlo.

Un sector de la doctrina considera a la voluntad como un elemento esencial del acto administrativo, mientras que otro sector importante de la doctrina sostiene que está implícito en la manifestación de voluntad del sujeto activo. Al margen de la discusión doctrinal, en el acto administrativo la voluntad está referida al sujeto activo, o sea, al órgano emisor; no puede ser tácita y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que el sujeto pasivo quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

En opinión de Miguel Acosta Romero (1975), en la producción del acto administrativo la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; figurar dentro de las facultades del órgano; no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa, y debe expresarse en los términos previstos en la ley (p. 143).

En lo atinente a la competencia del órgano emisor, en este contexto, se entiende por competencia, la aptitud para tomar conocimiento de ciertos asuntos y, más concretamente, el cúmulo de facultades y deberes atribuido al órgano emisor del acto administrativo y al funcionario público que lo representa.

La competencia del órgano emisor del acto administrativo se caracteriza por ser expresa, irrenunciable, así como por corresponder al órgano que lo emite y no al funcionario público que actúa en su nombre. Es expresa porque está prevista explícitamente en la normativa jurídica vigente; es inextensible porque está determinada por esa normativa, no por voluntad del órgano emisor del acto o del funcionario que lo representa, y menos aún por el particular al que va dirigido; es irrenunciable, lo que significa que no se puede dimitir, y dada su correspondencia al órgano emisor, el funcionario público que actúa en su nombre habrá de concretarse a ejercerla con apego a la norma correspondiente (Dromi, 1997, p. 38).

El artículo 16 constitucional alude a la competencia cuando previene que «nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente»; en ella se distinguen diversas clases, en atención a la materia, al territorio, al grado e, incluso, al tiempo (Cassagne, p. 189).

En el orden jurídico mexicano, la distribución de competencias por materia está dispuesta en diversos artículos de la Constitución federal, así, para el reparto de competencia entre la federación y los estados, en su intocado artículo 124 ordena: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados».

Por su parte, el artículo 73 constitucional, que establece las facultades del Congreso de la Unión, ha sido objeto de múltiples reformas, que lo convierten en el más reformado de nuestra ley fundamental; la adición sucesiva de veinticuatro fracciones –de la XXIX B a la XXIX W– a este numeral de la Constitución federal acusa el incesante incremento de la competencia de la federación en desmedro de las de los estados de la República.

El artículo 89 constitucional contribuye a determinar la competencia federal, al fijar las facultades del presidente de la República; otro tanto hacen los artículos 103 a 107 constitucionales respecto de la competencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

Para la distribución de competencias por materia entre la federación y la Ciudad de México, el artículo 122 ordena en la fracción I de su apartado A, que corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, excepto en las materias expresamente conferidas a su Asamblea Legislativa, las cuales se precisan en el propio numeral.

En lo concerniente a los municipios, el artículo 115 constitucional establece su competencia, especialmente en materia de servicios públicos. Precisa la competencia territorial del órgano emisor, el ámbito espacial en el cual va a surtir efectos el acto administrativo, el cual incluye no sólo la superficie terrestre, sino también el espacio situado sobre ella con la extensión que establezca el derecho internacional y el subsuelo de dicha superficie.

La competencia relativa al grado alude a la ubicación del órgano emisor del acto administrativo en el orden jerárquico del poder público, y dado que la competencia es inextensible, no puede el órgano inferior emitir un acto administrativo que es de la competencia del superior.

La regla general de competencia, en cuanto al tiempo, es que sea permanente, pero como toda regla tiene excepciones, así, por ejemplo, la prescripción de las faltas administrativas acota, en el tiempo, la competencia del órgano sancionador porque transcurrido el plazo previsto para una infracción administrativa, el órgano sancionador ya no puede imponer sanción por ese motivo, por lo que puede entenderse que, para tales efectos, el tiempo borró su competencia para ese caso concreto.

El objeto es elemento esencial del acto administrativo, consiste en lo que el sujeto activo decide, certifica u opina, debiendo cubrir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado o determinable, física y jurídicamente posible. Impide el requisito de licitud del objeto que éste pueda implicar actos delictuosos, como sería un permiso para expender drogas estupefacientes al menudeo. En cuanto a los requisitos de ser cierto, determinado o determinable, el objeto del acto administrativo no admite ambigüedades o imprecisiones que generen duda o confusión.

La posibilidad física y jurídica del objeto del acto administrativo es un requisito que exige que el acto sea eficaz y, por tanto, produzca en la práctica los efectos correspondientes; así, no sería físicamente posible el logro del objeto de un acto administrativo por el que se pusiera a disposición del servidor público inculcado de una falta administrativa grave el expediente del correspondiente procedimiento administrativo, contenido en ochocientas fojas, para que se enterara de su contenido sólo durante una hora.

Indudablemente uno de los presuntos elementos más discutidos del acto administrativo es su causa o motivo, habida cuenta que eminentes tratadistas como Guido Zanobini, Renato Alessi y Miguel Acosta Romero no lo admiten como elemento de tal acto, en tanto que otros, no menos distinguidos, como Maurice Hauriou, Andrés Serra Rojas y Juan Carlos Cassagne sí le reconocen ese carácter. Sobre este tema debe tenerse en cuenta el principio lógico de que no hay efecto sin causa, que aplicado al caso significa que no puede haber acto administrativo sin una causa, razón o motivo que lo determine. A este respecto, en su encabezado, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena: «Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento».

El motivo del acto administrativo viene a ser su apoyo fáctico, y puede interpretarse como la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realizan, que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad.

Así pues, en los términos del artículo 16 constitucional, el acto administrativo tiene entre sus elementos al motivo o causa, y exige para su validez el requisito de estar fundado; al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la siguiente jurisprudencia visible:

#### Fundamentación y motivación

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. (*Semanario Judicial de la Federación*, p. 143)

Otro elemento del acto administrativo es su fin o finalidad, explicable como el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización, el cual debe ser de interés público encaminado a atender las pretensiones que comparte el grueso de la sociedad, estar apegado a la ley, figurar dentro de la competencia del sujeto activo y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley.

Algunos doctrinarios reconocen a la forma, es decir, a la manera de exteriorizar la voluntad del sujeto activo que realiza el acto, como uno de los elementos del acto administrativo, pero para quien esto escribe, la forma es un requisito de su elemento *voluntad*, concretamente a la manera de exteriorizarse. En suma, los elementos esenciales indiscutibles del acto administrativo son el sujeto, el objeto, el motivo y el fin, cada uno de ellos requiere el cumplimiento de sus respectivos requisitos, los cuales señalé en líneas anteriores.

---

## Referencias

---

- Acosta, M. (1975). *Teoría general del derecho administrativo*. México: UNAM.
- Alessi, R. (1970). *Instituciones de derecho administrativo*. P. Buenaventura (trad.) Pellis. Barcelona: Bosch.
- Díez, M. M. (1961). *El acto administrativo*. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina.
- Dromi, J. R. (1975). Presunción de legitimidad. *Acto y procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Dromi, J. R. (1997). *El acto administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Hauriou, M. (s. f.). *Precis élémentaire de droit administrative*. París: Sirey.
- Pérez, A. (2014). *Teoría general del acto administrativo*, (4a. ed.). México: Porrúa.
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*, vols. 97-102, tercera parte.
- Serra Rojas, A. (1998). *Derecho administrativo*. Tomo 1. México: Porrúa
- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 297/86. Recuperadora de Limas de Acero, S. A. Góngora-Pimentel, G. D., ponente. *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vols. 205-216, sexta parte (15 de abril de 1986).

# Análisis de administración correctora administrativa

## VII

### **Análisis de la justicia administrativa como corrector del acto administrativo**



Alfonso Siriako Guillén Almaguer





# la justicia trativa como del acto strativo

**L**a justicia administrativa se erige como uno de los principales baluartes con los que cuenta la sociedad mexicana, para hacer exigible el cumplimiento de las normas administrativas por parte de las autoridades no jurisdiccionales, incluyendo aquellas que tengan la naturaleza sancionadora; en el ámbito local, el derecho de acceso a la jurisdicción es a través del juicio contencioso administrativo del que conocen los tribunales de justicia administrativa de cada una de las entidades federativas, y en la esfera federal, por medio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por conducto de las salas regionales distribuidas a lo ancho y largo del país, así como aquellos asuntos de competencia especial que deban conocer las salas ubicadas en el Ciudad de México.

Ahora bien, el presente capítulo se enfocará a desmenuzar todos aquellos conceptos relacionados a la justicia administrativa en el ámbito local, como corrector del acto administrativo, cuya naturaleza debe ser invariablemente de interés público, regulado por las normas en que se concreta.

Así tenemos que el artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la piedra angular de la existencia de los tribunales de justicia administrativa de cada una de las entidades federativas, obligando a las constituciones y leyes de los estados a instituir dichos tribunales y dotarlos de plena autonomía, entién-

dase este concepto no sólo en el respeto irrestricto en el cumplimiento de sus fallos, sino también en su organización, funcionamiento y procedimientos; teniendo competencia para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; también dichos tribunales fungen en su carácter de autoridad sancionadora conforme al nuevo régimen de responsabilidades administrativas, ya que son los encargados de imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves.

Una vez descrito lo anterior, se infiere que la justicia administrativa tiene como principal objetivo el hacer cumplir la norma a través de los fallos que se emitan por los órganos jurisdiccionales competentes; para lo cual, se debe realizar un análisis minucioso de la competencia material que se otorga a dichos tribunales, por medio de las leyes orgánicas que los rigen, así como de la ley procesal que regula el juicio, y de toda aquella normativa que esté inmersa o relacionada con el acto de autoridad que el particular considera contrario a sus derechos, intereses o al orden constitucional, y que en el ámbito procesal se le denomina «acto o resolución impugnada».

En el caso particular del estado de Puebla, el tribunal de justicia administrativa tiene competencia para conocer de los actos omisivos, positivos y negativos, así como las resoluciones que afecten la esfera jurídica de los particulares, emitidos por las autoridades de la administración pública estatal o municipal; se suma a lo anterior, el conocimiento de los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación, y aquellos juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley, conocida como acción de lesividad.

Bajo los parámetros competenciales anteriormente vertidos, el análisis corrector de la justicia administrativa es en consonancia con todos aquellos actos y resoluciones emitidos por la autoridad, en su carácter de ente soberano y en una relación de *supra* a subordinación con el particular, que se consideren ilegales y contrarios a derecho, y, en consecuencia, sean declarados nulos o se constituyan o restituyan derechos al particular; también incluye revisar la legalidad de los actos emitidos por las autoridades en sede administrativa que sean fa-

vorables a un particular, así como los decretos y acuerdos de carácter general distintos a los reglamentos; en estos dos últimos supuestos, la intervención del Tribunal se traduce en garante del orden normativo y constitucional.

Bajo este contexto de ideas, la norma procedimental ha evolucionado en el sentido de que los tribunales administrativos, al dictar sus sentencias, no se circunscriben únicamente a declarar la nulidad de la resolución impugnada (sentencias declarativas) que, de por mucho, en esta situación se obtienen parámetros positivos para la corrección del acto administrativo, como pueden ser los principios rectores de fundamentación y motivación, vicios del procedimiento que trascendieron al sentido de la resolución impugnada o hechos que no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, se dictaron en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas.

En ese sentido, las sentencias declarativas que decretan la nulidad de un acto o resolución son trascendentales para fijar criterios en sede administrativa, que podría abarcar desde la imposición de una multa de tránsito hasta la determinación de un crédito fiscal, ambos casos son actos de molestia que deben estar debidamente fundados y motivados, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que el tribunal de justicia administrativa, al resolver los agravios o conceptos de impugnación vertidos por el actor en su escrito inicial de demanda, debe ponderar primordialmente el orden constitucional, la protección más amplia de los derechos humanos y el principio de legalidad, traducido en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

En la cotidianidad es muy visto que se impongan a los particulares sanciones por infringir la normatividad administrativa municipal, como los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; en el caso concreto del municipio de Puebla tenemos, como ejemplo, las boletas de infracción levantadas por el personal de policía y tránsito. Cuando se conoce la identidad del presunto infractor, como parte de la garantía de fundamentación y motivación, debe asentarse la manifestación o alegato que vierta el particular en el documento que se emita al respecto, o en su caso de que se abstuvo en realizarlo.

Lo anterior debe realizarse siempre bajo el ejercicio de una *facultad reglada y no discrecional*, ya que el legislador, al establecer la obligación del agente de informar al conductor el derecho que tiene de manifestar lo que estime conveniente, deberá invariablemente asentar lo conducente en el acta de infracción, aun y cuando el infractor se abstenga de realizar manifestación alguna, situación que deberá quedar plasmada en la boleta respectiva, ya que el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla no otorga la posibilidad de elegir o apreciar, según las circunstancias del caso, varias alternativas por el agente vial y mucho menos dejar al arbitrio discrecional su actuación.

Así las cosas, es evidente que existe un menoscabo a los derechos fundamentales del gobernado, toda vez que la autoridad está obligada a indicarle al infractor el derecho de manifestar lo que estime conveniente y, en caso de no hacer manifestación alguna, establecer lo conducente en el acta de infracción; el argumento anterior nos remite al título del presente capítulo: «La justicia como corrector del acto administrativo», en el que las autoridades municipales deberán ajustar sus procedimientos en el momento de levantar las boletas de infracción, otorgando el derecho al particular de manifestar lo que estime conveniente o, en su caso, asentar dicha negativa en aras de salvaguardar los principios de fundamentación y motivación de los actos administrativos, tal y como se puede observar del siguiente criterio jurisprudencial emitido por los tribunales colegiados de circuito, bajo el número de registro 216534, cuyo rubro y contenido expresan:

Fundamentación y motivación de los actos administrativos. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimien-

to, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

Por otro lado, la justicia administrativa juega un papel importante sobre aquellos actos de carácter omisivos, ya que, de resultar fundada la pretensión del actor, el órgano jurisdiccional podrá reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa o, en su caso, otorgar o restituir al demandante el goce de sus derechos afectados, ahora bien, dichos actos omisivos podrían constituirse en silencio de la autoridad, traducido en *no* resolver o pronunciarse, dentro de un plazo establecido en la ley, sobre la pretensión deducida por un particular (resoluciones negativas fictas, solicitudes de cumplimiento de contratos públicos, finiquitos, cancelación de garantías, permisos y demás que conlleven la respuesta necesaria de la autoridad).

En la mayoría de los casos, el silencio de la autoridad se traduce en una negativa ficta, es decir, en la no aceptación de lo pedido o solicitado por el particular; en otros, según la ley de la materia, el silencio conlleva a una confirmación de lo solicitado, es decir, tratándose de un recurso no resuelto en el tiempo legal requerido, se traduciría en la revocación del acto recurrido o, en su caso, en el otorgamiento de los permisos o prestaciones solicitadas.

De ahí que el tribunal tiene una participación fundamental cuando conoce de este tipo de demandas, ya que en el dictado de las sentencias no se circunscribirá únicamente a declarar la nulidad del acto por su ilegalidad, *sino también el reconocer la existencia de un derecho y condenar al cumplimiento de su obligación*, traducándose la justicia en un concepto que va más allá de una acción declarativa, erigiéndose el tri-

bunal como un órgano regulador del cumplimiento de la norma y de los instrumentos jurídicos públicos en lo que se hayan sometido las partes.

En este orden de ideas, cuando se presenten demandas en las que se alegue el indebido silencio de la autoridad, ya sea por omisión en el pago de una contraprestación derivado de un contrato público o su finiquito, el juzgador deberá realizar un análisis ponderado de los hechos con relación a las pruebas ofrecidas, toda vez que lo que se demanda es precisamente el silencio y la falta de cumplimiento de un contrato; teniendo una connotación distinta, cuando se acude al órgano jurisdiccional para demandar un acto o resolución emitido por una autoridad que provoca una afectación a los intereses jurídicos de los promovientes; dicha competencia ya se encuentra reconocida en favor de los tribunales administrativos (federal o local) para conocer de este tipo de controversias, tal y como se puede observar del siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 2016318, cuyo rubro y contenido expresa:

Contratos administrativos. El incumplimiento de pago tiene naturaleza administrativa. Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.

Ahora bien, para culminar con este segmento de los actos omisivos, es dable señalar que, para la interposición del juicio contencioso administrativo, *no corre el término que prescribe el artículo 36 fracción I de*

*la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla*, ya que su situación es distinta a los actos negativos, en la medida en que el gobernado resiente una afrenta con la actitud de la autoridad de no complacerlo en los términos que éste pretende, situación que se consuma en el instante de la negativa y lo que da la pauta para establecer, a partir de que se tenga conocimiento de éste, el plazo a que alude el referido precepto; *lo que no sucede con los actos omisivos*, puesto que la abstención de actuar por parte de la autoridad, es lo que produce el perjuicio, *y no se consuma en un solo evento*, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento, razón por la cual, en esta clase de actos no corre el término de referencia.

En el presente capítulo se ha visto lo correspondiente a los actos positivos (afirmativos y negativos), así como a los omisivos, pero no se han reseñado los correspondientes al derecho administrativo sancionador (regulados bajo el anterior sistema de responsabilidades administrativas), los cuales resultan fundamentales para realizar el análisis de la justicia administrativa como corrector de éstos; no debe pasarse por alto el hecho de que la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla diversos principios de los que carecían la ley federal y disposiciones locales en la materia, uno de ellos, el de *tipicidad*, en el que se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, en el que debe encontrarse concatenada una con la otra; lo anterior guarda congruencia con los diversos criterios jurisprudenciales emitidos por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que hacen alusión a la permisibilidad de que se acuda en el derecho administrativo sancionador, de manera prudente, a las técnicas garantistas del derecho penal, ya que ambas materias son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, tal y como se observa a continuación de los rubros siguientes:

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. (...) 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.

Expuesto lo anterior, el principio de tipicidad debe ser aplicable irrestrictamente en los procedimientos seguidos bajo el anterior sistema de responsabilidades y, por obvias razones, en el sistema actual; determinar lo contrario vulneraría las técnicas garantistas del derecho penal, aplicado al derecho administrativo sancionador; en ese sentido, las sentencias que emita el tribunal de justicia administrativa, que sean materia de su competencia, deberán advertir el cumplimiento de esta premisa que resulta propiamente *en corrector de la resolución en el que se contiene la sanción impuesta al actor*, ya que, en todo momento, la conducta desplegada por el servidor público deberá estar plenamente identificada como falta o hecho ilícito, y concatenada con la sanción que para tal efecto lo amerita.

No menoscaba a lo anterior que los hechos que dieron lugar a la falta administrativa, la tramitación del procedimiento y su resolución hayan ocurrido con anterioridad a la emisión de dichos criterios jurisprudenciales, cuya aplicación no resultaría violatoria al principio de irretroactividad en perjuicio de la demandada, ya que, en observancia al principio propersona y a fin de garantizar la protección más amplia a los derechos del gobernado como base de la tutela a la dignidad humana, los criterios emitidos por el alto tribunal de la nación pueden aplicarse para el análisis de casos actuales, pues la jurisprudencia reciente no afecta el derecho de la persona a la no retroactividad de la ley, con motivo de que con respecto a su aplicación no se pueden suscitar conflictos de leyes en el tiempo; este razonamiento se encuentra secundado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en la tesis con número de registro 2015805, cuyo rubro expresa lo siguiente:

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derechos humanos y debido proceso establecida a raíz de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. En observancia del principio propersona y a fin de garantizar la protección más amplia a los derechos del gobernado como base de la tutela a la dignidad humana, el juzgador debe acatarla, aun cuando los hechos delictivos, la tramitación de la causa penal y su resolución, hayan ocurrido con anterioridad a su emisión.

Para finalizar el presente capítulo, debe mencionarse los alcances de la justicia administrativa como corrector del acto administrativo, tratándose de la *acción de lesividad*, es decir, cuando las autoridades pre-



tenden obtener del órgano jurisdiccional, la declaratoria de nulidad de los actos y resoluciones que hayan sido emitidos de manera favorable a un particular en sede administrativa.

Es de conocimiento jurídico que las autoridades administrativas no jurisdiccionales requieren del pronunciamiento de un órgano jurisdiccional, cuando se actualice la emisión de actos y/o resoluciones que a su consideración deban nulificarse por encontrarse desprovistos de legalidad y contrarias a derecho, sin que ello implique una violación a la garantía de seguridad jurídica del demandado, consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior es así, pues la finalidad del juicio contencioso administrativo es salvaguardar el citado valor fundamental, tanto del derecho de los particulares como de los actos del Estado.

En efecto, el principio de legalidad establece la obligación de las autoridades administrativas para que sus actos y resoluciones sean emitidas conforme a derecho, lo que dota a todos los actos de autoridad de presunción de legalidad. No obstante, cuando la autoridad administrativa estima que la resolución o acto emitido por diversa autoridad reconoció *derechos a particulares que lesionan intereses del Estado*, siempre y cuando éstos no sean en cumplimiento de una sentencia o resolución judicial, arbitral o de jurisdicción especial en el que se hayan sometido las partes, *tienen la oportunidad de modificar o anular dichos actos*, a través del juicio contencioso administrativo ante el tribunal competente, el cual es el órgano facultado para resolver sobre la validez o nulidad de los actos que se someten a su jurisdicción.

Por otro lado, el juicio de lesividad puede constituir una herramienta de la administración pública para salvaguardar el patrimonio del Estado, cuando se advierta un error sobre algún interés público, sin que ello implique una vulneración al derecho de defensa del particular beneficiado, pues podrá ejercer su defensa ante el tribunal competente.

Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el plazo de cinco años, establecido en la norma adjetiva para hacer valer dicha acción, respeta el principio de igualdad procesal, ya que existen diversos motivos y sucesos que avalan el término con el que cuentan las autoridades, como el cúmulo de asuntos del conocimiento de la autoridad administrativa y el tiempo que le toma advertir las lesiones al interés público, tal y como se puede observar de la tesis con número registro 2018700, cuyo rubro establece lo siguiente: «Juicio de lesividad. El artículo 28 de la ley de procedimien-

to administrativo del Distrito Federal, que prevé el plazo de cinco años para instarlo, respeta el principio de igualdad procesal».

Es importante señalar que el juicio de lesividad sufrió una emancipación para dar pie a la existencia de un juicio fuera de la legislación común tributaria. Así, si bien los actos administrativos en materia fiscal pueden ser impugnados vía juicio de lesividad en el plazo de cinco años, *también resultan aplicables a los demás actos administrativos distintos a los fiscales*, pues el juicio de lesividad en estos casos tiene un mismo origen y, por lo tanto, los motivos que justifican el plazo para presentar la demanda respectiva son sustancialmente los mismos; todo lo cual es en aras de respetar el principio de igualdad procesal.

En ese contexto de ideas, el tribunal deberá resolver la *litis* planteada en correlación con los argumentos defensivos del particular demandado, y con base en ese estudio y con las pruebas aportadas por las partes, determinar si procede declarar la validez o la nulidad del acto o resolución favorable impugnada; por lo que el tribunal debe velar en todo momento de que los actos y resoluciones no se encuentren desprovistos de legalidad y no sean contrarios a derecho.

Por todo lo anterior, y en resumen, la justicia administrativa como corrector del acto administrativo no se visualiza únicamente en los actos que se demanden de los particulares en contra de las autoridades, sino también en la defensa de los servidores públicos tratándose de los procedimientos administrativos sancionadores, así como de las acciones de lesividad presentadas por las autoridades para obtener, del órgano jurisdiccional competente, la declaratoria de nulidad respectiva del acto o resolución favorable a un particular.

En todos los supuestos vertidos, los tribunales de justicia administrativa deben velar siempre por el orden constitucional y la observancia al principio de legalidad, encaminados a la protección más amplia de los derechos humanos, ya que las sentencias emitidas por estos órganos jurisdiccionales trascienden en la esfera jurídica de los particulares y encaminan a las autoridades al perfeccionamiento de las acciones en el ejercicio de la administración pública.



# Alcances y principio

## VIII

### Alcances y límites al principio *pro personae*



Kira Ciofalo Lagos  
Con la colaboración de  
Paola González Pérez



# límites al *pro personae*

## Introducción

**H**ablar del principio *pro personae*, también conocido como principio *pro homine*, conduce necesariamente a precisar dos momentos claves en la historia jurídica mexicana, por un lado, la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México y, por otro, las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y en materia de amparo. Estos acontecimientos han generado un cambio de paradigma constitucional, en relación con la recepción, interpretación y aplicación de los derechos humanos de corte convencional y han perfilado un modelo de protección que, se pensaría, se encuentra dirigido a generar una operatividad constitucional encaminada a ofrecer a las personas aquella interpretación que sea la más favorable a sus derechos. Sin embargo, esta idea no ha encontrado una aceptación pacífica en los ámbitos de decisión jurídico-política, como todo lo que ocurre en la práctica jurídica, y no lo ha hecho porque existe, entre los operadores jurídicos, concepciones distintas, en general, respecto de lo que constituye el derecho positivo y los deberes que se siguen para los órganos decisorios y, en particular, respecto de qué constituye el derecho aplicable al caso, esto es, por un lado, una concepción amplia hacia la mayor protección posible en materia de derechos humanos (priorizando la fuente con-

vencional o constitucional según favorezca al gobernado), frente a otra restrictiva que prioriza las reglas jurídicas internas y tiende hacia un *formalismo interpretativo*. Mi intención, en las siguientes páginas, es explorar dos ideas. La primera, que por lo demás no es nada novedosa, consiste en analizar los criterios que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en relación con los temas que se circunscriben *grosso modo* en el control de constitucionalidad, convencionalidad, el principio *pro personae* y las restricciones constitucionales, a partir de las concepciones del derecho que son presupuestas en las decisiones jurisdiccionales del más alto tribunal. En un segundo lugar, analizaré cómo la aplicación del principio *pro personae*, en un caso particular, en materia contenciosa administrativa, generó controversias interpretativas en relación con el tema de su admisibilidad, alcance y contenido. La implementación del paradigma de tutela de derechos humanos, que se desprende de la reforma constitucional y de los criterios emitidos por la SCJN, ha marcado profundamente el final de la novena y el comienzo de la décima época en materia de precedentes; un andar, sin duda, no libre de escollos y opiniones divididas respecto de hasta dónde el aplicador debe llegar para maximizar derechos<sup>1</sup>. Interrogante sobre la que, a mi juicio, sigue transitando la cultura jurídica en México.

### **La construcción de los criterios interpretativos de la SCJN y la reforma constitucional en materia de derechos humanos y amparo, de cara al alcance de la protección de las fuentes convencionales, en el derecho interno**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos implicó, como he mencionado anteriormente, un cambio de paradigma en la tutela de los derechos humanos al introducir mecanismos de incorporación de las fuentes convencionales: una *cláusula abierta* expresamente consagrada en el artículo primero constitucional, que reconoce como fuentes a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que sumados al catálogo de los ya reconocidos en la Constitución, conforman lo que se conoce como *bloque de constitucionalidad*; y, por

---

1 En un nivel de análisis de filosofía política, esta confrontación puede explicarse a través del tránsito del paradigma del Estado de derecho al Estado constitucional. En el primero, los ideales circunscritos en torno al principio de legalidad justifican el ejercicio del poder, en el segundo, la justificación proviene de los límites que los derechos humanos marcan al poder.

otro, dos mecanismos interpretativos: la *interpretación conforme* y el principio *pro personae*<sup>2</sup>. De acuerdo con el primero, las normas de derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales y, respecto de la segunda, tal interpretación deberá hacerse favoreciendo a las personas la protección más amplia. El principio *pro personae* de origen convencional, al ser incluido positivamente en el orden nacional, se torna en un poderoso instrumento de eficacia procedimental de los derechos. Tal principio debe ser visto no como un criterio interpretativo, sino en todo caso como un metacriterio interpretativo que establece cómo es que debe adscribirse significado normativo a las formulaciones lingüísticas del legislador. Lo anterior, visto bajo el esquema *dworkiniano* del juez Hércules y la tesis de la respuesta correcta, es entendido como una máxima dirigida al aplicador de reconstruir el derecho, en su conjunto, de la mejor forma posible, de cara al caso concreto, para asegurar los valores de justicia; o bien, *a contrario sensu*, para arrojar una interpretación lo menos lesiva a la esfera de libertad e igualdad que debe garantizar el Estado constitucional a los gobernados. De manera adicional y, como corolario de lo anterior, la reforma constitucional abre un camino hacia la ampliación de la procedibilidad del juicio de amparo frente a las violaciones de derechos humanos de corte convencional.

Junto con la reforma constitucional de 2011 comienza a gestarse, desde el año 2009, un cambio institucional cuyo destinatario sería el Poder Judicial de la Federación y, en particular, el papel que este asumiría, no sin dificultades, a partir de la sentencia *Rosendo Radilla Pacheco vs. México*, dictada en San José de Costa Rica, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el día 23 de noviembre de

---

2 El principio *pro personae* o *pro homine* puede ser clasificado como un tipo de *lex favorabilis*, pero que no encuentra restricción por materia, como podría ser el caso de otros principios que expresamente regulan situaciones particulares de vulnerabilidad como el *in dubio pro reo*, *favor libertatis* o el principio protector en materia laboral. El *pro personae* es un principio que establece un parámetro de interpretación respecto de cualquier derecho humano. En este sentido puede definirse como un «criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre» (Pinto, 1997).

2009. Más allá de los argumentos igualitarios esgrimidos en contra de la jurisdicción militar, la sentencia resulta relevante por el papel central que otorga a *todos los jueces nacionales*, en relación con el *control de convencionalidad ex officio* y de *constitucionalidad*. En el primer caso, el deber que determina la CIDH es contundente, todos los jueces nacionales deben asegurarse de cumplir con los estándares convencionales en materia de protección a los derechos y, en el segundo, los jueces locales deben realizar un efectivo control difuso de la constitucionalidad, hasta entonces olvidado por la práctica constitucional mexicana, a pesar de la prescripción directa derivada del artículo 133 constitucional. El mensaje al más alto órgano jurisdiccional del país era claro: no hay forma de asegurar un cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha suscrito el Estado mexicano, si los jueces (todos) no ejercitan el control convencional.

A partir de ese momento se generaron tres expedientes varios en la SCJN. En primer lugar, se abrió el expediente 489/2010 cuyo principal objetivo fue una «consulta a trámite» instruida por el entonces ministro presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia (Medina, *et al.*, 2015, p. 8)<sup>3</sup>, a fin de fijar una postura institucional respecto del papel que debía tener la SCJN, en relación con el fallo aludido y determinar, en su caso, si se seguían obligaciones concretas para el Poder Judicial de la Federación. El proyecto estuvo a cargo del ahora ministro en retiro José Ramón Cossío cuyo sentido era atender las obligaciones que se derivaban de la sentencia en cita y dar los pasos para un ejercicio de control de convencionalidad difuso (el directo lo ejerce la propia Corte Interamericana) por parte de los jueces mexicanos. El bloque de los ministros Sergio Aguirre Anguiano, Luis María Aguilar y el ministro Gudiño Pelayo se manifestaban contrarios a la idea de que la SCJN iniciara algún trámite de cumplimiento de la sentencia Rosendo Radilla, ante la ausencia de una petición *formal*; además no existía, en su opinión, vía procesal oportuna para su sustanciación. Desde una trinchera conservadora se expresa así una visión del orden jurídico nacional soberano (y de sus instituciones) frente a las decisiones de tribunales internacionales. Una visión o concepción del derecho, que ha sido calificada por algunos de nacionalista y formalista. «Nacionalista» en razón de la cerrazón a determinaciones de una corte internacional y «formalista» en el sentido de anteponer la inexistencia de una vía formalmente establecida

---

3 Me sirvo en lo sucesivo de la forma en la que los autores reconstruyen, a partir de versiones taquigráficas de las sesiones respectivas, las posturas de los ministros.



para implementarla y quizás una renuncia a aceptar también sus resoluciones (Medina, *et al.*, p. 10). Tal proyecto fue desechado y el asunto fue retornado a la ponencia de la ministra Margarita Luna Ramos cuya discusión es retomada por el Pleno, el día 4 de julio de 2011. El resultado de dicho proyecto verá la luz como el expediente Varios 912/2010, que posteriormente dará lugar al expediente 293/2011 y a la jurisprudencia que da paso al concepto de las *restricciones constitucionales en la interpretación de los derechos humanos de corte convencional*. Es necesario precisar que, entre las discusiones en el Pleno que dieran lugar al expediente 489/2010 y al 912/2010, fue publicada la reforma aludida en materia de derechos humanos, circunstancia que abría un camino distinto, toda vez que el constituyente establecía positivamente deberes internacionales. Ahora bien, lo que resulta relevante del expediente 912/2010 es que, con siete votos a favor del proyecto de la ministra Margarita Luna Ramos, fue establecido un control de constitucionalidad difuso por parte de los jueces locales que les conducía, si bien no a emitir declaraciones de inconstitucionalidad, sí a inaplicar su legislación.

Además se establecía un control de convencionalidad *ex officio* generalizado por parte de todos los jueces nacionales, de acuerdo con el concepto de *bloque de constitucionalidad*, según el cual habría un *solo catálogo de derechos humanos* (constitucional y convencional), pero que daba lugar primigeniamente a una *interpretación conforme a la constitución* y luego una aplicación de la fuente internacional, cuya bisagra interpretativa sería el principio *pro personae* para favorecer la protección más amplia a las personas. Del mismo modo, entra al debate el estatuto jerárquico de la propia Constitución, de los tratados internacionales y de las leyes federales (Ferrer, 2011, p. 358). Respecto del *considerando séptimo* del engrose del expediente Varios 912/2010 titulado *El control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso constitucional*, la reforma al primero constitucional (y no las obligaciones derivadas del sistema internacional, como sí asumía el proyecto del ministro Cossío) resultaría ser un motivo decisivo para algunos, como es el caso del ministro Valls Hernández, en el sentido de emitir un voto favorable sobre la procedibilidad de los jueces mexicanos hacia el control de convencionalidad. Así las cosas, votaron a favor siete ministros: Cossío Díaz, Franco González, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza. Votaron en contra: Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales. En el primer caso, el motivo fue la ausencia de un fundamento

expreso que consignara tal obligación y, en el caso de los últimos dos, la inexistencia, a su juicio, de una obligación específica para que la SCJN se pronunciara al respecto. Hasta ese momento, algún observador imparcial podría pensar que la mayoría alcanzada en el expediente Varios 912/2010 era expresiva de una concepción del derecho abierta a un genuino paradigma de protección de los derechos humanos, que exigiría, necesariamente, una apertura a las fuentes convencionales y a una auténtica cristalización del principio *pro personae* en todos los ámbitos de aplicación del derecho en general (incluyendo a las autoridades administrativas) abogando por una concepción liberal o *universalista*. Sin embargo, existía en el congreso dos iniciativas que en el año 2013 apostaban por la reforma legislativa al artículo primero constitucional, que favoreciera la aplicación de las normas constitucionales en caso de que hubiese un conflicto con aquellas de fuente internacional, por ejemplo, la noción de las *restricciones constitucionales* entraba en escena limitando con ello de manera expresa al principio *pro personae*<sup>4</sup>.

Si bien se trató de iniciativas que no prosperaron la misma ideología que en principio se manifestaba legislativamente vería su cristalización en la discusión de la contradicción de tesis 293/2011. La discusión del proyecto —de la contradicción 293/2011— a cargo del ministro Zaldívar inició en 2013 y tuvo por objetivo determinar el estatuto jerárquico de los tratados internacionales frente a la Constitución y el carácter de la jurisprudencia de la CIDH. La objeción al proyecto original vino de parte del ministro Pardo Rebolledo, al poner sobre la mesa la interrogante respecto de qué harían los jueces o qué obligación se seguiría en los casos en los que la Constitución planteara una restricción. Fundamentó su postura en la porción normativa del artículo primero que establece a la letra «(...) garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece» (Medina *et al.*, 2015). Lo anterior conduciría al Pleno de la SCJN a moverse hacia un proyecto modificado en el cual, si bien se aceptaba la idea del catálogo de derechos humanos que determinarían el criterio de regularidad constitucional de las normas inferiores, conformando una masa, un bloque o una red de derechos (de origen constitucional o convencional), se estableciera una deferencia

---

4 Se presentaron dos iniciativas: la primera en la Cámara de Diputados y la segunda en la de Senadores. En la primera iniciativa se proponía una adhesión al artículo primero constitucional: «De existir una contradicción de principios entre esta Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, deberá prevalecer el texto constitucional, conforme a lo previsto en su artículo 133» (Nexos, 2013).

hacia los principios constitucionales, en caso de conflicto con los derecho o principios internacionales.

El proyecto original, apoyado por un bloque de ministros liberales, se decantaba por una configuración no jerárquica de las normas relativas a los derechos humanos (que conformaban esa masa o bloque de derechos). Frente a ellos, se ubicaban los cuestionamientos de un bloque conservador que se alineaba con los argumentos u objeciones planteadas por el ministro Pardo Rebolledo. Surge en consecuencia un nuevo proyecto a cargo del ministro Zaldívar que proponía conservar la idea del bloque, pero que incorporara la idea de las *restricciones constitucionales*, a fin de obtener el consenso necesario. La discusión que se perfilaba ahora consistía en determinar si las *restricciones* se aplicaban como una regla general que neutralizaba la aplicación del principio *pro personae*, en los casos en los que la cobertura convencional tuviera que ceder ante la restricción constitucional, o si, por el contrario, se estatúa a partir de la idea de las restricciones constitucionales un criterio particularista, según el cual, caso por caso se debería decidir la *razonabilidad* y la *proporcionalidad* de la *restricción* siendo éstas potencialmente *derrotables*<sup>5</sup>. El problema, a mi juicio, es que la solución planteada en el primer caso, como puede advertirse, arroja un problema de tipo lógico (una contradicción lógica), puesto que parece que alguien no podría sostener que se debe priorizar aquella interpretación que favorezca a la persona y al mismo tiempo asumir que tal actividad interpretativa parta de restricciones.

---

5 Esa es la tesis a la que se adhieren expresamente Pedro Salazar, Alejandra Medina Mora y Daniel Vázquez y la tesis que, de acuerdo con los autores, expresaría también el proyecto modificado de Zaldívar para lograr consenso. Ellos hablan de que la batalla liberal fue ganada en el sentido de que se logró certidumbre jurídica respecto de qué derechos tenemos (constitucionales y convencionales), pero no respecto de su alcance, precisamente por el tope que las *restricciones* podrían plantear sobre su ejercicio. Queda abierta la interrogante de si el consenso que se construyó, a partir de la aparente cesión del *principio pro personae* a la idea de las *restricciones constitucionales*, pueda ser efectivamente revertido o bien derrotado, caso por caso, a través de la aplicación de los *tests de razonabilidad y proporcionalidad*, es decir, si a partir del criterio jurisprudencial, que resuelve la contradicción, los jueces en la realidad pueden partir de un criterio que les permita analizar tales restricciones (con el principio *pro persona* en la mano) y, en su caso, derrotarlas. Un caso interesante es el del rango constitucional que se le otorgó a la figura del *arraigo* en materia de delincuencia organizada y la inconvencionalidad del mismo. Como bien se menciona por los autores, el consenso es resultado de un *acuerdo incompletamente teorizado*, los tribunales no deberían ser las instancias en las que los consensos se construyen por *mayorías de votos* (como sí ocurre en las asambleas democráticas) sino por *mayoría de razón*.

A partir de entonces se han generado diversos criterios, sobre todo de la Segunda Sala, en relación con el problemático binomio *restricciones constitucionales* y *principio pro personae*. De entre las que destaca la jurisprudencia 2ª./J.56/2014 del rubro «Principios de interpretación más favorable a la persona. Su cumplimiento no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental».

Ahora bien, la concepción de algunos ministros de que las restricciones eventualmente podrían ser derrotadas, caso por caso, es desterrada por el criterio asentado también por la Segunda Sala, contenido en la tesis aislada 2ª.CXXVIII/2015, del rubro «Restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades. Adicionalmente a que se traten de una manifestación expresa del constituyente México que impide su ulterior ponderación con otros instrumentos internacionales, también se encuentra justificada en el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos». Tal criterio justifica la razonabilidad de las restricciones argumentando su sustento en la propia Convención Americana, cuando esta última legitima las restricciones del Derecho doméstico en su ejercicio. Por último, se encuentra un criterio que, quizás, trata de matizar las anteriores posturas, o bien, de proponer una interpretación que puede conciliar dos extremos, a mi juicio irreconciliables, el *principio pro personae* y la existencia de las *restricciones constitucionales* al ejercicio de ciertos derechos. Se trata de la tesis aislada 2ª.CXXI/2015 «Restricciones constitucionales al goce de los derechos y libertades. Su contenido no impide que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interprete de la manera más favorable a la persona, en términos de los propios postulados constitucionales». Este último criterio, en 2017, integró jurisprudencia por reiteración; en él se establece que:

Nada impide al intérprete constitucionalmente (principalmente a la SCJN), al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional(...) no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada.

En este sentido, a juicio de la Segunda Sala, «el operador jurídico sin vaciar el contenido de la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible».

La pregunta obligada ahora es: ¿cómo es posible interpretar lo menos restrictivamente un derecho que se encuentra ya restringido por la Constitución? Parece ser que, a pesar de la concesión hecha en favor del principio, la estrategia no consigue desatrincherarlo. Por definición, si existe una restricción a un derecho humano, ésta impide que se recurra a la fuente convencional, a pesar de que, en un caso hipotético, tal fuente sea mayormente protectora. Si existe restricción no puede entonces operar la interpretación más favorable posible; salvo que se piense que sea posible luego analizarla en términos de los juicios de razonabilidad y de proporcionalidad, pero tal lectura parece que no es la que arroja el criterio.

## **Comentario a la contradicción de tesis 3/2017 de plenos de circuito, en materia administrativa**

Al inicio de este trabajo puse sobre la mesa la cuestión relativa a que las decisiones interpretativas que los operadores jurídicos llevan a cabo presuponen una determinada concepción del derecho, así como lo que se considera que constituye el material jurídico relevante al caso particular. En primer lugar, analicé los criterios más relevantes que han conformado la *interpretación oficial* sobre la admisibilidad de las fuentes internacionales en la tutela de derechos humanos y, en particular, cómo el principio *pro personae* ha encontrado límites francos ante la noción de *restricciones constitucionales*. Como se ha podido advertir, la contraposición ideológica entre liberales y conservadores tiene una traducción en materia interpretativa que conduce a entender que los primeros serían más cercanos hacia posiciones del *formalismo interpretativo*, o bien, a asumir que el sistema de reglas preestablecido es la mayor razón con la que cuenta el intérprete para tomar decisiones de adscripción de significado. Frente a éstos, los segundos, los liberales que pueden considerarse *universalistas*, en términos de la protección de los derechos humanos, son más proclives a admitir que, en determinados contextos, además del dato positivo que suministran las *reglas*, los *principios* (en este caso los derechos) tienen un rol fundamental en materia interpretativa, que limita el papel de las *reglas*, y que incluso

pueden llegar a derrotarlas, o bien a oponerles excepciones a su cumplimiento, dando lugar a *ejercicios ponderativos*, cuyo resultado, en ocasiones, ha generado estándares interpretativos como los juicios de razonabilidad y proporcionalidad. Colocar etiquetas es una tarea ardua, pero me parece que ambas posiciones podrán ser catalogadas como *positivistas* y *postpositivistas*, respectivamente (Aguiló, 2017).

La tesis que podría seguirse de lo anteriormente establecido es la siguiente: quizás si asumimos un concepto de derecho, que exija que al definirlo designemos (únicamente) un conjunto de normas y decisiones, que además de ser un producto institucionalizado, deban, a través de los actos de creación y aplicación, necesariamente concretar los ideales ético políticos de la defensa de los derechos humanos, entonces no es posible rechazar las herramientas hermenéuticas y estándares interpretativos que aseguren el concepto de los derechos como genuinos y efectivos límites al poder, del juez y el legislador, asegurando con ello no sólo la *dimensión constitutiva* sino la *dimensión justificativa* de nuestra práctica jurídica. Si la tesis anterior resulta razonablemente aceptada, entonces el *formalismo interpretativo* puede no ser compatible con la prescripción derivada del artículo primero constitucional, en relación con el principio *pro personae*, y quizás no sólo eso, sino que incluso podría ponerlo en riesgo. Con ello, y es necesario precisarlo, no se quiere decir que a partir de ahora todo en el derecho sea decidible a partir de juegos ponderativos y maximización de derechos; la legalidad, la certeza y la seguridad jurídica, ideales afianzados por el Estado legislativo, tienen un peso fundamental en nuestras sociedades. Sin embargo, me parece que tomarse los derechos en serio conduce inevitablemente a los intérpretes a *cuestionar los límites legislativos*. A manera de ejemplo, y como botón de muestra de estas ideas, en torno a las concepciones acerca del alcance del *principio pro personae*, me gustaría presentar, de manera brevísima, los argumentos que se esgrimieron en una contradicción de tesis en materia administrativa. A tal efecto, y siendo fiel a una exposición meramente esquemática, me limitaré a contraponer los principales argumentos que a su vez reproducen, creo yo, las dos posturas ideológicas de las que he dado cuenta en el presente trabajo. La elección del caso<sup>6</sup> responde a una cuestión fundamental, y es que

---

6 El caso es el siguiente. Un contralor municipal conoció de un procedimiento administrativo disciplinario, por el que a un funcionario se le declara responsable, lo condena al pago de daños y perjuicios y lo inhabilitan del servicio público. Contra dicha determinación se interpone un recurso de revocación ante la Contraloría, que lo remite a presidencia municipal y se declara la incompetencia para conocer del asunto.

parece ser una cuestión poco controvertida que sea precisamente en el derecho administrativo un terreno en donde pueda resultar mucho más complejo hablar de la maximización de derechos en un ámbito tradicionalmente determinado por la *aplicación estricta del derecho*. En el análisis me ceñiré a la instancia del amparo que dio lugar a dos interpretaciones distintas que contendieron en la contradicción y que dieron lugar a la creación en el año 2017 a la tesis T:PC.XXVII.J/IIA (10ª), «*Litis abierta*». Este principio es aplicable en el procedimiento contencioso administrativo regulado por la ley de justicia administrativa del estado de Quintana Roo<sup>7</sup>». Tal tesis<sup>8</sup> resuelve un problema interpretativo, en

---

El contralor devuelve al recurrente el medio de defensa citado. Contra la citada determinación el recurrente interpone juicio contencioso administrativo. El sentido de la resolución, en esta instancia, fue la de sobreseer en el juicio respecto de la resolución emitida en el procedimiento administrativo disciplinario y, asimismo, declarar la nulidad del acuerdo por el cual el contralor devuelve el original y traslado del recurso de revocación al recurrente. El recurrente (ahora quejoso) promueve juicio de amparo directo. La contradicción presupuso dos criterios confrontados, si bien los antecedentes no son los mismos, se ciñen a la aplicación de la misma Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.

7 Los criterios contendientes en el Pleno de Circuito son: i) criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. Estima que los artículos 1, 2, 3, 6, 12, fracción IV, 19, 81, 83, 96, 110, 114, 193, 194, 195 y 197 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, interpretados conforme al derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el actor en el juicio contencioso administrativo estatal tiene derecho a proponer cuestiones relacionadas con violaciones ocurridas en el procedimiento de origen, además de legalidad en contra de la resolución del recurso en sede administrativa. Lo anterior, porque si bien el ordenamiento en cita no prevé expresamente el principio de *litis* abierta, como ocurre a nivel federal, ello se deriva de una interpretación integradora del referido ordenamiento legal, en especial de los artículos citados, que resultó ser el criterio mayoritario en la controversia en el pleno de circuito (vigésimo séptimo). ii) Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, que determinó que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo no prevé la figura de *litis* abierta, porque no existe disposición legal que la autorice. Por esa razón, no podía aplicarse por analogía a *litis* abierta que opera en el juicio de nulidad federal, porque deriva de una legislación no aplicable, como es el supuesto del artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

8 *Litis* abierta. Este principio es aplicable en el procedimiento contencioso administrativo regulado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo. El procedimiento contencioso administrativo en el Estado de Quintana Roo posee rasgos de un procedimiento inquisitivo, en la medida en que el legislador lo estableció como de orden público e interés social, con facultades de la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la entidad para indagar la verdad, a través del requerimiento de pruebas y del libre interrogatorio; en el que puede pro-

relación con la aplicación del *principio pro personae*, que vendría a maximizar el derecho de acceso a la justicia. Los argumentos expresados en el *voto mayoritario* son los siguientes: a) el derecho sustantivo ventilado en la Sala constitucional y administrativa del Tribunal Superior del Estado de Quintana Roo es de orden público e interés social y no la protección de un interés privado, por lo tanto se trata de un procedimiento no *dispositivo* sino *inquisitivo* que permite al juzgador un dominio procesal, conducente a conocer el fondo y allegarse a las pruebas necesarias para conocer la verdad; por ello es posible aplicar analógicamente el *principio de litis abierta*, no expresamente reconocida en la legislación del Estado, pero sí en la legislación federal (juicio de nulidad federal). Esta interpretación, a juicio de la mayoría, es la más acorde con el *principio pro personae* y el *derecho de acceso a la justicia*, de acuerdo con los artículos 1 y 17 de la Constitución política y 8 y 25 de la Convención Americana. Permitir el estudio de fondo a través de la *litis abierta*, maximiza, a juicio del voto mayoritario, el *derecho de tutela judicial efectiva* y, en consecuencia, el *derecho de acceso a la justicia completa*. Por su parte los argumentos de la disidencia, expresados en el voto particular –del magistrado Mercado Mejía– son los siguientes: 1) la procedencia –vía reforma– de la *litis abierta* en el juicio de nulidad federal tuvo por principal objetivo simplificar el procedimiento y fortalecer la recaudación, logrando altos niveles de cumplimiento y mayor seguridad a los contribuyentes, y 2) la *litis abierta*, de acuerdo con criterios de la Segunda Sala 2ª./j.32/2003 y 2ª.J 73/2013 (10ª), no implican una nueva oportunidad para presentar pruebas. La Convención Americana ha definido el *acceso a la justicia* tomando

---

nunciarse en la sentencia, no sólo respecto de las pretensiones de las partes, sino de los elementos de validez del acto o resolución impugnado, como es la competencia y la fundamentación y motivación. Así, cuando la pretensión del actor en la demanda de nulidad consiste en que se aborden aspectos de la resolución controvertida en sede administrativa, por haber mejorado los argumentos expuestos ante la enjuiciada, o expuesto incluso otros novedosos, la Sala puede realizar su estudio, bajo el principio de *litis abierta*, en caso de proceder, precisamente porque la pretensión del actor es obtener un pronunciamiento sobre ello, otorgándose a la autoridad demandada la oportunidad de defenderse al formular su contestación; además, porque con ello se logra un pronunciamiento no sólo de aspectos formales del acto o de la resolución impugnados, sino que se procura una resolución de fondo de la controversia, lo que deriva de los artículos 193 a 196 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, aplicados conforme al derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en los artículos 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8, numeral 1, y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues es la resolución de fondo, bajo el principio de *litis abierta*, la que otorga la máxima aplicación de dicho derecho fundamental, bajo la perspectiva de acceso a una justicia completa.



en cuenta que, en el orden interno, pueden existir *requisitos formales de procedencia y admisibilidad*, no se trata de un derecho ilimitado y maximizado por figuras *no previstas en ley*, debe sujetarse a plazos y reglas que fijen las leyes; 3) la *interpretación conforme* se ha fundamentado en un principio de conservación a la ley y, en este sentido, si la *litis* abierta no ha sido expresamente prevista por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo (LJAEQ), no puede integrarse por el órgano jurisdiccional, a través de una interpretación garantista que haga valer el principio *pro personae* (acceso a la justicia y tutela judicial efectiva), la no observancia de lo anterior compromete gravemente el *principio de estricto derecho*, al abrir la puerta a una revisión, en cualquier instancia, de cuestiones que no se hicieron valer previamente; 4) el recurso previsto en la LJAEQ cumple con los requisitos previstos por los estándares constitucionales y convencionales (está previsto en ley), y 5) el ejercicio de la jurisdicción (acceso a la justicia) presupone que el justiciable se ajuste a las reglas de procedibilidad de los recursos.

Dos cosas pueden agregarse finalmente a manera de conclusión. Nada implica, como se ha visto, que un órgano jurisdiccional administrativo pueda aplicar el principio *pro personae* y fuentes convencionales y, segunda, las disposiciones jurídicas establecidas en ley no otorgan, sin más, un motivo para su aplicación, ese es el trabajo argumentativo que debe de realizar el juez en el razonamiento aplicativo y, en todo caso, la invocación directa a las normas presupone que en ellas subyacen bienes jurídicamente tutelados, es decir, al final; todas las decisiones terminan por ponderar razones sustantivas. Si en verdad, como operadores jurídicos, hemos aceptado un nuevo paradigma; el cobijo en la certeza y seguridad jurídica no puede ser razón de nada sino de un puro y llano legalismo. Como dice Josep Aguiló (2007) «[e]l “reconocimiento” de derechos justifica la “imposición” de deberes, mientras que la imposición de deberes no sirve para justificar la titularidad de los derechos» (p. 671). Esto último, a mi juicio, es lo que justificaría el respeto irrestricto de los contenidos de los derechos humanos afianzados por el principio *pro personae*.

---

## Referencias

---

- Aguiló, J. (2007). *Positivismo y postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras*. Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, 30.
- El artículo primero constitucional en peligro. Carta abierta al diputado Francisco Arroyo. (8 de enero 2013). Redacción de El juego de la corte. *Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2276>
- Ferrer, E. (2011). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano, en M. Carbonell y P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Medina, A., Salazar, P. y Vázquez, D. (2015). Derechos humanos y restricciones. *Los dilemas de la justicia*. México: Porrúa-UNAM.
- Pinto, M. (1997). El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos, en M. Abregú y C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales / Editores del Puerto.



# Bases con genera derecho ad

## IX

### **Bases conceptuales generales de derecho administrativo**



Alejandro José Ramírez López  
Con la colaboración de  
Juan Carlos Lastiri Yamal



# ceptuales les de ministrativo

*El derecho es, entre otras muchas cosas,  
una práctica mediatizada por el lenguaje.  
Lo que en todo caso varía de propuesta en propuesta  
es el grado de indeterminación jurídica y,  
por tanto, de discrecionalidad interpretativa,  
que se sigue de la indeterminación lingüística.*

**Pilar Zambrano (2009, p. 55)**

## **Introducción**

### Planteamiento del problema y objetivos

La actividad de los tribunales administrativos, tal como están diseñados ahora, atiende a una problemática de sobra conocida por la sociedad mexicana: ineficiencia y corrupción de las diversas administraciones públicas. Por ello conviene plantear el estudio de qué hacen, cómo funcionan, cuáles son los resultados de sus procedimientos y resoluciones. Ineficiencia, muchas veces motivada por negligencia, ignorancia, culpa; en otros casos por dolo, mala fe y abierta corrupción.

En cualquier caso, la sociedad agraviada puede interponer mecanismos para hacer valer sus derechos, precisamente en dichos tribunales.

El objetivo de este breve artículo es recordar la importancia de volver sobre los conceptos básicos del derecho administrativo, para tratar de contribuir a minimizar las causas de la ineficiencia o corrupción, sea motivada por una u otra razón; muchas de las veces por ignorancia, pero no sólo de servidores públicos respecto a sus obligaciones, facultades y sus límites, consecuencias y responsabilidades (leves, graves, delictivas, administrativas, laborales, económicas, civiles, etc.) que se pueden generar; sino también de la sociedad civil, que ignora sus derechos, prerrogativas, garantías y los medios para hacerlos valer. El caso de la corrupción también es un tema de ignorancia que está en la base, lamentablemente, de la endeble cultura de legalidad de nuestro México; igualmente es un objetivo, por ende, contribuir a la reflexión de los valores éticos que priman en la ley y en las instituciones, pero que se olvidan o escatiman en la vida práctica y en la aplicación de dichas leyes y desempeño de algunas instituciones.

No pretendemos establecer ninguna base conceptual nueva en derecho administrativo. Ya están dadas muchas desde hace décadas, otras desde hace pocos años en este siglo XXI; y serían tantas que su simple recuento y breve definición excederían la extensión de nuestra colaboración en este texto. Valga un simple recordatorio de algunas de ellas: conceptos, ideas o instituciones jurídicas y/o éticas todas, que están presentes en el desarrollo diario de la actividad del Estado: acto jurídico, nulidad de los actos jurídicos, juicios, recursos y amparos; descentralización y autonomía; nombramiento administrativo, concesión y contrato administrativo; un servicio civil de carrera (que garantice meritocracia y limite espacios de corrupción, impunidad, nepotismo, cacicazgos); facultades convergentes y concurrentes, la toma de decisiones discrecional y la requisa, el correcto funcionamiento de una afirmativa o negativa ficta, entre muchos otros.

## Límites

Nos concentraremos en exponer someramente tres de dichos elementos: administración pública, acto administrativo y discrecionalidad. En cada una de estas instituciones radican muchas veces los errores, o bien, los actos de corrupción; de tal modo que el servidor público pueda tener una lectura general que le ayude a ubicar mejor las característi-

cas de estos conceptos básicos del derecho administrativo, así como los particulares igualmente puedan tener elementos para actuar en contra de la administración pública si descubren que en cualquiera de estas entidades o sus acciones, hay errores o mala fe que pudieran ser impugnados en tribunales, para representar así mejor sus propios y legítimos derechos e intereses.

## **Administración pública (AP)**

### **Generalidades conceptuales**

El Estado, en sentido estricto, se identifica con uno de sus elementos: Gobierno, concepto que está ligado al de administración pública, actuante en cualquiera de los tres poderes y niveles. La AP debe cumplir con tres características esenciales: 1) lograr los objetivos generales para el bien común; 2) administrar de manera eficiente todos los recursos públicos (humanos, financieros, técnicos y materiales), y 3) rendir cuentas ante los órganos encargados de vigilarles y la sociedad. Lo anterior desde luego sujeto siempre al principio público de legalidad, concepto esencial en cualquier democracia representativa popular y de derecho, significada en nuestra carta magna en el artículo 16, que establece que ninguna persona podrá ser molestada por el Estado, y cuando ello ocurra, éste deberá demostrar que lo hace a través de autoridad competente que funde y motive por escrito la razón de sus actos<sup>1</sup>. El Dr. Jorge Fernández Ruíz establece que la AP es el:

conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función pública, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado. (p. 129)

Visto así, la AP puede ser de varios tipos:

#### **1. Activa o contenciosa**

Se entiende por sujetos activos de la administración pública a aquellos que ejecutan los actos administrativos, es decir, la autoridad que pro-

---

1 «Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento».

duce la función administradora formal y materialmente administrativa; y a la administración contenciosa que es el ente facultado para resolver controversias o conflictos que surjan entre los gobernados y la administración pública.

## 2. Centralizada o paraestatal

De acuerdo con el artículo 90 de nuestra constitución la AP será centralizada y paraestatal; según el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la AP centralizada se compone de las secretarías de Estado, la consejería jurídica y los órganos reguladores coordinados en materia energética<sup>2</sup>. El autor Ignacio Pichardo (1974, p. 84) los caracteriza con estos elementos, entre otros:

- a. Dependen directamente en cuanto a jerarquía y administrativa-mente del titular del poder ejecutivo.
- b. El presidente tiene la facultad de remover y nombrar libremente a los titulares de los órganos centralizados.
- c. El presidente les delega funciones y los titulares únicamente actúan conforme a éstas.
- d. Sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación.

Para recordar brevemente la AP descentralizada o paraestatal, habrá que tomar en cuenta, además de las normas antes citadas, la Ley Federal de Entidades Paraestatales<sup>3</sup> que se compone de organismos descentralizados, fideicomisos, institutos y empresas de participación estatal mayoritaria, los cuales realizan actividades correspondientes a las áreas prioritarias, la prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Los organismos tienen personalidad jurídica propia, los funcionarios son nombrados o removidos por el consejo de administración, no dependen del ejecutivo y tienen patrimonio propio.

---

2 Al respecto consultar a Nava (2016, pp. 251-252). En ese contexto es igualmente interesante el estudio sobre los órganos constitucionales autónomos en México. Conviene su análisis para entender mejor su relación con la AP y, en su caso, sustentar si sus actividades pueden ser sujetas de controversias en tribunales administrativos como el que nos ocupa.

3 La Ley Federal de Entidades Paraestatales (artículos 14, 24, 28 y 40) establece características de éstas y el Registro Público de Organismos Descentralizados. Conviene de todos modos atender a la ley de creación de estas entidades para conocer su clasificación y sus facultades.



### 3. Federal, local y municipal

La AP desarrolla la división de poderes material o por funciones, pero igualmente en los tres niveles de gobierno, según la organización administrativa territorial del pacto federal constitucional. El tribunal en estudio analiza y resuelve los asuntos locales y municipales en el estado de Puebla, por lo que es atendiendo a las normas del estado, o concurrentes con estado y municipio, en las que puede tener intervención directa<sup>4</sup>.

Del adecuado conocimiento de estas normas y la forma en que están organizadas las administraciones públicas, suele depender en gran medida el mayor o menor número de errores o actos de corrupción que se presentan en la aplicación de la ley, mediante la acción de la AP. De ahí la importancia de su conocimiento tanto por parte de autoridades como de la población en general. Los servidores públicos pueden incurrir desde luego en faltas leves, graves, e incluso en una dimensión de carácter penal.

## **Acto administrativo**

### Concepto y elementos característicos

Nuevamente el especialista Jorge Fernández (2016) señala que éste es uno de los conceptos torales que debe ser bien entendido en el marco del derecho administrativo, y lo clasifica desde diversas ópticas y consideraciones (p. 129). Puede ser visto como el correlativo acto jurídico de una persona, pero con las particularidades de que, en este caso, la persona es el Estado. Así pues, es una manifestación unilateral de voluntad de un órgano del poder público; implica el ejercicio de la función administrativa y genera efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos a los que haga referencia. Puede crear, modificar, extinguir derechos y obligaciones en favor o a cargo de sujetos determinados.

Recordemos sus características generales:

---

4 Máximo Gámiz plantea la jerarquía de las normas, especialmente en las entidades federativas, y con relación a las normas federales (para dar cumplimiento al artículo 133 de la Constitución, sobre el respeto a la ley suprema de la Unión. Al respecto véase a Gamiz (2000, pp. 261 y 275).

- **Presunción de legitimidad:** significa que el acto administrativo se ha producido con apego al derecho positivo vigente que regula la actividad administrativa.
- **Ejecutoriedad:** el acto administrativo es obligatorio o exigible y por lo tanto debe cumplirse. La administración puede ejecutar coactivamente el acto contra la oposición de los interesados sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional.
- **Impugnabilidad:** consiste en la posibilidad que tiene el interesado de inconformarse y defenderse de tal acto, bien mediante procedimiento administrativo o ya por medio del procedimiento judicial.

Y sus elementos esenciales:

- **El sujeto:** existen dos sujetos, el activo que es el órgano competente del Estado, que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos. El sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente.
- **La voluntad:** está referida al sujeto activo, es decir, al órgano emisor. No puede ser tácita y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicada a efecto de que el sujeto pasivo quede debidamente enterado y por tanto en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.
- **El objeto:** consiste en lo que el sujeto activo «decide, certifica u opina» (Fernández, 2016), debiendo ser lícito, cierto, determinado físico y jurídicamente posible, razonable y moral.

El objeto se identifica como la materia o contenido del acto el cual de acuerdo con el derecho común es cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia que se refiere el acto sea real y puede ser objeto de la actuación de la administración de acuerdo con la ley. (Delgadillo, 1982, pp. 292-293)

- **El fin:** viene a hacer el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización. «El fin como elemento del acto administrativo es aquello que pretende la voluntad del titular del po-

der administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone» (Boquera, 1972, p. 78).

- **La forma:** es la exteriorización de la voluntad del sujeto activo que realiza el acto.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto que en esta última rama del derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa. (Fraga, citado en Fernández, 2016, pp. 146-147)

El Estado puede participar en actos bilaterales, unilaterales, en calidad de ente público y en ocasiones incluso en actos de naturaleza privada. Pueden ser realizados por órganos tanto administrativos, como jurisdiccionales y legislativos. Por ejemplo, los contratos administrativos: aquellos en los que el Estado realiza bilateralmente con los particulares, relaciones contractuales propiamente de naturaleza privada, y actos unilaterales administrativos: aquellos que se producen únicamente por la voluntad del Estado. Se pueden dividir en dos categorías, a) individuales: producen sus efectos en sujetos específicos ante un procedimiento, como pudiere ser un permiso, independientemente de su naturaleza, o una multa, y b) generales: son aquellos actos de la autoridad que producen consecuencias jurídicas en un colectivo, como el reglamento de tránsito de la ciudad de Puebla.

Útil recordar también que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula este concepto esencial para observar el comportamiento de las administraciones públicas en aspectos tales como la revocación, la anulación, la extinción por renuncia, o por incumplimiento de la finalidad del acto administrativo (ver artículos 11, 83, 91 y otros) y otorga el recurso de revisión a los afectados para proteger sus derechos, obligando a la autoridad a resolverlo a través de declarar su inexistencia, nulidad o anulabilidad, o bien, revocarlo total o parcialmente. Para el estado de Puebla deben observarse los artículos 1, 3 y 36 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla, así como el 4, y diversos de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.

## Discrecionalidad en las decisiones concepto general

En la conformación de dicha voluntad, por parte de las administración pública, es común que se tengan que tomar decisiones que no pueden definirse con tiempo suficiente, ni en el gabinete u oficina (la utilización de bienes de particulares, a través de una requisita, para apagar incendios, por ejemplo); sino muchas veces en el apresuramiento del trabajo cotidiano, en el día a día, de inspectores (en materia ambiental y de salud), por ejemplo, en la vía pública, o de policías y fuerzas de seguridad (para determinar qué vehículos detendrán para hacer inspecciones de alcoholímetro, u otras, por ejemplo), tomando en cuenta la información que se tiene en un momento determinado, ante situaciones de urgencia. Es común en las administraciones públicas del mundo, que se otorgue cierto margen de decisión discrecional al servidor público (conforme a su criterio) confiando en su conocimiento de las normas, así como en su buen juicio y visión ética, su intención de ser transparente en su actuación y de rendir cuentas de sus actos.

Sin embargo, *discrecional* no puede ser entendido como *arbitrario*, ni la aplicación de un criterio caprichoso. Debe apegarse siempre al principio público de legalidad antes mencionado, y respetar en todo momento los derechos fundamentales de las personas. Por otro lado, limitar la toma de decisiones discrecionales de manera absoluta para tratar de evitar incurrir en supuestas arbitrariedades no es recomendable, pues puede ir en detrimento de un buen servicio de la administración pública (federal, estatal y municipal); ya que la realidad es múltiple, variable y compleja, y no pueden estar contemplados absolutamente todos los supuestos que se pueden presentar en la realidad, en una norma determinada, más en estos tiempos de cambios acelerados en temas tecnológicos, por ejemplo. Sin embargo, muchas veces el abuso de dichas decisiones discrecionales hace incurrir en responsabilidades a los servidores públicos, y pueden ser fuente de litigios precisamente ante los tribunales administrativos.

Ante ello, consideramos que faltan estudios en esta materia en México, una reglamentación más precisa, en lo posible, de tal modo que se establezcan parámetros máximos y mínimos a considerar en la toma de decisiones, buscando que en todo momento: a) esas decisiones discrecionales no incurran en situaciones que violen derechos humanos, b) no sean particularizadas a determinados sujetos, c) generen beneficios

indebidos a otras partes, d) no obedezcan a caprichos de autoridad alguna y e) se puedan justificar racional y objetivamente, en posteriores análisis y rendiciones de cuentas, como decisiones que apelan a la legalidad y a la ética en cada una de sus partes.

El tema se presenta también en el ejercicio de la función jurisdiccional, y el tribunal en estudio no sería la excepción, así lo plantea, por ejemplo, Juan García (2018) cuando dice:

La tesis positivista de la discrecionalidad judicial, verdadera señal de identidad del iuspositivismo del siglo XX, viene en esencia a decir que siempre o casi siempre tiene el juez algún margen de elección al resolver los casos que se le someten mediante la aplicación de las normas llamadas de derecho positivo. Y ello es inexorablemente así, según el positivismo jurídico, porque toda una serie de operaciones imprescindibles, como parte del razonamiento judicial sobre los hechos y sobre el derecho que se les aplica, tiene carácter valorativo. Tal ocurre con el juicio sobre la relevancia de los elementos fácticos del caso y su prueba.

## **Elementos a considerar**

Existe una carencia relativa de información sobre el tema; ante lo que conviene tomar en cuenta los siguientes posibles elementos para regular las decisiones discrecionales en la práctica administrativa:

- a. La decisión debe tener razonabilidad, al mostrar que se busca evitar un posible daño mayor al tomar una determinada decisión discrecional.
- b. Debe demostrar que se tomó la decisión de manera aleatoria, en un sistema tipo insaculación, comprobable por testigos y predeterminada de antemano (por ejemplo, determinación de números o letras de matrículas o placas y de vehículos a inspeccionar), para evitar que la medida afecte sólo a individuos particularizados.
- c. No violar derechos humanos tales como la vida, la salud, la igualdad, la no discriminación, el debido proceso y sus garantías.
- d. En lo posible establecer parámetros máximos y mínimos, si en la decisión están considerados elementos de carácter metrológico, ya sea en peso, altura, velocidad, temperatura, presión, etc. (por

ejemplo, en las inspecciones que autoridades ambientales realicen a una empresa, y detecten factores de riesgo por humos, presión, temperatura u otros criterios que los lleven a tomar la decisión de mandar detener el funcionamiento de una planta industrial, o incluso clausurarla).

- e. Temporal (durante cuánto tiempo se aplicará la decisión discrecional de que se trate).
- f. Que se informe de manera transparente las razones, el método usado y los resultados.

No obstante, no hay una falta total de estudios al respecto, hay, también, criterios jurisdiccionales que nos ayudan a esclarecer los procedimientos debidos en decisiones discrecionales. Al respecto conviene atender a la tesis 162592 (Tribunal Colegiado de Circuito, marzo 2011) en la materia:

Los artículos 161 a 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regulan el procedimiento a seguir en la inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental y, específicamente, el último de ellos precisa que en la resolución administrativa que decida la infracción, la autoridad señalará las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor el infractor, que éste debe comunicar a la autoridad por escrito y en forma detallada haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas y, en su penúltimo párrafo, detalla que en caso de que las lleve a cabo, no sea reincidente y no se esté en alguno de los supuestos del artículo 170 de la referida ley —casos de riesgo inminente de desequilibrio ecológico, de daño o deterioro grave a los recursos naturales, de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública—, la autoridad «podrá» revocar o modificar la sanción impuesta.

## Conclusiones

En el conocimiento de las funciones y facultades del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla conviene volver a las bases de algunos de los principales conceptos del derecho administrativo en general, donde se encuentran en muchas ocasiones la fuente de actos jurídicos invalidables, que afectan los intereses y derechos de los particulares —fuente de ineficiencia en la actuación de las AP—, así como de actos de corrupción.

Igualmente conviene la comprensión de otros conceptos como los tipos de administraciones públicas y sus funciones, ya que en diversas ocasiones los problemas legales pueden derivar del desconocimiento de sus competencias y diversos factores sobre dichas instituciones, entre otros, las facultades convergentes y concurrentes que pueden tener diversos órganos e instancias de las diferentes AP, que al ignorarlas o confundirlas, generan muchas de las reclamaciones que se llevarán a juicio ante el tribunal en estudio.

La discrecionalidad mal aplicada en la toma de decisiones de muchas actuaciones de la AP, que hacen que se confunden —algunas veces— con actos arbitrarios por parte de la autoridad que se olvida de fundar y motivar sus acciones discrecionales, es otro ejemplo de cómo el análisis de elementos conceptuales básicos, como éstos (entre varios otros que sólo se mencionan en el artículo), pueden ser de utilidad tanto para autoridades, como para los ciudadanos, que podrán hacer un uso más razonable y sustentado de las actuaciones procesales que les corresponda ejercer en el tribunal.

---

## Referencias

---

- Fernández, J. (2016). *Derecho administrativo*. Colección INHERM. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>
- García, J. A. (2020). Discrecionalidad judicial. Almacén de Derecho. Recuperado de <https://almacendederecho.org/discrecionalidad-judicial>.
- Gamiz, M. (2000). *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. México: UNAM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.
- Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla.
- Nava, J. (2016). *Curso sobre administración pública federal*. México: Editorial Porrúa.
- Pichardo, I. (1974). Aspectos fundamentales de la evolución de la administración pública mexicana. 1952-1974, en *Ponencias de México al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: IV.2o.A.274. Registro: 162592. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XXXIII (marzo de 2011).
- Zambrano, P. (2009). La inevitable creatividad en la interpretación jurídica. Una aproximación iusfilosófica a la tesis de la discrecionalidad. México: UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2690/2.pdf>





# *Litis* abierta: jurisprudencial contencioso

**X**

## ***Litis* abierta: desacierto jurisprudencial en el juicio contencioso administrativo**



José Jaime Esparragoza Ramírez  
Con la colaboración de  
Jimena Alfonsín Fox



# desacuerdo en el juicio administrativo

## Introducción

**E**n ocasiones es complicado explicar a los alumnos el principio de *litis* abierta, figura procesal que se encuentra regulada en el ámbito federal y local, segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, entendida como la posibilidad de presentar conceptos de impugnación no enderezados como agravios en el recurso administrativo, cuando esa resolución no satisfaga el interés jurídico del recurrente.

En este sentido, legalmente no existe limitación alguna para presentar nuevos argumentos de defensa que no se hicieron valer en el ámbito administrativo, pero la Segunda Sala de la Suprema Corte vía jurisprudencia, materia de este estudio, ha limitado la presentación de medios de prueba en juicio para su valoración, cuando dichas pruebas no fueron presentadas ante el ente administrativo, procedimiento fiscalizador o el propio recurso, cuestión difícil de explicar porque no

---

1 Idéntica redacción contiene el artículo 1 de la Ley del Procedimiento Contencioso del Estado de Puebla al establecer que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

se desprende esa limitación de la norma y el Poder Judicial no podría reformar dicha regulación bajo la óptica de una interpretación, por lo que hay una diferencia radical entre el texto normativo y la directriz jurisprudencial, más que una interpretación, parecería una nueva disposición.

Pero la explicación académica pasa a segundo término cuando hay que representar algún asunto donde el contribuyente no tuvo la oportunidad, por alguna circunstancia, de contar con los registros y soportes contables durante el desarrollo del ejercicio de facultades de comprobación o en la tramitación del recurso, ya que aunque acuda a impugnar ante un tribunal autónomo, artículo 73 fracción XXIX, inciso H de la Constitución federal<sup>2</sup>, la jurisprudencia ordena a los magistrados de la sala jurisdiccional no valorar en sentencia esas pruebas, incluyendo la pericial contable, paradójicamente como si el propio tribunal fuera parte de la administración pública, prevaleciendo las mismas directrices administrativas en la etapa procesal.

En consecuencia, desde la publicación de esa jurisprudencia en julio de 2013, al rubro: «Juicio contencioso administrativo. El principio de *litis* abierta que lo rige, no implica para el actor una nueva oportunidad de ofrecer las pruebas que, conforme a la ley, debió exhibir en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo procedente, estando en posibilidad legal de hacerlo [modificación de la jurisprudencia 2a./j. 69/2001 (\*)]» (*Semanario Judicial de la Federación*, 2013, p. 917)<sup>3</sup>; parecería que a estas alturas ese tema estuviera ya superado, porque lo delineó el máximo tribunal, pero no es así, recordamos la aplicación de ese criterio a diario, cuando las autoridades en contestación de demanda piden en juicio contencioso el desechamiento de las pruebas documentales que contienen la contabilidad y pericial contable o su no valoración en sentencia, por lo que es buena oportunidad para destacar al día de hoy los lineamientos desafortunados de su contenido que no se olvidan en cada juicio que se promueve.

---

2 Para estudiar la violación a la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ver a Gerardo Nieto Martínez y Alejandro Arzate Mejía (2013).

3 Ese mismo criterio es compartido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia.

## ***Litis* abierta: nacimiento y evolución jurisprudencial**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó en las jurisprudencias 2a./J. 11/93 y 2a./J. 20/93 que el Tribunal Fiscal de la Federación no estaba obligado a estudiar los argumentos por los que se reiteraban cuestiones ya analizadas en el recurso administrativo, o planteadas en temas no expuestos en éste. Por tal motivo, mediante reforma publicada el 15 de diciembre de 1995, se introdujo, en los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, *el principio de litis abierta*<sup>4</sup>.

Con el nacimiento de esta figura el 1 de enero de 1996, ya con la entrada en vigor el decreto de reforma a los artículos mencionados del Título VI Del Juicio Contencioso Administrativo del Código Fiscal de la Federación, por primera vez se estableció el principio de *litis abierta*, dejando atrás la aplicación de la *litis* cerrada que prevalecía en el juicio contencioso administrativo antes.

Sin embargo, fue hasta el mes de diciembre de 2001 cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* la tesis de jurisprudencia 2a./J. 69/2001, donde estableció de una interpretación a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, que en el supuesto de que se interpusiera algún recurso y en la resolución a éste recaída, no fuera satisfecho el interés del recurrente, podría mediante el juicio contencioso, expresar conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad del oficio impugnado, aun cuando éstos no hubieran sido planteados en el recurso de revocación, *pudiendo además aportar pruebas para acreditar su acción*, incluso cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento administrativo, *mismas que debían ser admitidas y valoradas* por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa al momento de dictar sentencia. Este último

---

4 En la exposición de motivos que dio lugar a esa reforma se expresó en forma impecable la finalidad de la figura procesal *litis* abierta: «Una reforma importante en el terreno de la simplificación, será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal. Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el tribunal fiscal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante». Ver jurisprudencia VIII-J-2aS-70 (mayo de 2019, p. 97).

señalamiento legislativo fue olvidado por el Poder Judicial desde el 2013 por la jurisprudencia que se analiza.

Posteriormente, fue en la jurisprudencia 2a./J. 32/2003 donde se estableció precisamente que la *litis* abierta permitía al particular plantear argumentos novedosos o reiterativos. Posteriormente, en la jurisprudencia 2a./J. 27/2008 se indicó que la *litis* abierta no opera si el recurso administrativo fue desechado o sobreseído, dado que primero debe demostrarse la ilegalidad del pronunciamiento correspondiente, lo cual fue retomado en el último párrafo del artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Así, en las jurisprudencias 2a./J. 69/2001, 2a./J. 94/2002 y 2a./J. 47/2003 se sostuvo que el principio de *litis* abierta también aplicaba a pruebas no ofrecidas en el procedimiento administrativo.

En una nueva reflexión, en el mes de julio de 2013, cambiando totalmente la figura de *litis* abierta, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial número 2a./J. 73/2013 (10a.), observa que en el juicio contencioso administrativo, el principio de *litis* abierta que lo rige no implica para el actor una nueva oportunidad de ofrecer las pruebas que, conforme a la ley, debió exhibir en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo procedente, estando en posibilidad legal de hacerlo. En este sentido se modificó de manera substancial la jurisprudencia 2a./j. 69/2001.

## **Alcance normativo y jurisprudencial de *litis* abierta**

Actualmente, el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo define que el principio de *litis* abierta consiste en la posibilidad procesal de presentar agravios no enderezados en el recurso administrativo, siempre que esa resolución al recurso le siga afectando al promovente, esto es, si existe omisión de agravios presentados en el recurso administrativo tendientes a anular el acto o resolución impugnada, no obsta para que el actor en el proceso administrativo pueda presentar nuevos conceptos de impugnación con las prueba pertinentes para probar los hechos.

Ahora bien, aunque dicho precepto no hace alusión al ofrecimiento o valoración de prueba alguna, y menos que se tengan por consentidos los hechos u omisiones encontrados en el procedimiento fiscalizador:

válidamente puede hacer valer conceptos que no había planteado en la instancia administrativa y en esa consideración, si la Sala cuenta con elementos necesarios y suficientes, debe pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, en esa parte cuestionada, pues de no hacerlo afectaría la esfera jurídica del accionante, a menos que la juzgadora no cuente con dichos elementos, caso en el cual deberá precisar cuáles son éstos y motivar la determinación en ese sentido, para que sea entonces la propia autoridad quien se pronuncie al respecto. (VII-CASR-8ME-25. *Litis* abierta, 2015, p. 194)

Hay que precisar que el artículo 1 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, segundo párrafo, regula la figura de *litis* en el proceso jurisdiccional, denotado como pleito, litigio judicial y actuación en juicio, pero tales conceptos no satisfacen a las instituciones jurídicas, porque no es totalmente exacto que toda *litis* contenga un pleito o controversia, pues se omiten situaciones procesales como el allanamiento o la confesión total de la demanda y pretensiones en que la instancia se agota sin mayores trámites procesales y se pronuncia sentencia, que sin duda será condenatoria en la extensión de lo reclamado, y por ello se puede decir válidamente que no hay *litis* cuando no se plantea contradictorio alguno (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2006, p. 1835).

La *litis*, en el proceso moderno, presenta notas características tales que realizada la contestación, el actor no puede variar su demanda ni el demandado sus defensas, salvo algunas excepciones; por consiguiente, en términos generales, integrada la *litis*, las partes no pueden modificarla, y a sus límites debe ceñirse el pronunciamiento judicial (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2006, p. 1835).

Pero el artículo 1 de la norma adjetiva regula una modalidad de *litis*, denominada *litis abierta* y que consiste en que el demandante puede impugnar una resolución recaída a un recurso administrativo y, simultáneamente, está impugnando la resolución combatida en sede administrativa, en la parte que continúa afectándolo, con la posibilidad de hacer valer conceptos de nulidad en contra de la resolución combatida en el recurso y de la recaída a éste y, además, respecto de la primera puede introducir argumentos diferentes a los que hizo valer en el recurso administrativo. Es decir, puede hacer valer argumentos y ofrecer pruebas que no se hayan expuesto en el recurso o que incluso reiteren

lo propuesto en éste para combatir la resolución de origen en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

## **Lineamientos contenidos en la jurisprudencia: 2a./J. 73/2013 (10a.)**

La tesis de jurisprudencia, objeto del presente estudio, modifica radicalmente la jurisprudencia 2a./J. 69/2001<sup>5</sup>, emitida por la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que el principio de *litis* abierta se traduce en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso, pero tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en juicio *los medios de prueba* que, conforme a la ley, debió presentar en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo para *desvirtuar los hechos u omisiones* advertidos por la autoridad administrativa.

Continúa en su análisis la Segunda Sala sosteniendo que de haber sido esa la intención del legislador, así lo habría señalado expresamente, como lo hizo tratándose del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación en el que, por excepción, se concede al contribuyente el derecho de ofrecer las pruebas que por cualquier motivo no exhibió ante la autoridad fiscalizadora, para procurar la solución de las controversias fiscales en sede administrativa con la mayor celeridad posible y evitar su impugnación en sede jurisdiccional.

En este orden de ideas, sigue argumentando la Sala que tal prerrogativa no puede entenderse extendida al juicio contencioso administrativo, pues no sería jurídicamente válido declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó en el procedimiento de origen o en el recurso adminis-

---

5 La ejecutoria arroja elementos importantes: a) el actor podrá expresar conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad de aquélla, aun cuando éstos no hayan sido planteados en la instancia administrativa; b) en el juicio contencioso se plantea una *litis* distinta a la del recurso que le precedió, existiendo cambio en la situación jurídica y se pone en evidencia con el diverso carácter jurídico, y c) las normas especiales expresas que regulan el juicio contencioso fiscal y contra el derecho que tiene todo gobernado de probar los hechos constitutivos de su acción en el procedimiento jurisdiccional.



trativo, estando obligado a ello y en posibilidad legal de hacerlo, como lo prescribe el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Precepto constitucional que indica que los gobernados deben conservar la documentación indispensable para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y exhibirla cuando sea requerida por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación. Estimar lo contrario significaría sostener que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede sustituirse en las facultades propias de la autoridad fiscal y declarar la nulidad de sus actos por causas atribuibles al particular.

En resumen, la Segunda Sala de la SCJN sostiene los argumentos siguientes: a) el principio de *litis* abierta se traduce en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso, pero tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debió presentar en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo, bajo las únicas dos razones; b) ya que de haber sido esa la intención del legislador, así lo habría señalado expresamente como lo hizo tratándose del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación en el que, por excepción, se concede al contribuyente el derecho de ofrecer las pruebas que por cualquier motivo no exhibió ante la autoridad fiscalizadora, y c) no sería jurídicamente válido declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo, estando obligado a ello y en posibilidad legal de hacerlo, como lo prescribe el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Derecho constitucional a no *autoincriminarse* en materia tributaria**

En la tesis de jurisprudencia se ignoraron varios derechos fundamentales, entre otros, la autonomía del tribunal jurisdiccional, al supeditarlo a la esfera administrativa siendo independiente, y negar la valoración de las pruebas ofrecidas en juicio, si no estuvieran presentadas antes.

Además, el derecho a *no autoincriminarse* por parte del contribuyente se daña, al obligarlo por disposiciones legales a colaborar en fa-

cultades (artículo 63 del Código Fiscal de la Federación) y presentar de inmediato la contabilidad de acuerdo al artículo 53 inciso a del Código Fiscal; contrario a este principio regulado por el artículo 20 inciso b, fracción II constitucional por cuanto:

a declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda inco-municación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio.

Como se observa, el motivo del nuevo criterio jurisprudencial se sustenta en la obligación de aportar medios de prueba tanto en el procedimiento fiscalizador o recurso administrativo, la contabilidad como medio de prueba destaca en materia fiscal a través de una pericial para desvirtuar los hechos u omisiones que entrañen el incumplimiento de obligaciones fiscales para conocer la causación de los hechos imponibles y la base para el cálculo del impuesto, siendo que la máxima constitucional de aplicación en materia administrativa refiere a derechos importantes: i) derecho a guardar silencio, si declara, ii) no ser utilizado en su perjuicio, y si vamos al extremo, cuando se le pide al contribuyente entregar la contabilidad de inmediato so pena de consecuencias legales insuperables, y iii) la confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio, aplicable estos elementos en materia fiscal.

Por cuanto, a los dos primeros puntos, no hay duda alguna de que son de aplicación importante en materia tributaria, pero, por si fuera poco, si el contribuyente no cuenta con la contabilidad en el momento de ser requerida en facultades de comprobación, que debe ser entregada de inmediato, se tendrían consecuencias legales funestas<sup>6</sup>.

Como se advierte de la jurisprudencia que se analiza, se pierde la posibilidad probatoria en juicio, siendo que el contribuyente en el pro-

---

6 Varias son las consecuencias fiscales al no poder entregar los registros contables y sus soportes en facultades de comprobación: a) no es procedente el cumplimiento espontáneo, artículo 73, fracción II del CFF; b) infracción administrativa y en consecuencia multa, artículos 83, fracción I y 84, fracción I, ambos del CFF; c) medida de apremio, como es el aseguramiento de cuentas bancarias de acuerdo a los artículos 40, fracción II y 40-A, ambos del CFF; d) presuntiva de ingresos, artículo 55, fracción II del CFF, y e) delito como sanciones corporales, artículo 111, fracción III del CFF.

cedimiento de fiscalización o en recurso, ambos en sedes administrativas, tiene el derecho constitucional a reservarse su entrega, al amparo del artículo 20 inciso b, fracción II constitucional, particularmente que deba ser entregada la contabilidad de inmediato a la luz de los *principios de tipicidad en materia penal y aplicables en infracciones en materia administrativa*, como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vía jurisprudencia (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2006, p. 1667).

Al respecto de este derecho aplicable en materia tributaria, se tiene una obra impecable que contiene criterios de los máximos tribunales en el Sistema Tributario Español, Jorge Sarró Rius (2009) señala que:

la circunstancia de que el derecho a la no autoincriminación proteja ante todo la voluntad del interesado como fuente fiable de prueba resulta determinante a la hora de valorarse su vigencia frente a la práctica de la inspección de Hacienda de requerir libros de contabilidad, contratos, facturas u otra documentación. En tales casos, las eventuales pruebas que se obtengan serán naturalmente inválidas y la persona que cometa el abuso deberá responder por sus acciones en el orden correspondiente, pero los derechos vulnerados no serán tanto las garantías a la no autoincriminación como, directamente, los derechos a la libertad, la dignidad o intimidad. (pp. 53-54)

Como señala el autor, si existe coacción por parte de la administración pública para allegarse de la contabilidad, recargada en algún fundamento legal o reglamentario, no solamente se violenta el derecho a no autoincriminarse, también a los derechos básicos como la libertad, dignidad o intimidad, al dar a conocer los documentos y registros contables con sus soportes como contratos y facturas en procedimientos de fiscalización. En una conclusión impecable, dicho autor sostiene que:

la protección frente a la autoincriminación se dirige fundamentalmente a garantizar que la voluntad del acusado es fiable y no se tuerce indebidamente propiciando falsas confesiones que llevan a condenas erróneas. Precisamente por tal motivo, el derecho a no autoincriminarse no rige para aquellos elementos probatorios que tienen una existencia previa independiente de la voluntad del acusado. (p. 56)

Una obra también importante relativa al derecho a no autoincriminarse, es la de J. Alberto Sanz Díaz-Palacios (2004), que destaca que el tribunal constitucional en sentencia 197/1995 del 21 de diciembre señaló que para los procedimientos administrativos:

no puede suscitar duda que el derecho a no declarar en contra de sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa al que presta cobertura en su manifestación pasiva, rige y ha de ser respetado, en principio, en la imposición de cualquier sanción administrativa... No quedarían salvaguardados si se admitiera que la administración pudiera compeler u obligar al administrado a confesar la comisión o autoría de los hechos antijurídicos que se le imputan o pudieran imputar o a declarar en tal sentido. (p. 138)

En este orden de ideas, la jurisprudencia objeto de estudio obliga a presentar los medios de prueba como la contabilidad, sin que considere que al presentarla sería como declarar en su contra, esto es, si algún registro contable es equivocado, o bien, los mismos no cuentan como los sustentos documentales que amparan a esos registros o no se tiene completa al momento de requerirla de inmediato, violenta ese derecho a no autoincriminarse, por lo que la jurisprudencia se aparta de ese derecho al no valorar en juicio pruebas no ofrecidas en la sede administrativa, siendo que constitucionalmente no está obligado.

En conclusión, obligar a presentar las pruebas en el procedimiento *so pena de* no ser valoradas, coacciona su presentación en un procedimiento de comprobación, donde no hay carga de la prueba, como Palao Tobada –uno de los grandes en el derecho tributario– aclara, esa falsa idea de que en los procedimientos administrativos exista carga de la prueba, igual o similar a los juicios, señalando que:

lo cierto es que la administración, cuando aplica la ley impositiva, no prueba en sentido estricto los hechos que justifican la emancipación del acto de liquidación, sino que comprueba (*iaccerta!*) que se han dado los presupuestos que la legitiman, de tal modo que, solo en un hipotético momento ulterior, cuando

en la vía jurisdiccional fuera revisada su actuación, debería de probar sus alegaciones en favor de la legitimidad de la actuación administrativa. (p. 24)

## **Otros planteamientos desatendidos por la jurisprudencia**

Cuando se acepta la idea de ponderar con mayor importancia los medios de prueba vertidos en los procedimientos administrativos en lugar de tener la posibilidad de presentar nuevos conceptos de impugnación y pruebas para acreditar los hechos en una demanda, parece que la impartición de justicia se supedita al ámbito administrativo, dicha percepción se observa en el artículo en el 46, fracción IV, tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación que señala que:

se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señale el lugar en que se encuentren.

Lo cual es desafortunado, como se aprecia a continuación.

## **Normas procesales vs. normas procedimentales**

Dicha disposición contenida en el Código Fiscal de la Federación, reguladora de la visita domiciliaria, señala que se tendrán por consentidos dentro del procedimiento cuando el contribuyente no presente o desvirtúe con los documentos, libros o registros contables, entre la última acta parcial y acta final, pero esa disposición no puede oponerse a la posibilidad procesal de presentar pruebas en juicio de nulidad que advierte el artículo 40, segundo párrafo de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que dispone que:

en los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes,

salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Siguiendo el criterio acertado y reconocido por la jurisprudencia que fue superada 2a./J. 69/2001<sup>7</sup> emitida por la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe prevalecer la norma que regula en específico al juicio contencioso y no la regula el procedimiento fiscalizador, aunque sea el origen, ya que la *litis* en juicio corresponde a actos y situaciones jurídicas distintas, máxime si antes se interpuso recurso administrativo y se impugna la resolución originaria que le sigue afectando, cuestión que permite la *litis* abierta y que lamentablemente no se tiene ya en la tesis actual 2a./J. 73/2013 (10a.).

Al negar la posibilidad de presentar nuevas pruebas que no consignaron en la instancia administrativa, se pierde de vista que la *litis* enderezada en el recurso administrativo es una nueva, y la situación jurídica, por un lado, y viendo en su origen, en el procedimiento administrativo, que no hay carga de prueba, como lo apunta Palao Taboada, existe un diverso carácter jurídico que asume el órgano de la administración pública involucrado, pues mientras en el juicio de nulidad es sólo una de las partes en la controversia y está sujeta a la jurisdicción del citado tribunal en plena igualdad con las demás partes en el juicio, al emitir el acto administrativo y al resolver el recurso conducente, actúa como autoridad ejerciendo su imperio sobre los particulares, siendo además revisor de sus propios actos.

Sostener lo contrario atenta contra las normas especiales expresas que regulan el juicio contencioso fiscal, y contra el derecho que tiene todo gobernado de probar los hechos constitutivos de su acción en el procedimiento jurisdiccional en materia fiscal, es decir, *el derecho del demandante para que el juzgador o el tribunal administrativo admita las pruebas que se ofrezcan y sean pertinentes e idóneas para acreditar los*

---

7 Sin duda alguna, en materia fiscal, esos medios de prueba que debieron ser ofrecidos en el procedimiento de fiscalización o recurso administrativo, según la jurisprudencia vigente que se contienen en la fracción I del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, como son los registros, asientos contables y sus soportes documentales, si no son presentados en el ámbito administrativo ya no son sujetos de valoración en juicio, siendo instancias distintas, ya que el tribunal jurisdiccional no pertenece a ese ámbito, sino que es autónomo con base en el artículo 73, fracción XXIX, inciso h constitucional, son facultades del congreso «expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía (...)».

hechos en que sus argumentos de impugnación se funden, así como de que *dichas pruebas se desahoguen y sean valoradas conforme a derecho*.

Un caso similar, muy claro y que ordenaba a la sala jurisdiccional, y no por una norma procesal, sino específica reguladora de una disciplina administrativa, se veía con claridad cuando autoridades administrativas en contestación incidental del informe justificado para resolver la medida cautelar, suspensión definitiva, sostenía como norma especial que debía obedecer dicha sala, el artículo 28, penúltimo y último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>8</sup> señalaba que «el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo con los requisitos a que se refiere el artículo anterior», mientras que el último párrafo disponía que «no procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia».

En consecuencia, la sala jurisdiccional, en sus resoluciones, aplicaba la norma que rige el incidente de medidas cautelares, y no la norma atinente a la suspensión como figura procesal ni al mandato señalado de otra ley que regula un procedimiento y recurso de revocación, siendo opuesta a la libertad de los magistrados para resolver la procedencia de la suspensión de la ejecución para mantener el fondo del asunto, como acontecía en la mayoría de los casos.

En este sentido, podemos concluir que una norma contenida en otra norma que se califica como especial, pero no procesal, como la reguladora de procedimientos administrativos y recursos, no puede anteponerse a las reguladoras del juicio contencioso administrativo por corresponder a situaciones jurídicas distintas y por tratarse de una norma reguladora de un proceso o juicio, donde tendrán libertad los impartidores de justicia para decidir sus fallos.

---

8 La nueva ley reguladora de la responsabilidad administrativa es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el *Diario Oficial la Federación* el 18 de julio de 2018, y que de acuerdo al artículo tercero transitorio entró en vigor al año siguiente del decreto.

## Situaciones jurídicas distintas

Con relación a esta inconsistencia, podemos señalar que cuando se impugna una resolución determinante o crédito fiscal vía recurso de revocación, conlleva poner en tela de duda la legalidad formal, procesal y de fondo en un recurso administrativo, lo que al resolverse da como resultado una situación jurídica concreta, distinta a la contenida en el procedimiento de fiscalización, y la que observara la sala jurisdiccional, *litis* enderezada concreta y un acto a impugnar en específico y cuando éste se resuelve se crea una situación y *litis* distinta, por lo que las pruebas no pueden ser las mismas, como si las pruebas en el procedimiento pudieran proyectarse para solucionar la resolución administrativa en recurso, instancia que fue y produce consecuencias jurídicas diferentes, por lo que no hay lógica para limitar los medios de prueba en una instancia jurisdiccional, donde las partes y la *litis* son diferentes.

En este orden de ideas, el legislador se apartó de los principios en materia procesal recogidos por otros ordenamientos adjetivos, según los cuales los actos deben ser analizados por el revisor tal como hayan sido probados ante la autoridad revisada, es decir, en el juicio respectivo se plantea una *litis* distinta a la del recurso que le precedió, en virtud de distintos cambios de situación jurídica surgidos desde el dictado del acto administrativo primigenio.

Es decir, la determinación de dicha nueva *litis* y situación jurídica se pone en evidencia con el diverso carácter jurídico que asume el órgano de la administración pública involucrado, pues mientras en el juicio de nulidad es sólo una de las partes en la controversia y está sujeta a la jurisdicción del citado tribunal en plena igualdad con las demás partes en el juicio, al emitir el acto administrativo y al resolver el recurso conducente, actúa como autoridad ejerciendo su imperio sobre los particulares, siendo además revisor de sus propios actos.

Sostener lo contrario atentaría contra las normas especiales expresas que regulan el juicio contencioso fiscal y contra el derecho que tiene todo gobernado de probar los hechos constitutivos de su acción en el procedimiento jurisdiccional en materia fiscal, es decir, *el derecho del demandante para que el juzgador o el tribunal administrativo admita las pruebas que se ofrezcan* y sean pertinentes e idóneas para acreditar los hechos en que sus argumentos de impugnación se funden, así como de que dichas pruebas se desahoguen y sean valoradas conforme a derecho.



Un acierto de esta jurisprudencia consiste en que, en lugar de aplicar sin duda, la etapa administrativa contiene un acto impugnado diferente a la *litis* planteada en el juicio, son situaciones jurídicas diferentes, por lo que debe existir la posibilidad probatoria ante una situación y acto impugnado distinto y, por otra parte, la norma aplicable es la especial, la del juicio y no otra que rige el procedimiento fiscalizador.

## **Lineamientos contenidos en las ejecutorias que no se reflejan en la redacción de la tesis de jurisprudencia**

Con relación a la ejecutoria por contradicción de la tesis número 528/2012 de la que derivó la jurisprudencia, se refiere a periciales técnicas (químicas), dentro de un reconocimiento aduanero, no a cuestiones fiscales, por lo que sería inaplicable a la materia procesal tributaria, tratándose de medios de prueba como la contabilidad o periciales contables, siendo disidentes Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández, ya que la parte medular del fondo del asunto se relaciona con «presentar tanto el pedimento de rectificación, como el certificado de origen de las mercancías que se importaron al juicio de nulidad, sino que los particulares tienen la obligación de tramitarlos dentro de las temporalidades que se establecen por las autoridades», trámites y procedimientos en materia aduanera y comercio exterior.

En efecto, la materia del tema a tratar es con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, ejercicio de facultades de comprobación o del dictamen de la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos de la Administración General de Aduanas, donde al quejoso se le determinó una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal declaró en el pedimento y en consecuencia, el importador tendrá un plazo de quince días contados a partir del día siguiente al de la notificación del acta que al efecto se levante, es decir, el escrito o acta de irregularidades para subsanar la irregularidad exhibiendo los documentos rectificados.

En el contexto de la ejecutoria de la que derivó la contradicción de tesis se refiere a la materia aduanera y comercio exterior, dentro de los reconocimientos aduaneros, si en quince días no se desvirtúan las actas o dictámenes realizados con motivo de la importación de bienes, la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos de la Ad-

ministración General de Aduanas determinará una clasificación arancelaria diferente.

En conclusión, es desafortunado el criterio contenido en la jurisprudencia y violatorio del artículo 17 segundo párrafo constitucional, por cuanto a que toda persona tiene derecho a que se administre justicia por tribunales que están expeditos para impartirla, parece lo contrario, cuando la jurisprudencia pondera con mayor importancia la sede administrativa a la jurisdiccional.

- i. Prevalece la omisión probatoria en la sede administrativa y no la oportunidad procesal de ofrecer conceptos de impugnación para probar los hechos ante un órgano autónomo, por lo que es un sinsentido que procedan nuevos conceptos sin los medios de prueba para conocer la situación real del contribuyente al amparo del principio de capacidad contributiva.
- ii. No puede prevalecer la norma procedimental a la norma procesal, siendo quien la califica autónomo.
- iii. Se obliga a presentar medios de prueba, como la contabilidad en los procedimientos administrativos, siendo que el contribuyente tiene el derecho constitucional a no autoincriminarse; es decir, es inconstitucional la obligación a entregarla.
- iv. Se crean actos, situaciones jurídicas distintas y *litis* diferente, por lo que los medios de pruebas no deben replicarse del recurso al juicio contencioso.
- v. Del contenido de las ejecutorias materia de contradicción de tesis son, en materia aduanera y comercio exterior, inaplicables a cuestiones fiscales.

---

## Referencias

---

- Nieto, G. y Arzate, A. (2013). ¿Es atinado limitar el principio de *Litis* abierta en el Juicio Contencioso Administrativo? *Revista PAF*. Segunda quincena de octubre. D 12.
- Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. VII-CASR-8ME-25. *Litis* abierta. Juicio contencioso administrativo núm. 16886/14-17-08-7. Séptima época, año V, (45) (abril de 2015).
- Palao, C. Naturaleza y estructura del procedimiento de gestión tributaria en el derecho español. Estudio preliminar, en A. Berliri, *Principios de derecho tributario*, vol. III. Madrid: Editorial de Derecho Financiero.
- Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: P./J. 100/2006. Registro: 174326. Tipicidad. El principio relativo, normalmente referido a la materia penal, es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, tomo XXIV (agosto de 2006).
- Sanz, J. A. (2004). *Derecho a no autoincriminarse y delitos contra la Hacienda pública*. España: Editorial Colex.
- Sarró, J. (2009). *El derecho a no autoincriminarse del contribuyente, vigencia de las garantías frente a la autoincriminación en los procedimientos ante la inspección de Hacienda*. (pp. 53-54). España: Bosh Editor.
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 2a./J. 73/2013 (10a.). Registro: 2004012. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XXII, tomo 1 (julio de 2013).
- Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa R. T. F. J. A. Jurisprudencia VIII-J-2AS-70. *Litis* abierta en materia fiscal. Su evolución legislativa y jurisprudencial. Octava época, año IV, (34) (mayo de 2019).
- Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.6o.C.391 C. Registro: 175900. *Litis*. Concepto estricto de esta institución procesal en el derecho moderno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, tomo XXIII (febrero de 2006).

# Autonomía cons tribun justicia adm

## XI

### **Autonomía constitucional de los tribunales de justicia administrativa**



Marco Antonio Zeind Chávez  
Con la colaboración de  
Luis Emiliano Bedolla Chávez



# titucional de los ales de ministrativa

## Introducción

**P**ara la tradición constitucional mexicana, la conformación del poder público es una premisa fundamental no sólo para contar con una radiografía de su estructura, sino también para guiar la toma de decisiones y el sano funcionamiento de las instituciones. El presente texto es un análisis de las condiciones estructurales y funcionamiento de los tribunales de justicia administrativa (TJA), soportando con ello la idea de que la naturaleza jurídica ideal para su correcto funcionamiento y utilidad para el Estado mexicano es la del Organismo Constitucional Autónomo (OCA), aquel ente público que entre otras cosas se caracteriza por no estar adscrito a poder tradicional alguno (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) y, además, guardar con éstos una paridad jerárquica.

La razón (como una decisión de autocontrol estatal) de considerar en un apartado diferente a los tradicionales a los TJA, se sustenta en la necesidad de contar con instituciones imparciales, técnicas y especializadas que permitan fortalecer un sistema garante de los derechos de los particulares frente a las autoridades y sus actos.

## Origen

Dotar de autonomía constitucional a los TJA encuentra sentido en el ejemplo del cúmulo de instituciones que en la estructura del gobierno en el orden federal y de las entidades federativas han sido beneficiarias de ésta. Hoy se tiene que aproximadamente 200 instituciones en estos dos órdenes de gobierno cuentan con la naturaleza jurídica de OCA, esto luego de que en 1993 este tipo de entes públicos nació al momento de que el Banco de México (BANXICO) se convirtió en el primero de ellos. Lo anterior demuestra una tendencia creciente muy significativa que, definitivamente, confirma el hecho de que actualmente sería impensable aspirar a ser un Estado democrático de derecho sin instituciones cuya característica sea su solvencia técnica y cuya legitimidad encuentre su origen en la carta magna, en las 32 constituciones locales y en el cumplimiento cotidiano del mandato que les fue conferido.

Particularmente, la justicia administrativa y el diseño de instituciones que la impartan hacen indispensable darle su debida relevancia a la jurisdicción especializada, debiendo destacar que esto se logra al momento de que aquellas instituciones cuentan con la imparcialidad y la fuerza necesaria para llevar a buen puerto sus finalidades. No obstante, en el específico caso de la justicia administrativa, las autoridades han estado permanentemente tentadas a buscar intervenir en su vida interna y quehacer cotidiano. Finalmente, los TJA dirimen controversias en las que entre las partes se encuentran las propias autoridades.

Es de esta manera que históricamente se han presentado intentos de posible injerencia en la integración y desenvolvimiento de los TJA, lo cual resulta perjudicial para la sociedad, ya que todo tribunal requiere de una legitimidad de tipo contramayoritaria que lo dote de plena autonomía para la impartición de justicia, en el caso específico, de justicia administrativa.

No obstante ser una discusión relativamente reciente, las autonomías tienen una presencia añeja en el Estado mexicano. El primer intento rotundamente exitoso fue el de la autonomía universitaria, aquella que data de principios del siglo XX y que fue una demostración clara de que las instituciones públicas especializadas, que no respondieran a designios exclusivamente políticos, funcionaban y lo hacían con una solvencia suficiente para consolidarse y posteriormente fungir como modelos replicados en otras entidades federativas y a nivel nacional.

Fue así que se tuvo con esta descentralización del poder una aportación indispensable para la transición democrática en México.

Es por lo anterior que los TJA no fueron ajenos a la tendencia y aún cuando subsisten aquellos que se encuentran adscritos a poderes judiciales locales e, incluso, a poderes ejecutivos locales, en estos días de los 33 TJA (1 federal y 32 locales) más de dos terceras partes cuentan con la naturaleza jurídica de OCA.

Debe destacarse que en buena parte el crecimiento cuantitativo de la figura del OCA se ha debido a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en razón de que es en la que se ordena que las entidades federativas establezcan y configuren en sus constituciones locales por lo menos cuatro instituciones públicas con dicha naturaleza jurídica:

- Organismos de protección y promoción de los derechos humanos
- Organismos garantes del acceso a la información pública y protección de datos personales
- Organismos públicos locales electorales (OPLES)
- Tribunales locales electorales (TLES)

Por tanto, en el caso de los TJA se ha dejado a la libertad de configuración del orden normativo de las entidades federativas, darles la naturaleza jurídica que consideren pertinente, por lo que el hecho de que a más de dos terceras partes de ellas se les haya dotado de autonomía constitucional deja patente la convicción de buena parte de las entidades federativas respecto de la pertinencia de esta figura para la impartición de justicia administrativa.

## **Situación actual**

Antes de entrar al análisis de los TJA locales, se debe realizar uno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), pues se trata de un ente cuya naturaleza jurídica ha generado confusiones y cuyo modelo no ha sido tomado por buena parte de las entidades federativas, como a menudo ha sucedido con otras instituciones públicas federales.

Sobre el origen TFJA, debe destacarse que el primero de enero de 1937 entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, y con ella iniciaron las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Luego de una serie de reformas que fueron ampliando su ámbito competencial, fue

a finales de 2000 cuando el Congreso de la Unión aprobó las reformas en materias trascendentales para el TFJA, como fueron: en primer lugar el cambio de los nombres de la Ley Orgánica y la institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le había asignado (Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2020). En tiempos más recientes, específicamente el 18 de julio de 2016, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA), en la que este ente público recibió la misma denominación.

El artículo 1 de la LOFTJA lo define como «un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena». Asimismo, señala que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el TFJA se ejercerá con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y las disposiciones legales aplicables. Por otra parte, entre las reglas a las que se sujeta el TFJA establece que ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. De la transcripción que antecede, se colige que el presupuesto del TFJA debe ejercerse con autonomía y conforme lo establecido en la LFPRH, además, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

Por lo que hace a la LFPRH, su artículo 2 hace una distinción entre los organismos constitucionales autónomos, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera que en sus fracciones XV, XLI, XLII y LV se establece lo siguiente:

**Artículo 2.** Para efectos de esta Ley, se entendera por:

(...)

**XV.** Entes autónomos: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos;

(...)

**XLI.** Ramos administrativos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República,



a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos;

(...)

**XLII.** Ramos autónomos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos;

(...)

**LV.** Tribunales administrativos: los órganos conformados con tal carácter en las leyes federales, tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales Agrarios; (...)

De este artículo claramente se desprende la distinción que se hace de los OCA, con respecto del TFJA, pues se les considera en ramos diferentes, donde este último comparte lugar con las dependencias (secretarías de Estado, órganos administrativos desconcentrados, órganos reguladores coordinados en materia energética y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por ejemplo).

Entre otras, por las razones anteriores definitivamente los tribunales administrativos federales y particularmente el TFJA no son OCA, se trata de órganos especializados que si bien deben su establecimiento a una norma constitucional (el TFJA al artículo 73, fracción XXIX-H), parte de su configuración se debe a legislación secundaria y, más allá, la forma en que ejercen su presupuesto es una diferente a como es ejercido por un OCA.

En el siguiente cuadro se realiza una síntesis del estado que guardan los 32 TJA locales; contando con un rubro de «denominación», en el que se señala el nombre oficial que recibe el ente público; el siguiente rubro es el de «fundamento constitucional y/o legal», en el que se señala la norma o normas en las que encuentra su fundamento; también cuenta con un rubro de «integración y duración en el cargo», en el que se establece a grandes rasgos cómo son designados las magistradas y magistrados así como su duración en el cargo; y por último, se cuenta con un rubro de «adscripción/presupuesto», en el que se indica si el TJA específico se adscribe a algún poder tradicional, si se trata de un OCA o de un tribunal administrativo (entendido como un rubro básicamente indefinido pero que en definitiva, no se trata de un OCA), esto a través del análisis de cada norma constitucional específica sumado al estudio del presupuesto de egresos correlativo en aras de definir la naturaleza jurídica respectiva.

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Aguascalientes</b>	Sala Administrativa del Poder Judicial Estatel	Artículos 51 y 52 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y Artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes	El Consejo de la Judicatura Estatal, encabezado por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, propondrá cinco candidatos por cada cargo a magistrado remitiendo los expedientes correspondientes al titular del Ejecutivo del estado, quien de entre ellos formulará una terna por cada magistratura vacante, la cual enviará al Congreso del Estado para que designe a un magistrado con la aprobación de la mayoría de los diputados que integren la legislatura. Los magistrados que integren el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y la Sala Administrativa durarán en su encargo quince años.	Poder Judicial <sup>1</sup> 460,000,000

1 En el presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2020 (Secretaría General de Gobierno, p. 23) se señala el presupuesto aprobado para el Poder Judicial en su conjunto, por lo que de su lectura no se puede concluir el presupuesto aprobado para la justicia administrativa exclusivamente.

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Baja California</b>	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California	Artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	El Tribunal integra en Pleno y en Salas. El Pleno se integra por tres magistrados y cada una de las salas, por un magistrado de sala, son electos por mayoría calificada de los integrantes del Congreso, previa convocatoria. Durarán en el cargo por seis años y pueden ser reelectos para otro periodo igual.	OCA <sup>2</sup> 46,000,000
<b>Baja California Sur</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur	Artículo 64, fracción XLIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur y artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur	Los magistrados del Tribunal, serán electos por el Poder Legislativo, de entre la terna propuestas por el gobernador del Estado, previa comparecencia de las personas propuestas. La designación de los magistrados se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos por una única vez, por un periodo igual de seis años.	OCA <sup>3</sup> 10,182,726

2 Presupuesto de egresos del estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2020 (Gobierno Constitucional del Estado de Baja California, p. 379).

3 Esta cantidad fue plasmada en el anteproyecto del presupuesto de egresos, esto toda vez que el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso local no fue encontrado. De igual manera, en el acuerdo del Pleno relativo al presupuesto asignado al Tribunal durante el ejercicio fiscal de 2020 del 29 de enero se confirma dicha cantidad.

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Campeche</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche	Artículo 101 ter, de la Constitución Política del Estado de Campeche	Estará conformado por tres magistrados que serán designados por el gobernador del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del H. Congreso del Estado o, en sus recesos, por la diputación permanente. Los magistrados durarán en su encargo quince años improrrogables	OCA <sup>4</sup> 11,405,958
<b>Chiapas</b>	Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas	Artículos 79 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas	La Sala de Revisión del Tribunal Administrativo estará integrada por tres magistrados, que serán designados de entre los magistrados regionales del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de manera directa por la mayoría de los integrantes del Pleno del Congreso del Estado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo seis años y podrán ser reelectos por una sola vez para ejercer un periodo consecutivo.	Poder Judicial <sup>5</sup>

4 Ley de Presupuesto de Egresos del estado de Campeche para el ejercicio fiscal 2020 (p. 53).

5 El artículo 11 del presupuesto de egresos del estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2020 señala que con base en lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y 343 del Código, el Consejo de la Judicatura remitirá directamente al Congreso del Estado el proyecto de presupuesto correspondiente al Poder Judicial, por lo que será en ese presupuesto en el que se reserven los recursos suficientes para atender el importe propuesto por el Poder Judicial para su aprobación.

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Chihuahua</b>	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua	Artículo 39 bis de la Constitución Política del Estado de Chihuahua	Los magistrados serán designados por el Congreso mediante el voto de cuando menos las dos terceras partes de las y los diputados presentes. Durarán en su encargo quince años improrrogables.	OCA <sup>6</sup> 55,359,904
<b>Ciudad de México</b>	Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México	Artículo 40 de la Constitución Política de la Ciudad de México y Artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México	Los magistrados de la Sala Superior serán designados por el jefe de Gobierno y ratificados por el voto de la mayoría simple de los miembros presentes del órgano legislativo de la Ciudad de México. Durarán en su encargo quince años improrrogables. Los magistrados de sala ordinaria serán designados por el jefe de Gobierno y ratificados por mayoría simple de los miembros presentes del órgano legislativo de la Ciudad de México, durarán en su encargo diez años.	Tribunal Administrativo <sup>7</sup> 515,046,942

6 Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2020 (p. 112).

7 Si bien en el presupuesto de egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2020 (p. 9) se le da tratamiento de OCA, lo cierto es que en la Constitución local este ente público no se encuentra previsto en el capítulo V «De los organismos autónomos», que se encuentra conformado por los artículos 46, 47, 48, 49, 50 y 51.

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Coahuila de Zaragoza</b>	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza	Artículo 168-A, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza	Estará integrado al menos por 5 magistrados, designados por el gobernador del Estado, y ratificados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Pleno, o de la diputación permanente del Congreso del Estado, la duración de su encargo será de 15 años improrrogables.	OCA <sup>8</sup> 52,581,356
<b>Colima</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima	Artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima	El Tribunal será colegiado y estará integrado por tres magistrados. El titular del Poder Ejecutivo propondrá al Congreso del Estado el nombramiento de las personas que considere idóneas para ocupar el cargo de magistrado. El Congreso hará la designación mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo.	OCA <sup>9</sup> 16,477,840

8 Presupuesto de egresos del estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2020 (p. 5).

9 Presupuesto de egresos del estado de Colima para el ejercicio fiscal 2020 (p. 31).

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Durango</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango	Artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango	Los magistrados serán designados por el Ejecutivo del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes del Congreso. Durarán en su encargo 6 años improrrogables.	OCA <sup>10</sup> 22,050,537
<b>Estado de México</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México	Artículo 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Los magistrados de la Sala Superior serán designados por el gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura o, en sus recesos, por la diputación permanente. Durarán en su encargo diez años improrrogables.	OCA <sup>11</sup> 249,719,782

10 Ley de Egresos del estado de Durango, para el ejercicio fiscal 2020 (p. 17).

11 Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2020 (p. 333).

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Guanajuato</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato	Artículo 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y artículos 10, 12 y 26 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato	Se integrará por los magistrados propietarios y por magistrados supnumerarios, designados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso a propuesta del gobernador. Durarán en su cargo diez años sin posibilidad de reelección.	OCA <sup>12</sup> 147,650,880
<b>Guerrero</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero	Artículos 135 y 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.	Los magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero serán designados por el gobernador del Estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes del Congreso del estado. Durarán en su encargo 7 años a partir de que rindan y podrán ser ratificados para un segundo periodo de 8 años improrrogables.	OCA <sup>13</sup> 100,896,000

12 Ley del Presupuesto General de Egresos del estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 2020 (p. 7).

13 Presupuesto de egresos del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2020 (p. 74).



ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Hidalgo</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo	Artículos 93, 94 y 97 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo	Los magistrados del Poder Judicial del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa serán nombrados por el gobernador del Estado con la aprobación del Congreso. Durarán en el ejercicio de su cargo seis años a partir de su nombramiento; podrán ser reelectos.	Poder Judicial <sup>14</sup> 14,354,119
<b>Jalisco</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco	Artículos 65, 66 y 67 de la Constitución Política del Estado de Jalisco	Se integrará por una sala superior conformada por tres magistrados; así como por salas unitarias. Serán elegidos por cuando menos dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura y durarán en su encargo doce años.	OCA <sup>15</sup> 147,995,792

14 De acuerdo con el presupuesto de egresos del estado de Hidalgo. Ejercicio fiscal 2020. (Anexo 4, p. 1) éste el presupuesto aprobado específicamente para el Tribunal de Justicia Administrativa.

15 Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020 (p. 74) .

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Michoacán de Ocampo</b>	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	Artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo	Funcionará y se organizará en colegio de tres magistrados y sus sesiones serán públicas. El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado. Los magistrados tendrán un periodo constitucional de cinco años en el ejercicio del cargo y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones.	OCA <sup>16</sup> 116,902,371
<b>Morelos</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos	Artículo 109 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos	Estará integrado por siete magistrados designados por el Pleno del Poder Legislativo a propuesta del Órgano político del Congreso. Durarán en su cargo catorce años.	Tribunal Administrativo <sup>17</sup> 41,500,000

16 Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020 (p. 5).

47 En el presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 (p. 46) no se incluye dentro del rubro denominado «Organismos públicos autónomos».

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Nayarit</b>	Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit	Artículo 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit	Se compondrá de tres magistrados numerarios, garantizándose en su integración ambos géneros, y durarán en su encargo diez años, pudiendo ser ratificados por una sola vez. El gobernador someterá tres ternas a consideración del Congreso, que elegirá a los magistrados que deban cubrir cada una de las vacantes. La elección se hará por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.	OCA <sup>18</sup> 31,360,484
<b>Nuevo León</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León	Artículo 63, fracción XLV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y los Artículos 5 y 6 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León	El Tribunal se conformará por una sala superior, que funcionará colegiadamente y se integrará por tres magistrados; así como de las demás salas ordinarias y unitarias que sean necesarias. El titular del Poder Ejecutivo del estado propondrá a los magistrados del Tribunal, para su designación por el Congreso del Estado o por la diputación permanente en los casos de receso de aquel, ante quien rendirán la protesta de ley. Los magistrados del Tribunal serán nombrados por un período de diez años.	Poder Ejecutivo <sup>19</sup> 102,561,782

<sup>18</sup> Presupuesto de egresos del estado libre y soberano de Nayarit para el ejercicio fiscal 2020 (p. 12).

<sup>19</sup> Ley de Egresos del estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2020 (p. 57).

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Oaxaca</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca	Artículo 114 quater, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	La Sala Superior del Tribunal se compondrá de cinco magistrados y actuará en Pleno. Los magistrados de la Sala Superior serán designados por el gobernador del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura. Durarán en su encargo siete años improrrogables	OCA <sup>20</sup> 44,665,536
<b>Puebla</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla	Artículo 12, fracción X, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	Se integrará hasta por siete magistrados que durarán en su cargo quince años improrrogables. Los magistrados del Tribunal serán designados por el gobernador del estado y ratificados por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado.	OCA <sup>21</sup> 46,087,738
<b>Querétaro</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro	Artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro	Se compondrá de tres magistrados propietarios, los cuales serán propuestos por el titular del Ejecutivo del estado y electos por cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura del estado.	Tribunal Administrativo <sup>22</sup> 43,145,033

20 Presupuesto de egresos del estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2020 (p. 15).

21 Ley de Egresos del estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2020 (p. 103).

22 Tanto el presupuesto de egresos del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2020 (p. 28253) como la Constitución local cuentan con el rubro de «Organismos autónomos», sin embargo, tanto el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro como el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Querétaro se encuentran en un rubro aparte denominado «Tribunales administrativos».

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Quintana Roo</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo	Artículo 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	Se integrará por cinco magistrados designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura. Durarán en su encargo ocho años, con posibilidad de ser nombrados por la legislatura del estado por cuatro años adicionales.	OCA <sup>23</sup> 66,667,441
<b>San Luis Potosí</b>	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí	Artículo 123 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí	Contará cuando menos con tres salas unitarias, integradas cada una por un magistrado y salas especializadas en responsabilidad administrativa integradas por un magistrado. Serán designados a través de una terna que proponga el Ejecutivo al Congreso del Estado, y serán aprobados por las dos terceras partes del Congreso local. durarán en su cargo diez años y no podrán ser ratificados	OCA <sup>24</sup> 59,960,392

<sup>23</sup> Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2020 (p. 12).

<sup>24</sup> Presupuesto de egresos del estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal 2020 (p. 32).

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Sinaloa</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa	Artículo 109 bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa	Se integrará por una sala superior conformada por tres magistraturas, que no podrán ser del mismo género; asimismo por las salas regionales unitarias que determine la ley. Para la integración de las salas superior y regionales unitarias se deberá observar el principio de paridad de género. Serán electas de entre una terna propuesta por el titular del Poder Ejecutivo del estado, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. Su nombramiento será por siete años, prorrogables por otro periodo igual.	OCA <sup>25</sup> 59,828,432
<b>Sonora</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora	Artículo 67 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora	El Pleno de la Sala Superior del Tribunal se compondrá de cinco magistrados que serán nombrados por el titular del Poder Ejecutivo y ratificados mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión que corresponda. Durarán en su encargo nueve años.	OCA <sup>26</sup> 80,022,429

25 Presupuesto de egresos del estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año 2020 (p. 21).

26 Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020 (p. 6).

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Tabasco</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco	Artículo 63 ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco	Se compone de una sala superior integrada por tres magistrados; y cinco salas unitarias. Los magistrados serán designados por el gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado. Durarán en su encargo siete años pudiendo ser designados por un periodo más.	OCA <sup>27</sup> 29,495,000
<b>Tamaulipas</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas	Artículo 58, fracción LVI, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas	El Tribunal se integrará por tres salas unitarias de competencia mixta. Cada sala se integrará por un magistrado. Los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa durarán en su encargo ocho años improrrogables. El Ejecutivo propone ante el Congreso a los candidatos para la aprobación y elección de magistrado.	OCA <sup>28</sup> 33,076,751

<sup>27</sup> Presupuesto general de egresos del estado de Tabasco para el ejercicio fiscal 2020 (p. 8).

<sup>28</sup> Presupuesto de egresos del estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020 (p. 34).

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Tlaxcala</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala	Artículos 79 y 84 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	Estará integrado por tres magistrados, propuestos por el gobernador del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes de la legislatura del Congreso del Estado. Durarán en su cargo seis años.	Poder Judicial <sup>29</sup> 43,080,000
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz	Artículo 67, fracción XI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Los 4 magistrados serán nombrados por el Congreso a propuesta del gobernador y durarán en su encargo diez años improrrogables.	OCA <sup>30</sup> 57,200,000
<b>Yucatán</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán	Artículo 75 quater, de la Constitución Política del Estado de Yucatán	Estará integrado por tres magistrados, designados por el gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos periodos más.	OCA <sup>31</sup> 28,586,127

<sup>29</sup> Presupuesto de egresos del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020 (p. 39).

<sup>30</sup> Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Veracruz para el ejercicio fiscal 2020 (p. 22).

<sup>31</sup> Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2020.



ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL	INTEGRACIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO	ADSCRIPCIÓN/ PRESUPUESTO
<b>Zacatecas</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas	Artículos 112 y 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas	Se integrará por tres magistrados, los cuales serán designados por la legislatura del estado, durarán en su encargo siete años.	OCA <sup>32</sup> 24,724,093

32 Presupuesto de egresos del estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2020.

## Conclusiones

Primera. La importancia de la autonomía constitucional de los TJA ha quedado confirmada en razón de la tendencia creciente de otorgárselas y convertirlos en 24 OCA.

Segunda. La importancia de la justicia administrativa le ha dado relevancia presupuestal, pues la suma total del presupuesto asignado a los TJA locales para el ejercicio fiscal 2020 asciende a \$2,758,765,445 pesos, de igual manera, el TFJA cuenta con un presupuesto aprobado de \$2,792,233,371 pesos (Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020, p. 45). Es decir, el total del presupuesto invertido en justicia administrativa será de \$5,550,998,816.

Tercera. Subsisten ocho TJA locales con naturalezas jurídicas distintas: cuatro se encuentran adscritos al Poder Judicial, tres son tribunales administrativos y uno se encuentra adscrito al Poder Ejecutivo.

Cuarta. Para la designación de magistrados intervienen dos poderes a través de distintas fórmulas. Como nota a destacar, existe en algunas constituciones locales la obligación de aplicar un principio de paridad de género para la conformación de los TJA.

Quinta. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y el presupuesto de egresos del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2020, cuentan con el rubro de «organismos autónomos», sin embargo, tanto el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro como el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Querétaro se encuentran en un rubro aparte denominado «tribunales administrativos». Con ello, se pone de manifiesto que en esta norma se ha tomado en cuenta la experiencia dejada por la situación del TFJA, de cuya naturaleza jurídica aún existen debates pero que como ya se ha visto, no se trata de un OCA.

Sexta. El artículo 63 en su fracción XLV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León introduce una particularidad facultando al Congreso para instituir al Tribunal de Justicia Administrativa en la entidad y a Órganos de lo Contencioso Administrativo «autónomos sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal, y los particulares». De primera intención, podría parecer que con esta Constitución se inaugura una nueva categoría de especies de OCA, ahora en el orden municipal; sin embar-

go, los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León establecen que su creación se debe a los Ayuntamientos con el fin de dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados.

---

## Referencias

---

- Anteproyecto del presupuesto de egresos del estado de Baja California Sur. (2019). Recuperado de <https://www.cbcs.gob.mx/SESIONES/PORDINARIO21XV/05-NOVIEMBRE-2019/VIIIPUNTO-2.pdf>
- Ley de Egresos del estado de Durango, para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/LXVIII/LeyesdeIngreso/2020/anexos\\_egresos.pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/LXVIII/LeyesdeIngreso/2020/anexos_egresos.pdf)
- Ley de Egresos del estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20EGRESOS%20DEL%20ESTADO%20EJERCICIO%20FISCAL%202020.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20EGRESOS%20DEL%20ESTADO%20EJERCICIO%20FISCAL%202020.pdf)
- Ley de Egresos del estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-egresos-del-estado-de-puebla-para-el-ejercicio-fiscal-2022>
- Ley del Presupuesto General de Egresos del estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 2020. (2020). Recuperado de [https://finanzas.guanajuato.gob.mx/c\\_legislacion/doc/leyes\\_estatales/ley\\_de\\_pge\\_del\\_estado\\_de\\_guanajuato\\_p\\_el\\_ejerc2020.pdf](https://finanzas.guanajuato.gob.mx/c_legislacion/doc/leyes_estatales/ley_de_pge_del_estado_de_guanajuato_p_el_ejerc2020.pdf)
- Ley de Presupuesto de Egresos del estado de Campeche para el ejercicio fiscal 2020. Recuperado de <https://transparencia.finanzas.campeche.gob.mx/index.php/70-XXI/70-XXI-A>
- Presupuesto de egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [https://www.iecm.mx/www/transparencia/art.121/121.f.01/marco.legal/24\\_PresupEgresosCdMx\\_23122019.pdf](https://www.iecm.mx/www/transparencia/art.121/121.f.01/marco.legal/24_PresupEgresosCdMx_23122019.pdf)
- Presupuesto de egresos del estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2020. (2019). Recuperado de [http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/consultaciudadana/ppto\\_egresos/2020/Presupuesto%20de%20Egresos%20BC%202020%20Periodico%20Oficial.pdf](http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/consultaciudadana/ppto_egresos/2020/Presupuesto%20de%20Egresos%20BC%202020%20Periodico%20Oficial.pdf)
- Presupuesto de egresos del estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/pre\\_ejercicio\\_fiscal\\_2020.pdf](http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/pre_ejercicio_fiscal_2020.pdf)

Presupuesto de egresos del estado de Colima para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Decretos/Decreto185\\_59\\_Presupuesto\\_Egresos%202020.pdf](https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Decretos/Decreto185_59_Presupuesto_Egresos%202020.pdf)

Presupuesto de egresos del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2017/05/Presupuesto-Aprobado-para-el-año-2020.pdf>

Presupuesto de egresos del estado de Hidalgo. Ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [https://s-finanzas.hidalgo.gob.mx/descargables/2019/paquete%20hacendario/2020/Reportes%20Proyecto%20de%20Ppto%202020/2020\\_04\\_Anexo%20%204%20Poder%20Judicial%20por%20capitulo%20de%20gasto.pdf](https://s-finanzas.hidalgo.gob.mx/descargables/2019/paquete%20hacendario/2020/Reportes%20Proyecto%20de%20Ppto%202020/2020_04_Anexo%20%204%20Poder%20Judicial%20por%20capitulo%20de%20gasto.pdf)

Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/periódicos/presupuesto-de-egresos>.

Presupuesto de egresos del estado libre y soberano de Nayarit; para el ejercicio fiscal 2020. Recuperado de [https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/des/3\\_marco\\_programatico\\_presupuestal/presupuesto\\_egresos/2020/Ley\\_Egresos\\_1\\_3.pdf](https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/des/3_marco_programatico_presupuestal/presupuesto_egresos/2020/Ley_Egresos_1_3.pdf)

Presupuesto de egresos del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2020 (2020). Recuperado de <https://www.queretaro.gob.mx/spf/transparenciaDet.aspx?q=YhT5iDRJbDCy4j7qYoX8klTqb4Evodpr2UYcSzLTimc/yV+14pBbLz772VEY/+bbRAK/h9ukdywnGp+7hJlvbhchMlzieeiOYQt2DKa-vjIcuaHaHFxzZnPgRG+EnBdbxC/OIsTo+8Ek=>

Presupuesto de egresos del estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [http://www.slpfinanzas.gob.mx/pdf/LEYES\\_EGRESOS\\_SLP/Decreto-440-Ley-de-Egresos-del-Estado-Ejercicio-Fiscal-2020-\(26-DIC-2020\).pdf](http://www.slpfinanzas.gob.mx/pdf/LEYES_EGRESOS_SLP/Decreto-440-Ley-de-Egresos-del-Estado-Ejercicio-Fiscal-2020-(26-DIC-2020).pdf)

Presupuesto de egresos del estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año 2020. (2020). Recuperado de <https://transparencia.sinaloa.gob.mx/p/ley-de-ingresos-y-presupuesto-de-egresos-del-estado-de-sinaloa-2020-y-anexos>

Presupuesto general de egresos del estado de Tabasco para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <https://tabasco.gob.mx/presupuesto-de-egresos-2020>

Presupuesto de egresos del estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/INICIATIVA-PRESUPUESTO-DE-EGRESOS-2020.pdf>

- Presupuesto de egresos del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <https://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/7Ex24122019.pdf>
- Presupuesto de egresos del estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <https://www.congresozaac.gob.mx/63/ley&cual=232>
- Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2020\\_111219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf)
- Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2020. (2020). Recuperado de <http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/xfiscal/indtfisc/ppto2020tomoi.pdf>
- Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/presupuesto\\_egresos2](https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/presupuesto_egresos2)
- Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte. Recuperado de <https://www.tjamorelos.gob.mx/secretaria/reportes/generales/1.pdf>
- Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L220-XVI-20191220-L1620191220016-egresos.pdf>
- Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [https://hacienda.sonora.gob.mx/media/199699/decreto\\_presupuesto\\_egresos\\_2020\\_cciv\\_27\\_dic\\_2019\\_f.pdf](https://hacienda.sonora.gob.mx/media/199699/decreto_presupuesto_egresos_2020_cciv_27_dic_2019_f.pdf)
- Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Veracruz para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/Gac2019-520-Lunes-30-TOMO-II-Ext.pdf>
- Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2020. (2020). Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2019/2019-12-31\\_2.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2019/2019-12-31_2.pdf)
- Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas. (2019). Presupuesto de egresos del estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2020. Recuperado de <https://>

[www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Decretos/decreto20.pdf](http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Decretos/decreto20.pdf).

Secretaría General de Gobierno. (2020). Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020. Recuperado de <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-30-3.pdf>. Consultado el día 09 de septiembre de 2020 a las 11:23 horas.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2020). *Nuestra historia*. Recuperado de <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de baja California Sur. (2020). Acuerdo del pleno. Recuperado de <https://www.tjabcs.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/ACUERDO-DEL-PLENO-005-2020.-Aprobación-presupuesto-de-egresos-2020-TJA-BCS.pdf>

# Autonomía impartición admini

## XII

### **Autonomía integral en la impartición de justicia administrativa**



Jorge Abdo Francis  
Con la colaboración de  
María Fernanda Pérez López





# integral en la de justicia strativa

## Introducción

**P**ara todos aquellos que desempeñan una función dentro de los tribunales de justicia administrativa, es una constante la búsqueda de perfeccionar el actuar conjunto del tribunal, acorde a las necesidades actuales y a la armonía jurídica que tenemos impregnada del respeto nacional a los derechos humanos.

Las acciones a seguir por los funcionarios de los tribunales de justicia administrativa tienen que estar en consonancia con el ámbito internacional donde se han emitido y han tenido recepción y reproducción los planes estratégicos nacionales, teniendo como referencia los estudios internacionales que han expresado, entre otros puntos, que:

- Entre las instituciones más afectadas por la corrupción se encuentran el poder judicial y la policía.
- La corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan alrededor de 1.26 billones de dólares para los países en desarrollo por año; esta cantidad de dinero podría usarse para ayudar a aquellos que viven con menos de 1.25 dólares al día.
- El Estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa, por lo que es esencial el desarrollo sostenible a niveles nacional e internacional.

Sin lugar a duda, los elementos expuestos nos dibujan un panorama desolador, pero que invita a generar ideas que lo modifiquen, siendo fuente disponible para tales efectos los lineamientos que se han acogido en el proyecto nacional, y que la ONU refiere (2020):

**16.1** Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

**16.3** Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

**16.5** Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

**16.6** Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

**16.10** Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

**16.b** Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

De ahí, pues, que el hablar de modificaciones en el panorama administrativo en razón de las reformas constitucionales no debe ser una prenda que vista a una institución, sino un arropar en general, el funcionar de un tribunal cuyos extremos, por la tradición jurídica, se ha visto lento, al ser en muchas ocasiones opacado por los procedimientos de amparo ante los tribunales judiciales, logrando una proyección de desconfianza ante la población general, al igual que la poca atención que se concede en esta materia, siendo muy poco atendida en los planes de estudios de muchas instituciones de educación superior, y aún más, con deficiencias en el cuerpo de abogados que actúan con buena fe pero con ausencia plena de especialización en el área.

Atender las áreas de oportunidad puede mostrarse en un ambicioso proyecto, para lo cual, hay que construir una obra que muestre sólido, firme, e imponente, el funcionar y operatividad de los tribunales de jus-

ticia administrativa, por lo que uno de los elementos a seguir es lograr una autonomía integral, para lo cual se hace un pequeño estudio en el que se distingue desde lo básico, correspondiente a la existencia de la justicia administrativa y su elemento central de estudio consistente en el acto administrativo, su evolución como tribunales de la especialidad, su razonamiento progresivo en la normativa constitucional, y los elementos que se consideran que se pueden tomar como una autonomía integral con la cual reorientar el funcionar de los tribunales en una posible mejora y adaptación a los criterios de la ONU, enfocados en un acceso a la justicia, con resultados tangibles.

## **¿Qué es la justicia administrativa?**

El referirnos al concepto de justicia implica una aventura amplia en la que convergen diversas posturas, según la corriente filosófica y el apartado histórico al que se avoque quien la exprese, por lo que simplemente, en una remisión al vocablo, se puede indicar que justicia es idealizada con la equidad de dar a cada quien lo que le corresponde, en un ámbito de razón y de derecho, y al conjugarla con la expresión administrativa se enfoca en el área del ejercicio en las diversas funciones del Estado, principalmente el Poder Ejecutivo.

Se puede allegar la expresión que la justicia administrativa comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, en razón de lo cual, es un género comprendido en la solución de conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto de un proceso.

Aunque en una búsqueda de aplicar la ley, desde su creación constitucional, ha existido la protección de los derechos y garantías de las personas por el Poder Judicial, a través del juicio de amparo protegiendo a los gobernados de la ilegalidad del actuar del Poder Ejecutivo sobre ellos. Sin embargo, resulta que, siguiendo la tradición francesa, existen los tribunales tanto en el ámbito federal como estatal ubicados en su característica vertiente de justicia administrativa.

Los doctrinarios del antes contencioso administrativo, hoy tribunales de justicia, indican que por su generación, idealización y función son autónomos del Poder Ejecutivo, justificando históricamente tal si-

tuación a partir de la Ley Lares, en honor a su creador don Teodosio Lares, promulgada en el año de 1853 bajo el mando del dictador Santa Anna, que son la solución para que el ciudadano reciba la denominada justicia administrativa (Nava, 2002).

La atención primordial de este tribunal atiende a las consecuencias que derivan del acto administrativo, ubicándolo como aquel que realiza la autoridad administrativa, expresando su voluntad, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad, teniendo dos sentidos:

- Sentido formal: todo acto del poder ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado.
- Sentido material: el acto del Estado es intrínsecamente administrativo, sin importar que lo realice un órgano legislativo, judicial o administrativo (*Diccionario jurídico mexicano*).

De igual forma, Rafael Bielsa (1964) al respecto nos dice: «Puede definirse al acto administrativo como decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos».

En el México moderno la «justicia administrativa» ha sido enclavada dentro del Poder Ejecutivo en tribunales de justicia delegada y generalmente de mera anulación como el antiguo Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o en tribunales de amplia jurisdicción o incluso de tipo mixta, como los tribunales de justicia administrativa de varios estados de la República mexicana. Al respecto, Fernández de Velasco (citado en Lucero, 2002, p. 223) dice que:

la cualidad característica de la jurisdicción contenciosa, radica en ser sustancialmente crítica y revisora; lo que significa en su misión que se reduce y concreta a examinar las decisiones, los acuerdos y actos administrativos que se dictan en la guía gubernativa, bien provocada por un particular, ya mediante declaración espontánea de la propia autoridad administrativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos y modificarlos, siempre a base de decidir de una manera exclusiva en la extensión que el acuerdo, la petición o reclamación, haya tenido en la propia vía gubernativa.

## **Evolución de los tribunales de justicia administrativa**

La función jurisdiccional, ubicada en el Poder Judicial de la Federación y los similares estatales, ha sido insuficiente para todos los supuestos jurídicos que se tienen en nuestro país, por lo que siguiendo el apartado en nuestra Constitución, señala que la federación y las entidades de la República deben organizar los tribunales en las formas que se consideren o estimen más adecuadas, respetando al Poder Judicial de la Federación como última instancia, quedan en aptitud de justificar los de la especialidad en materia administrativa y fiscal.

Por ello, para los efectos de analizar la evolución de los tribunales de justicia administrativa, es necesario remitirnos al estudio de la normativa y su contexto constitucional, indicado a partir de la construcción normativa del artículo 49 constitucional. En su remisión a las entidades que forman el pacto nacional, y debido a los actos de naturaleza administrativa que pudieren afectar la esfera jurídica de los gobernados, se requirió establecer un control jurisdiccional local, lo que da entrada a los tribunales concebidos como contenciosos administrativos.

El contexto constitucional motiva a hacer referencia a las reformas constitucionales federales de 1987, señalando que impulsaron a los estados de la República a replicar este contenido normativo en sus apartados estatales, y con ello, en el estado de Tabasco se dio apertura al Tribunal Contencioso Administrativo que inició funciones a partir de 1997, el cual fue concebido, en congruencia con su superior federal, como un tribunal con plena jurisdicción, autonomía y suficiente imperio para hacer cumplir sus determinaciones, que estaría integrado por un pleno, una presidencia y cuatro salas unitarias, conocedoras de los juicios promovidos en contra de las autoridades estatales, municipales o sus organismos descentralizados o desconcentrados, por actos administrativos que se dictaren, ordenaren, ejecutaran o trataran de ejecutar las autoridades en agravio de los particulares, las resoluciones definitivas en materia fiscal y resoluciones administrativas que implicaren negativa ficta, así como resoluciones en materia de responsabilidad de servidores públicos (Mondragón y Robledo, 2019).

Esta concepción, con sus diferentes aristas progresivas, tuvo una vigencia operativa de 20 años, hasta que nuevamente, en búsqueda de perfeccionar la justicia administrativa del país y del estado, y en observación de las reformas a nuestra Constitución federal en 2015, con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, en 2016 se expiden la Ley

General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Federal de Justicia Administrativa y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que en efecto motivador impulsa en el estado de Tabasco las reformas a la Constitución estatal, con lo que se crea el Tribunal de Justicia Administrativa que sustituye al anterior Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El Tribunal de Justicia Administrativa, en su calidad de organismo constitucional autónomo, refiere su atención a las controversias de la administración pública del estado, los municipios y los particulares, adicionando facultades de imposición de sanciones a los servidores públicos del estado y de los municipios por faltas administrativas graves, extendiendo su potestad a los particulares que incurran en actos vinculados con este tipo de faltas, para fincarles responsabilidades que resulten en pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que subsanen los daños y perjuicios a la Hacienda Pública estatal o municipal y el patrimonio de las entidades públicas estatales o municipales.

## **La autonomía integral de los tribunales de justicia administrativa**

Al hablar de una autonomía integral, indicando que ésta es la capacidad de hacer y seguir sus propias leyes, corresponde a tener una visión amplia con todos los aspectos que pueden aplicarse al respecto. En una operatividad de los tribunales de justicia administrativa, el hablar sólo de la legislación, reduce ubicar otras perspectivas que pueden coadyuvar a lograr resultados positivos, que posicionen a la justicia administrativa como un modelo óptimo en la búsqueda de un Estado constitucional y de derecho pleno.

En voz de diferentes autores, se han encontrado diversas miradas en las que los elementos negativos del operar de los anteriores tribunales contenciosos administrativos desprenden varios puntos. La doctora Rendón Huerta Barrera los cataloga de la siguiente forma:

- Carencia de planes de desarrollo institucional, en virtud de que la actividad de los presidentes, del pleno o de los directivos se centra en cuestiones de orden jurídico, considerándose como una incómoda disyuntiva el atender el trabajo sustantivo y ocuparse en las tareas de la administración.

- Indeterminación de políticas públicas.
- Imprecisión, vaguedad o ausencia en la fijación de objetivos y metas.
- Deficiencias en la comunicación interna.
- Carencia de un servicio civil de carrera.
- Información no automatizada e incompleta sobre juicios, recursos y resultados.
- Falta de seguimiento y de evaluación administrativa.

Dicho estudio remite a que continúan vigentes en la realidad operativa de los tribunales de justicia administrativa.

La designación de los magistrados responsables de la función jurisdiccional es facultad del Ejecutivo, en conjunto con el Legislativo, es decir, una designación indirecta en la que un poder propone o designa y el otro dispone o ratifica.

La función directa en la justicia administrativa, cuyo ámbito de competencia se refiere al conocimiento y resolución de los asuntos provenientes de la función ejecutiva, y el actuar de su titular en los asuntos provenientes de la función constitucional en él depositada, es quien se encarga de designar a quienes ocupan el alto encargo de magistrados. Ello provoca una disfunción en el servicio de justicia, ya que le resta autonomía al órgano jurisdiccional a efectos de que la función bajo su encargo se desarrolle como lo ordena la Constitución federal con verdadera autonomía e independencia (Salgado, 2013, p. 955).

Aun denominando autónomos a los tribunales de justicia administrativa, se sigue refiriéndose a su estructura orgánica y sus funciones específicas, por lo que siguen subordinados al Legislativo y, en mayor medida, al Ejecutivo, excluyendo un servicio profesional y el manejo del presupuesto.

Con estos escenarios, las propuestas que se han considerado viables para la autonomía de los tribunales de justicia administrativa radican en:

- Sujeción de la designación del funcionario a los requisitos constitucionales que garanticen su idoneidad.
- Consagración de la carrera judicial en las constituciones y leyes de los estados.
- Remuneración adecuada e irrenunciable.
- Estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo.
- Posibilidad de ratificación al término de su ejercicio.

- Inamovilidad para los juzgadores ratificados en sus puestos.
- Inversión en capital humano.
- Cambio cultural de la población.
- Modificación en la ley para acortar requerimientos en cumplimiento de determinaciones del tribunal, sin tantas oportunidades de apremio.
- Fortalecer en los municipios sus áreas de inconformidades administrativas.
- Proceder ampliamente respecto al derecho probatorio, para conceder convicción a las pruebas indirectas y amplitud de criterio del juzgador.
- Planeación estratégica.
- La formación sólida de todo magistrado en materia fiscal o administrativa, y en materia de derechos humanos, con una constante capacitación.
- La autoevaluación permanente de las resoluciones que emite, desde el punto de vista jurídico, y acercado a la justicia.
- La publicidad de resoluciones claras, concretas y debidamente argumentadas contribuyen a la doctrina fiscal y administrativa, para que autoridades y particulares acudan con plena confianza al tribunal que contará con precedentes claros y concretos que lo vinculan.

A nivel federal, desde el 27 de mayo de 2015, se establece que el tribunal, en observación a lo que dispone la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, apruebe su proyecto de presupuesto, con sujeción a los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo federal; ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados; determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes a través de su propia tesorería, en los términos de las leyes aplicables.



En el estado de Tabasco, el numeral 171 de la Ley de Justicia Administrativa, en su fracción II, señala que es facultad del Pleno:

Aprobar el proyecto de presupuesto del Tribunal con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, y enviarlo a través del Presidente del Tribunal a la Secretaría de Planeación y Finanzas para su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tabasco, en los términos de los criterios generales de política económica y conforme a los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Estatal.

Quedando al arbitrio de los techos financieros que determine el legislativo, y la limitación en la autonomía.

En el ambiente que en la actualidad nos ha obligado a repensar en gastos, en atención a la COVID-19, es innegable que el no tener una estabilidad financiera operativa hace incierto el proceder en otros rubros, como capacitación, consolidación del seguimiento de un servicio profesional de carrera, orientación externa a municipios, entre otros, por lo que una posible oportunidad es fijar un porcentaje del presupuesto de egresos general, y con ello, las fluctuaciones que puedan presentarse, en un rango más o menos aceptable, no impactarán directamente a las funciones específicas que promoverían sin lugar a dudas la autonomía del Tribunal de Justicia Administrativa permitiendo, en consecuencia, su adaptación integral con las otras vertientes hasta hoy encontradas, ya que con ello se lograría dar mayor certidumbre a la relación entre gobernantes y gobernados, la profesionalización de los servidores públicos, tanto del Tribunal como de los entes estatales y municipales que se capaciten, fomentará el respeto a los derechos fundamentales de la persona, y fortalecerá el sentido de responsabilidad, tanto en los que gobiernan, porque hay que asignar la responsabilidad patrimonial frente al daño que se cause a los particulares, como en los que son gobernados, para denunciar irregularidades y para demandar el restablecimiento pleno de los derechos que les sean violados.

## Conclusiones

La autonomía de un ente administrador de justicia no puede quedar únicamente en el calificativo dentro de un cuerpo normativo, pues hay que apreciar los diversos matices que implica el tejido social e institucional del estado, lo que lleva a repensar en el nivel de autonomía que se ha concedido a los tribunales.

Ubicar las áreas de oportunidad puede llevarnos a ideas progresistas, pero que necesitan bases actuales para que su realización sea congruente en tiempo y en la norma. Para ello, el avocarse en un primer escalón, considerado el presupuesto para operar, es un elemento importante, ya que la seguridad derivada de un porcentaje directo del presupuesto público de egresos, con la variabilidad que pueda tener, permite conjugar esfuerzos compartidos para lograr una transversalidad de varios puntos ya mencionados, e ir más allá de las limitaciones actuales por la agenda política y los techos financieros que se manejan, que tienden a disminuir las posibilidades de ampliar la autonomía integral necesaria para cumplir con los objetivos de justicia previstos para la República, así como a nivel internacional.

---

## Referencias

---

- Acosta, M. (1995). *Teoría general del derecho administrativo*. (12.<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa.
- Bielsa, R. (1964). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: La Ley T II. s/d
- Carrillo, A. (1973). *La justicia federal y la administración pública* (2.<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa.
- Cisneros, G., Fernández, J. y López, O. (2007). *Justicia administrativa*. México: UNAM.
- Cossío, J. L. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México: Tirant lo Blanch.
- Diccionario jurídico mexicano*. (2002). (Tomo I, p. 2580). México: Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa.
- Fraga, G. (2002). *Derecho administrativo* (42.<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa.
- Lucero, M. (2002a). *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. (5.<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa.
- Lucero, M. (2002b). *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal* (7.<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa.
- Mondragón, F. y Robledo, R. (2019). *Antología de tribunales de justicia administrativa en la historia de la justicia mexicana*. México: Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los EUM, A. C.
- Nava, A. (2002). *Justicia Administrativa en México*, Colección Fundap, México: Cía. Impresora y Distribuidora.
- ONU. (2020). Objetivo de desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice>
- Rendón, T. (2007). «Tres áreas de oportunidad para la justicia administrativa local en México», en Cisneros, Fernández y López (coordinadores), *Justicia administrativa*. Segundo Congreso Latinoamericano de Derecho Administrativo, México: Serie Doctrina Jurídica, número 367, Instituto de Investi-

gaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/17.pdf>

Salgado, E. (2003). *La necesaria autonomía de la jurisdicción administrativa*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2017). *Estudios sobre justicia administrativa*. México: Centro de Estudios Superiores en Materia de Derecho Fiscal y Administrativo.



# Juicio de Medio de defen e impres para los actos órganos autónomos

## XIII

**Juicio de nulidad. Medio  
de defensa indubitable e  
imprescindible para los actos  
emitidos por los órganos  
autónomos (caso Nuevo León)**



Rodrigo Maldonado Corpus  
Con la colaboración de  
José Arturo Morán Aguilar



# nulidad sa, indubitabile cindible emitidos por los (caso Nuevo León)

*Si la realidad social es cambiante, el derecho no puede ser  
estático e inmodificable.*

**Rodrigo Maldonado Corpus**

## **La justicia administrativa en el estado de Nuevo León**

**L**a relación de *supra* a subordinación entre gobernantes y gobernados es cada vez más compleja; precisamente, uno de los medios de defensa que posee el ciudadano ante la autoridad es la impartición de la justicia administrativa, la cual, en el estado de Nuevo León, se instituyó a través de un tribunal administrativo, tan sólo cuatro años después de haberse reformado la Constitución Federal en su artículo 116.

El estado de Nuevo León siempre se ha caracterizado por ser una entidad vanguardista dentro del sistema mexicano de impartición de justicia, de tal forma que el primer Tribunal de Justicia Administrativa fue instituido en 1991 e inició su funcionamiento en abril de 1992, con la estructura de un tribunal unitario. Posteriormente, a seis años de su instalación en 1997, a fin de adaptarse a la realidad cambiante, se produjo una reforma que implementó una nueva estructura consistente en dos salas ordinarias y una sala superior —todas unitarias—, constituyén-

dose así la primera y segunda instancia en los juicios de nulidad. En 2006, continuando con su obligación de actualización a fin de brindar un mejor servicio en su tarea primigenia de impartición de justicia, se creó la Dirección de Orientación y Consulta Ciudadana, la cual tiene como loable obligación el brindar orientación gratuita a la ciudadanía en general, aunado a servir como un vínculo entre el ciudadano y la autoridad para encontrar soluciones alternas por la vía conciliatoria. En febrero de 2009 se incorpora en ley la modalidad de los juicios orales, condicionándose su entrada en vigor a las necesidades apremiantes de la capacitación respectiva de su personal y a la imperiosa disposición presupuestal.

El 1 de febrero de 2012, se produce una reforma vital en la impartición de justicia administrativa local, estableciéndose una nueva denominación para transformar el otrora Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el Tribunal de Justicia Administrativa, integrado por una Sala Superior Colegiada, la cual viene a brindar una mayor certeza y seguridad jurídica a los justiciables. Instaurándose, además, tres salas ordinarias –unitarias– e implementando el preámbulo de la primera Sala Oral Administrativa en el país.

El 18 de enero de 2017 se cambió la forma de organización del Tribunal de Justicia Administrativa para el estado, permitiendo a la Sala Superior la determinación del número de salas ordinarias en atención a los nombramientos que previamente haya expedido el Congreso del Estado de Nuevo León. En 2018, se reforma la Ley de Justicia Administrativa, a razón del sistema anticorrupción, y se creó la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas.

## **Los órganos autónomos**

A partir del propio concepto de los órganos autónomos, se conciben como organismos técnicos de independencia política y coyuntural, que actúan bajo principios básicos de eficacia, eficiencia e independencia (Cabada, 2014). Los órganos constitucionales autónomos surgen como equilibrio constitucional a fin de controlar el poder, como una evolución de la teoría de la división de poderes concebida por Locke y Montesquieu con el objetivo de hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.



Desde 1992 se establecieron en los textos constitucionales garantías para su actuación con una independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados. La especialización e importancia social de algunas de las funciones del Estado provocó que fuera necesaria una autonomía de sus clásicos poderes, teniendo en mente que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

El Poder Judicial Federal (mayo de 2007, p. 1647) ha señalado que resulta necesario las siguientes características esenciales de los órganos constitucionales autónomos:

- a) Deben estar creados directamente por la Constitución Federal.
- b) Mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.
- c) Deben estar dotados con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Deben ocuparse de funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

## **Solución de controversias entre particulares y los actos administrativos emanados de los órganos autónomos**

Los órganos autónomos, como entes dentro del Estado, ejercen en ocasiones actos de *supra* a subordinación, respecto de los cuales existe un debate jurídico a la jurisdicción a la que deben someterse. Problemática que parte de la idea de que los órganos autónomos no son un ente perteneciente a la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada o descentralizada, sino un órgano constitucionalmente autónomo.

En efecto, la competencia de los tribunales de justicia administrativa está delimitada por lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; y en el caso de Nuevo León, en su correlativo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Normas jurídicas de las que se puede destacar que la competencia del Tribunal se limita a los actos de autoridad que emitan las entidades que pertenezcan a la administración pública del Estado, en sus diferentes formas de organización.

Pero entonces, ¿quién conoce los conflictos suscitados de los actos, de materia administrativa y fiscal, que emitan los órganos constitucionalmente autónomos? Con el objeto de esclarecer dicha problemática, conviene situarla en un contexto de ámbito territorial, para establecer la normatividad aplicable bajo ese panorama a fin de resolver la problemática, ésta se sitúa en el ámbito del estado de Nuevo León. Por tanto, la legislación en análisis es la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, sistema normativo que en su artículo 17<sup>1</sup> establece los supuestos de competencia de éste, siendo aplicables en la especie las fracciones I, II, III, IV y XIV.

---

1 Artículo 17. El Tribunal será competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que se indican a continuación, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales o entidades de la administración pública paraestatal o de los municipios del estado de Nuevo León, cuando estas últimas actúen en carácter de autoridad:

I.- Que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

II.- Que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por las leyes fiscales indebidamente percibidos por el estado o los municipios; o cuando se niegue por las mismas autoridades la devolución de un saldo a favor del contribuyente;

III.- Los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando se afirme:

a) Que el crédito que se exige se ha extinguido legalmente, o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 22 del Código Fiscal del Estado;

b) Que se es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido contra otras personas; o que se es acreedor preferente al fisco, para ser pagado con el producto de los mismos;

El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá promover el juicio en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco estatal o municipal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales estatales o municipales podrá promover el juicio antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal, y

c) Que el procedimiento administrativo de ejecución no se encuentra ajustado a la ley. En este caso, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el juicio podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo. Si las violaciones tuvieran lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se trate de venta de bienes fuera de subasta, el juicio se interpondrá contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

Ahora bien, no hay que perder de vista que los órganos autónomos siguen perteneciendo a una forma de organización del Estado, y, por ende, a la luz de la clasificación desde el punto de vista material y formal de sus funciones, se debe decir que también realizan actos materialmente administrativos, jurisdiccionales y legislativos. Asimismo, en su administración efectúa actos internos y externos, conceptos que ya son conocidos dentro del ámbito del derecho; conviene hacer mención de que la problemática que se analiza se relaciona con los actos que se emiten en un plano de *supra* a subordinación.

Dicho lo anterior hay que destacar que los órganos autónomos se sitúan en plano *similar* o *análogo*, lo que se conoce como órganos paraestatales o descentralizados, ya con la única distinción de que tratándose de los órganos constitucionales autónomos no están inmersos al Poder Ejecutivo. Sin embargo, si colaboran con el fin propio del Estado, pero con una especialización de tareas que sin lugar a dudas hace más eficaz el funcionamiento del Estado, nadie puede decir que no forma parte de éste. A lo anterior resulta importante tener en cuenta la tesis de rubro: «Garantía institucional de autonomía. Su aplicación en relación con los órganos constitucionales autónomos» (Segunda Sala, noviembre de 2017, p. 603).

Con ello en mente, entonces está resuelta la primera problemática en relación a que los órganos autónomos están inmersos en el Estado y, por ende, sus actos pueden ser clasificados desde el ámbito formal, aunado a que por sus características intrínsecas estos órganos autónomos son *análogos* a los descentralizados y paraestatales.

Resuelta la naturaleza del órgano, ahora se debe resolver quién debe dirimir las controversias en los actos administrativos emitidos en un plano de *supra* a subordinación, por los órganos autónomos. Para ello, se tiene que ver la naturaleza de la justicia administrativa, cuyo objeto principal es la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública en actos de naturaleza administrati-

---

En los juicios que se promuevan por alguna de las causas a que se refieren los dos últimos incisos de esta fracción, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal. IV.- Que causen un agravio en materia fiscal o administrativa, distinto a los precisados en los incisos anteriores, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, estatal o municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal (...).

XIV.- Los demás que se promuevan en contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o por disposición de otras leyes se consideren como competencia del Tribunal (...).

va, lo anterior se deriva de la redacción al artículo 116, fracción v, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 63, fracción XLV, de la Constitución de Nuevo León. No hay que perder de vista que la justicia administrativa se crea principalmente para resolver los conflictos de esta naturaleza, bajo esa óptica los juicios contenciosos administrativos constituyen el proceso mediante el cual se resuelven los conflictos suscitados entre los particulares y el Estado.

Expuesto lo anterior, resulta axiomático que los actos administrativos emitidos por los órganos constitucionalmente autónomos, en un plano de *supra* subordinación en el ámbito materialmente administrativo, tienen una *afinidad* con los actos administrativos que efectúa la administración pública, ya que en ambos casos los actos se dictan en un plano de *supra* a subordinación, por lo que afectan o impactan la esfera jurídica de los particulares, y evidentemente ambos son materialmente administrativos. Asimismo, las funciones materiales que desarrollan se vinculan con la prestación de un servicio de interés público y que, por conveniencia por su especialización, le ha sido atribuido de modo exclusivo y con autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y gestión; lo antes descrito ubica a este tipo de órganos en un plano de operación *equiparable*, en sus demás características, a una dependencia de la administración pública paraestatal o descentralizada, la cual también goza de personalidad jurídica propia y autonomía operativa y presupuestaria.

Por lo anteriormente expuesto y atendiendo a la exigencia de la tutela efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y considerando que la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental garantizado por la Constitución y tratados internacionales, que protegen el acceso a la justicia de los particulares como medio efectivo para la actuación de sus derechos, a través de todas las instituciones, interpretaciones y herramientas procesales que garantizan un acceso pleno a la justicia (Salinas, 2016), resulta dogmático que la resolución de dichas controversias debe ser asumida por la justicia administrativa, ya que los juicios de nulidad, según lo previsto en el referido artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, determinan que el tribunal de justicia administrativa debe conocer de actos que causen un agravio en materia fiscal o administrativa, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, estatal o municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal, y de igual forma

señala que se dirimen las controversias que se promuevan en contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o disposición de otras leyes se consideren como competencia del tribunal. De esta manera se cumple con la exigencia de lo decretado en el artículo 1 de la ley suprema, que instituye que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de garantizar los derechos humanos, y así lo ha establecido el Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia que lleva como título: *Derechos humanos. Obligación de protegerlos en términos del artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Tribunales Colegiados de Circuito, febrero de 2015, p. 2256).

De ahí que si el acto que emite el órgano autónomo (autoridad en el Estado), causa un agravio en materia fiscal o administrativa, resulta lógico que dicho acto esté bajo el escrutinio de la justicia administrativa, ya que a pesar de que sean emitidos por una autoridad que no está dentro de la administración pública, sí tienen afinidad con la materia administrativa, pues es emitido por una autoridad del Estado, en un ámbito de *supra* a subordinación, y pueden causar agravios en materia fiscal o administrativa.

Pensar lo contrario conllevaría a dejar en un total estado de indefensión a los particulares, ya que no tendrían un medio de defensa ordinario para hacer la defensa de sus derechos, lo cual contraviene al ya citado artículo 17 de nuestra carta magna.

A guisa de ejemplo resulta conveniente traer a colación las siguientes tesis en donde se aborda la cuestión de la afinidad de los actos que emiten los órganos autónomos. En la primera de ellas se concluye que para las cuestiones derivadas de los conflictos de naturaleza administrativa, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León es el órgano obligado para resolverlas; y en la segunda, se analiza que los conflictos laborales deben ser resueltos ante un tribunal de arbitraje, en ambos casos por su *afinidad* y la *analogía* de los asuntos que se controvierten, tesis cuyos rubros son: «Transparencia y acceso a la información del estado de Nuevo León. Contra la resolución de la comisión relativa en el procedimiento de inconformidad previsto en la ley de la materia, procede el juicio contencioso administrativo, previo al amparo» (Tribunales Colegiados de Circuito, febrero de 2015, p. 2867), y «Conflictos individuales entre los órganos constitucionales autónomos en materia electoral del estado de Michoacán y sus trabajadores. Es

competente para conocer de ellos el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de esa entidad federativa» (Plenos de Circuito, junio de 2014, p. 1041).

Por otra parte, no pasa desapercibido que el 4 de mayo de 2015 (*Diario Oficial de la Federación*) y el 1 julio de 2016 (*Periódico oficial del Gobierno constitucional del estado libre y soberano de Nuevo León*) fueron publicadas la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, para establecer en sus artículos 97, párrafo segundo, y 122, párrafo segundo, respectivamente:

#### Artículo 97 (...)

Las resoluciones que emitan los Organismos garantes, a que se refiere este Capítulo, son definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El particular podrá impugnar la resolución por la vía del juicio de amparo que corresponda, en los términos de la legislación aplicable. (...)

#### Artículo 122 (...)

Las resoluciones que emita la Comisión serán definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El particular podrá impugnar la resolución por la vía del juicio de amparo que corresponda, en los términos de la legislación aplicable.

No obstante lo anterior, los tribunales colegiados pertenecientes al Cuarto Circuito han determinado que atendiendo a lo dispuesto por el multicitado artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando una resolución de un órgano constitucionalmente autónomo afecte de manera personal y directa el patrimonio de un sujeto obligado, con la imposición de una multa, que deba ser pagada de su propio patrimonio, el tribunal de justicia administrativa estatal es la instancia competente por antonomasia para resolver dicho conflicto, a guisa de ejemplo señalamos el Juicio de Amparo Directo 05/2019, del Índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

Amén de que el juicio de amparo en México no puede ser considerado como un mecanismo de defensa ordinario, ya que éste no tiene como función prístina ser un mecanismo de segunda instancia sino un medio de defensa extraordinario, de conformidad con la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva como rubro «Tutela jurisdiccional efectiva. Diferencias entre el

derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior y el de acceder a un recurso adecuado y efectivo» (Primera Sala, enero de 2020, p. 589).

Por otra parte, cabe señalar que el 18 de julio de 2016 (*Diario Oficial de la Federación*) se expidió la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para instituir en su artículo 3, fracciones II y XVI, lo siguiente:

II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación (...).

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos.

Por tanto, hoy por hoy, en virtud de la *similitud* de los orígenes y funciones de los órganos descentralizados con los órganos constitucionalmente autónomos, y para cumplir con lo estatuido en el artículo 17 de nuestra ley suprema, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conoce de los actos incoados en materia fiscal y administrativa, por los órganos declarados constitucionalmente autónomos en la Constitución federal; y así lo ha reiterado el Poder Judicial Federal en su tesis que lleva como rubro «Resoluciones definitivas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos dictadas por los órganos constitucionales autónomos. El tribunal federal de justicia administrativa es competente para conocer del juicio de nulidad promovido en su contra (legislación vigente a partir del 19 de julio de 2016)» (Tribunales Colegiados de Circuito, febrero de 2018, p. 1540).

## Conclusiones

Los organismos constitucionalmente autónomos tienen como génesis y motivo ejercer una función pública fundamental y que, por razones de especialización e importancia social, requieren de una autonomía del

órgano creado respecto de los clásicos poderes del Estado; coincidente en este sentido con el origen y funciones de los organismos descentralizados, que se encuentran dentro de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

Ahora bien, la naturaleza jurídica de los organismos constitucionalmente autónomos es, precisamente, ejercer una función primordial del Estado y emitir determinaciones en las que resuelvan controversias, las cuales deben dictarse con estricto apego al *principio de legalidad*; por tanto, en términos de lo establecido en el artículo 17 de nuestra carta magna, que contempla *el derecho al acceso a una justicia efectiva*, establece un medio de defensa ordinario distinto a la institución del juicio de amparo en México, ya que éste no tiene como función prístina ser un mecanismo de segunda instancia sino un medio de defensa extraordinario.

Por otra parte, el artículo 1 de la Constitución Federal decreta que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos; por tanto, si el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León se niega a conocer del juicio de nulidad, el cual es un medio de defensa contra los actos de autoridad en materia administrativa y fiscal, promovido contra un acto emitido por un organismo constitucionalmente autónomo, sería palmariamente violatorio del *derecho fundamental que tiene todo individuo de acceso a la justicia*, establecido en el referido artículo 17 constitucional, amén de que el Tribunal de Justicia Administrativa dejaría de cumplir con sus obligaciones constitucionales de proteger y garantizar, a través de la *tutela judicial efectiva*, a todos los justiciables que sean sometidos a procedimientos entablados por órganos constitucionalmente autónomos.



---

## Referencias

---

Cabada Huerta, M. (2014). v lex. Recuperado de <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/organos-constitucionales-autonomos-nuevo-679027797>

*Diario Oficial de la Federación*. (4 de mayo de 2015). Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)

*Diario Oficial de la Federación*. (18 de julio de 2016). Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016)

*Periódico oficial del Gobierno constitucional del estado libre y soberano de Nuevo León*. (1 de julio de 2016). Recuperado de [http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia\\_2015/Archivos/AC\\_0001\\_0007\\_00153856\\_000005.pdf](http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00153856_000005.pdf)

Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Tesis: P./J. 20/2007. Registro: 172456. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV (mayo de 2007).

Plenos de Circuito. Tesis: PC.XI. J/2 L (10a.). Registro: 2006674. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima época, libro 7, tomo II (junio de 2014).

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 1a./J. 8/2020 (10a.). Registro: 2021551. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima época, libro 74, tomo I (enero de 2020).

Salinas-Garza, J. Á. (2016). *Tutela Judicial Efectiva, una visión constitucional de la teoría del proceso*. México: Novum.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.). Registro: 2015478. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tomo I (noviembre de 2017).

Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: XXVII.3o. J/25 (10a.). Registro: 2008516. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima época, libro 15, tomo III (febrero de 2015).

Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: IV.2o.A.108 A (10a.). Registro: 2008487. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima época, libro 15, tomo III (febrero de 2015).

Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.1o.A.196 A (10a.). Registro: 2016265. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 51, tomo III (febrero de 2018).

# La experi fortalecer la aten en la función de justicia ad

## XIV

### **La experiencia de fortalecer la atención ciudadana en la función del tribunal de justicia administrativa**



Jesús Anlén Alemán  
Con la colaboración de  
Rubén Bringas Valderrama



# encia de ción ciudadana del tribunal ministrativa

## Introducción

La atención ciudadana se configura como: «El conjunto de medios que el ámbito público pone a disposición de los ciudadanos y ciudadanas con el fin de facilitarles el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus deberes y el acceso a los servicios públicos» (Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública).

Al amparo del artículo 8 constitucional<sup>1</sup> (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), los funcionarios y empleados públicos estamos obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, a con-

---

<sup>1</sup> El contenido de este artículo es:

1) El derecho de petición y los requisitos para su ejercicio.

2) La obligación del Estado de responder a las solicitudes que le dirijan los ciudadanos. El derecho de petición es la facultad que tiene toda persona para dirigirse a cualquier autoridad pública para solicitar información, demandar su intervención o la prestación de algún servicio o trámite a cargo de la autoridad. Se fundamenta en la misión de servicio inherente a la función pública, como lo indica el nombre de servidor público. Este artículo protege el derecho que asiste a cualquier persona a recibir una respuesta a cualquier petición o solicitud que haga a una autoridad pública, sin que necesariamente implique una respuesta favorable a la petición.

dición de que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se hubiera dirigido, la cual tiene que hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término.

Bajo este precepto legal, se reconoce entonces a la ciudadanía el derecho de pedir a la autoridad que atienda sus sugerencias, solicitudes y planteamientos en general, los que engloban desde luego a probables quejas sobre servicios públicos y posibles denuncias contra servidores públicos.

Durante muchos años la atención ciudadana fue entendida como sinónimo de atender peticiones y, más específicamente, las quejas y denuncias que presentara la ciudadanía. Los particulares se encontraban ante un enfoque hacia el cumplimiento de la gestión, que casi no tomaba en cuenta las expectativas ni la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la sociedad.

Esta orientación se traducía en apatía y falta de compromiso de muchos servidores públicos para involucrarse con la ciudadanía, aunado a la carencia de estándares de calidad o garantías de cumplimiento en la prestación de la mayoría de los servicios públicos. Hoy, ante una sociedad más participativa y consciente de sus derechos, la modernización de la gestión pública obliga como principio fundamental la orientación y apoyo a la ciudadanía.

La transversalidad del proceso de servicio al ciudadano implica trabajar articuladamente con los servidores públicos de las dependencias que conforman las entidades públicas. Incluye fortalecer la administración del servicio o gerencia del servicio de manera integral, para lograr la prestación del servicio con estándares de excelencia motivados por la persona/ciudadano en la propuesta de valor y por marcos de referencia exitosos identificados como buenas prácticas.

Igualmente involucra fortificar la relación persona-ciudadano, persona-servidor público, y desarrollar competencias en el personal administrativo y asistencial que brinda el servicio público con servidores integrales que inspiren y se renueven, y con personas conocedoras de sus derechos y deberes para aumentar la confianza. Prestar un servicio

---

El sujeto activo de este derecho es cualquier persona, a menos que la petición se refiera a algún asunto político, pues en ese caso, el derecho sólo asiste a los ciudadanos mexicanos. Esto se debe, por un lado, a que para ejercer los derechos políticos se requiere de la mayoría de edad que implica la ciudadanía y, por otro, a razones de seguridad nacional.

de calidad a los ciudadanos y ciudadanas requiere, ante todo, del compromiso de las personas que desempeñan las tareas de gestión pública, y de que verdaderamente se reconozca de forma racional y cercana que quienes precisan de sus servicios merecen dedicación y esmero, puesto que, entre otras razones, son la causa principal por la cual existen sus puestos de trabajo.

La atención ciudadana es un área que está adquiriendo importancia en los últimos años en el sector público, para medir la satisfacción de los ciudadanos con relación a los servicios ofrecidos, tanto en lo relacionado con el ámbito de los funcionarios en general, como en el ámbito político. Una buena atención a la ciudadanía involucra prestar servicios de calidad e interiorizar que todas nuestras acciones o inacciones como servidores públicos, a lo largo del ciclo de la gestión pública, impactan en el servicio final que la entidad presta al ciudadano.

Todo ciudadano, sea que actúe en nombre propio o en virtud de representación, tiene derecho a recibir servicios de calidad al momento de realizar algún trámite o requerir algún servicio del Estado. Esto implica:

- Contar con un servicio público moderno y transparente.
- Acceder, fácilmente, a la información que administran las entidades.
- Recibir información clara, completa, oportuna y precisa sobre los servicios prestados por las entidades públicas.
- Obtener información sobre los horarios de atención al público, de manera visible, en las sedes de las entidades.
- Conocer el estado de su trámite.
- Obtener, del personal de la entidad pública, un trato respetuoso y diligente, sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, condición social, nacionalidad u opinión.
- Recibir una atención que tome en cuenta las prácticas culturales y la lengua de cada ciudadano.
- Tolerar una espera razonable al momento de ser atendido.
- Obtener el asesoramiento preciso sobre los trámites y requisitos que debe cumplir en sus procedimientos.
- Poder presentar la documentación en los procedimientos en los que tenga la condición de interesado, y recibir en términos claros y sencillos las notificaciones que envíe la entidad.
- Exigir el cumplimiento de los derechos que le reconoce la Constitución Política.

- Exigir responsabilidades por los daños ocasionados en sus bienes o derechos, como consecuencia del mal funcionamiento de los servicios públicos.
- Gozar de una administración pública responsable en general.

Lo anterior supone trascender la visión tradicional del sector público, basada en la ley y en el poder monopólico del Estado, para centrar la atención en los servicios a la ciudadanía. Ello debido a que toda entidad del sector público, independientemente del servicio que brinde y del nivel de gobierno en el que se desempeñe, se vincula de manera directa con la ciudadanía.

Se requiere flexibilidad por parte de las entidades públicas para adaptarse a la diversidad de las preferencias y demandas de los ciudadanos, asociadas a sus múltiples realidades sociales, económicas, culturales y territoriales. Los protocolos de servicio son una herramienta útil para prosperar de forma esencial en la imagen que los ciudadanos tienen con su gobierno y son, por lo tanto, una muestra de congruencia y confiabilidad en las instituciones públicas.

Un servicio bien prestado debe informar con claridad a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes frente a la administración, así como orientarlos con precisión sobre de las formas de proceder en todos y cada uno de los casos particulares que pudieran presentarse. Por lo tanto, quienes conformamos el servicio público debemos saber escuchar y entender las necesidades de los ciudadanos y consensuar con ellos las respuestas que, a través de las políticas públicas, se puedan ofrecer ante dichas necesidades.

## **La participación del Tribunal en la atención ciudadana**

En el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, estamos conscientes que una justicia abierta se basa en un modelo de gobernanza sustentada en los pilares de transparencia, apertura de datos, participación ciudadana y colaboración con los ciudadanos, para mejorar nuestro quehacer cotidiano y, a través de ello, incrementar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

La función jurisdiccional administrativa cobra particular importancia al referirse a la atención ciudadana, ya que justo de la ineficiencia

del Estado al prestar sus servicios surge nuestra materia. La atención ciudadana es un eje de los derechos humanos, por ello es fundamental para cualquier tribunal hacer que las gestiones y los trámites en la impartición de justicia resulten cómodos y fáciles. Ello significa que se alcancen mejores niveles de excelencia y calidad en favor de la ciudadanía, formando un servicio prestado por personas para las personas, integral, multicanal y proactivo hacia las necesidades de los ciudadanos.

Nuestros funcionarios en el ejercicio de su actividad laboral tienen la encomienda de atender y satisfacer las inquietudes de los ciudadanos que acuden con nosotros, con la seguridad de que se resolverán sus solicitudes de la mejor manera y en el menor plazo posible. La estrategia de atención a la ciudadanía incluye el desarrollo y mantenimiento de canales transversales de atención que faciliten el acceso de las personas a la información y servicios del Tribunal. Dichos servicios están dotados de los recursos humanos, instalaciones, equipamientos y materiales precisos para dar respuesta adecuada a las necesidades de nuestros usuarios.

Tenemos claro que la mayoría de las veces, el ciudadano enfrenta complicaciones cuando sufre una violación a su esfera jurídica, ya que desconoce la ruta a seguir o no cuenta con los recursos suficientes para obtener la asesoría legal para hacer frente a esta circunstancia. En el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, nos planteamos la transformación de la atención ciudadana como un cambio de paradigma: invertir la pirámide organizacional para ponerla al servicio del ciudadano. Nos propusimos poner al ciudadano en el centro de la atención del Tribunal, sabedores de que, en la medida que la ciudadanía pone en valor su condición central en el sistema público, más fácil será mejorar el funcionamiento de calidad y eficiencia de nuestros procesos.

Si el ciudadano reclama ordinariamente, y de forma extraordinaria cuando sea menester, los derechos que se derivan del fundamental a una buena administración pública, el hábito de la rendición de cuentas y de la motivación de todas las decisiones de los poderes del Estado será una realidad.

Basamos la estrategia de atención a la ciudadanía en un modelo de aplicación eficiente, realizado sobre el análisis de las necesidades, en torno a un conjunto de indicaciones, buenas prácticas, procedimientos y estándares de calidad, que son aplicados para conseguir una atención efectiva. Desde la primera persona que recibe a los ciudadanos a la en-

trada de cada punto de servicio, hasta quien los despide, tratamos de hacerles sentir que están siendo bien atendidos durante su visita.

Tenemos claro que una gestión eficaz debe proponerse que se facilite el acceso a los diferentes servicios que prestamos de manera práctica y, sobre todo, sencilla para los ciudadanos, permitiendo el acceso a toda la información requerida por los usuarios de los servicios. Hemos logrado minimizar los tiempos de espera, al menos en aquellos trámites más demandados. Nos hemos comprometido en prestar un servicio diligente, considerado y oportuno a todos los ciudadanos, con especial atención a las personas que presenten discapacidad y de la tercera edad, las mujeres en estado de embarazo y, en general, quienes puedan presentar dificultades para ejercer sus derechos.

Todas y cada una las mejoras implementadas, en relación a la atención integral del ciudadano, deben tener como objetivo principal «la excelencia en los servicios prestados a la sociedad», una necesidad que surge siempre que exista una convivencia en común. Por ello, en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, además de las atribuciones que la Ley Orgánica y el Reglamento Interior le da (y que enunciaré más adelante), fortalecimos a la Secretaría General de Atención Ciudadana para encargarle la misión de respetar y garantizar el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos de escasos recursos que vean vulnerada su esfera jurídica como consecuencia de la emisión de algún acto de autoridad. Brindándoles auxilio jurídico gratuito, mediante una opinión jurídica y, de ser el caso, la implementación de acciones procesales; actuando siempre en apego a los principios de gratuidad, diligencia, eficacia, honestidad, disciplina, igualdad, integridad, objetividad, transparencia, eficiencia, profesionalismo y no discriminación.

De entre sus objetivos se destaca ser garante en la protección de derechos humanos y legalidad, que proporcione atención integral mediante la búsqueda de justicia a través de auxilio jurídico, dinámico, innovador, de calidad y excelencia a todas aquellas ciudadanas y ciudadanos que lo soliciten, así como lograr una mayor y mejor tutela del derecho de acceso a la justicia de los sectores más vulnerables de la población, otorgándoles auxilio jurídico gratuito para que la falta de recursos económicos o de instrucción no sean para ellos un obstáculo.



## **Competencia y funciones de la Secretaría General de Atención Ciudadana**

En la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y en el Reglamento Interior del Tribunal de Justicia, ambos de la Ciudad de México, encontramos el sustento jurídico de la competencia de la Secretaría General de Atención Ciudadana:

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (artículo 62):

El Tribunal contará con una Secretaría General de Atención Ciudadana; al frente de la misma habrá una persona secretaria general que será nombrado por el Pleno General, a propuesta de la Presidencia del Tribunal.

La Secretaría se integrará por un equipo de abogadas y abogados especializados, quienes auxiliarán jurídicamente de forma gratuita a las y los ciudadanos en los asuntos que sean competencia del Tribunal.

Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (artículos del 24 al 32):

La Secretaría General de Atención Ciudadana estará a cargo de la secretaria o el secretario general, quien será responsable de su debido funcionamiento ante el Pleno General de la Sala Superior y del presidente del Tribunal. La Secretaría General de Atención Ciudadana tiene las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar y supervisar que el personal de su adscripción desempeñe sus funciones con diligencia, eficacia, honestidad y disciplina en el auxilio jurídico gratuito que se preste;
- II. Rendir al presidente del Tribunal un informe por escrito, mensual y anual, de las actividades de la Secretaría, conforme al calendario que emita la Junta;
- III. Proporcionar a la Secretaría General de Compilación y Difusión, para efectos estadísticos, un tanto más del informe mensual de labores rendido a la Presidencia del Tribunal, conforme al calendario que emita la Junta.

- IV. Autorizar el libro de control de la recepción, manejo y devolución de documentos;
- V. Determinar los mecanismos de mejora del servicio;
- VI. Proponer manuales, lineamientos, políticas y otras disposiciones internas, que regulen los procedimientos y funciones de la Secretaría General de Atención Ciudadana;
- VII. Atender a las y los ciudadanos interesados que lo soliciten, una vez que hayan recibido el servicio por parte de las o los abogados especializados;
- VIII. Proponer la impartición de cursos para mejorar las funciones en el servicio que se presta;
- IX. Atender y diligenciar solicitudes de información que formulen organismos públicos, instituciones y público en general, que se relacionen con las funciones de la Secretaría General, en razón de la competencia del Tribunal, y
- X. Las demás que, con motivo del cargo, le encomiende el presidente del Tribunal y el Pleno General.

La Secretaría General de Atención Ciudadana, además de los abogados especializados a que se refiere la Ley Orgánica, se integra por el personal necesario para atender los asuntos que sean competencia del Tribunal. A fin de distribuir en forma equitativa su carga de trabajo, lleva un registro de las personas que por riguroso turno sean atendidas y, en su caso, auxiliadas jurídicamente, por cada uno de los abogados especializados. Los servicios de auxilio jurídico se prestan con independencia técnica y operativa.

Se dará por terminada la prestación de los servicios de auxilio jurídico en los siguientes casos:

- a. Cuando el asunto no sea de competencia del Tribunal o rebase el término procesal para su impugnación;
- b. El usuario manifieste de modo claro y expreso que no tiene interés en que se le siga prestando el servicio;
- c. El usuario del servicio incurra en falsedad en los datos proporcionados o que los documentos presentados sean apócrifos;
- d. Cuando el solicitante en juicio autorice domicilio diverso al señalado por la Secretaría General de Atención Ciudadana, para oír y recibir notificaciones, autorice a otras personas para tales efectos o en el caso de que, sin asistencia de su abogado especializado, promueva juicio;

- e. Por alterar el orden en las instalaciones del Tribunal;
- f. Por conducta inapropiada e irrespetuosa del usuario, así como de sus acompañantes, en relación con los servidores públicos y demás personas que acuden al Tribunal, y
- g. Cuando se desprenda que quien acude por el servicio es un gestor o un tercero remunerado.

No se otorgará el servicio de auxilio jurídico cuando:

- a. Lo solicite una persona moral;
- b. Se le brinde el servicio de auxilio jurídico a alguna de las partes, en el mismo asunto, y
- c. Los asuntos versen sobre giros de impacto vecinal o zonal, o que las irregularidades detectadas impliquen, además de sanciones administrativas, la comisión de delitos.

Los abogados especializados actuarán en los términos de la Ley de Justicia Administrativa, y serán responsables de la elaboración de la demanda y del seguimiento del procedimiento en los asuntos a su cargo hasta su total culminación dentro del Tribunal y tendrán las siguientes funciones y obligaciones:

- a. Brindar el servicio de auxilio jurídico, con un trato amable, humano y no discriminación a los solicitantes;
- b. Escuchar los planteamientos de los solicitantes, debiendo auxiliar para la solución de sus problemas;
- c. Elaborar oficios de canalización a la autoridad competente, cuando el Tribunal no lo fuere;
- d. Realizar los registros en el sistema;
- e. Revisar los requisitos de procedencia establecidos en la Ley de Justicia Administrativa;
- f. Integrar un expediente de cada asunto turnado;
- g. Elaborar la demanda y dar seguimiento al procedimiento de los juicios a su cargo dentro del Tribunal;
- h. Dar seguimiento a los juicios ya iniciados hasta su total culminación;
- i. Revisar el contenido de los acuerdos de trámite de los asuntos a su cargo;

- j. Auxiliar vía telefónica o correo electrónico a los usuarios y usuarias que así lo soliciten;
- k. Intervenir en los juicios de nulidad, donde sea solicitado por la Sala Especializada del Tribunal actuando como defensor de oficio, en atención a la materia de responsabilidades administrativas;
- l. Intervenir actuando como defensor de oficio, en la audiencia de ley, ante el órgano interno de control del Tribunal, en atención a la materia de responsabilidades administrativas;
- m. Orientar y dirigir a la ciudadanía que lo solicite para acceder al derecho a la buena administración;
- n. Rendir a la Secretaría General un informe mensual por escrito de las actividades del mes inmediato anterior, conforme al calendario que emita la Junta;
- o. Registrar y recabar la firma de quien promueve, en el libro de control de la recepción, manejo y devolución de documentos, autorizados por el secretario general de atención ciudadana de los asuntos que le sean turnados. En ningún caso se devolverán documentos y valores sin recabar la firma de recibido directamente por usuario previa identificación oficial;
- p. Actualizarse jurídicamente y participar en los cursos que al efecto se realicen por el Tribunal;
- q. Asistir a las reuniones convocadas por su superior jerárquico, y atender con oportunidad las disposiciones que éste dicte en el ejercicio de sus atribuciones, y
- r. Las demás que establezca el secretario general.

La atención al público se da todos los días del año, con excepción de aquellos señalados como inhábiles por la Ley de Justicia Administrativa y en los que se suspendan las labores por acuerdo del Pleno General, conforme al calendario aprobado. El horario de atención al público es de las nueve a las quince horas.

El modelo implementado afortunadamente ha resultado exitoso, en el año 2019 fueron atendidas 53,881 personas; 29,771 fueron demandas iniciales, así como seguimiento a los juicios ya iniciados en años anteriores; se asesoraron a 8,841 de forma presencial, 1,716 por vía telefónica y 5,012 por correo electrónico.

El año pasado se atendieron casi 40,000 personas, durante el periodo de la pandemia, mientras las oficinas del Tribunal estuvieron parcialmente cerradas, se dio atención a 6,014 asuntos vía remota.

Sin falsas modestias puedo asegurar que la eficiencia de la Secretaría General de Atención Ciudadana es notoria, el cuerpo de abogados que la constituye es —sin lugar a duda— el más profesional de la Ciudad de México y uno de los mejores del país. La meta del Tribunal es que la gente que acuda a nuestras instalaciones para obtener un servicio siempre esté satisfecha. Los usuarios de los trámites y servicios públicos, y la ciudadanía en general, pueden constituirse en agentes cruciales para la detección de fallas e irregularidades.

El avance en la atención ciudadana constituye una constante en el Tribunal. La mejora de un trámite o servicio a partir de una queja, la sanción o remoción de un servidor público, o la solución de un problema como resultado de una atención directa generan confianza en el ciudadano: sabe que su voz será escuchada y, por tanto, que tiene sentido acudir con nosotros. Con ello, damos pasos firmes para consolidar la credibilidad como institución impartidora de justicia.

---

## Referencias

---

- Área de paz, desarrollo y reconciliación. (2010). Participación ciudadana y servicios públicos. Memorias del seminario. Recuperado de [https://www.cittadinanzattiva.it/files/approfondimenti/attivismo\\_civico/attivi\\_nel\\_mondo/progetto\\_DD/partecipacion\\_ciudadana\\_y\\_servicios\\_publicos.pdf](https://www.cittadinanzattiva.it/files/approfondimenti/attivismo_civico/attivi_nel_mondo/progetto_DD/partecipacion_ciudadana_y_servicios_publicos.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9>
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales. (2020). Leyes y reglamentos. Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1366-ley-organica-del-tribunal-de-justicia-administrativa-de-la-ciudad-de-mexico>
- Grupo de Atención al Ciudadano. (2020). Modelo Integral de Servicio al Ciudadano y Grupos de Valor del Sector Administrativo de Salud y Protección Social-MISC. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/SG/SAB/AT/misc-2020.pdf>
- Lineamientos y criterios técnicos y operativos para el proceso de atención ciudadana. Recuperado de [http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones\\_transparencia\\_art\\_7/sf p/doctos/LIN-NOV-03-03.p](http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sf p/doctos/LIN-NOV-03-03.p)
- Secretaría de la Contraloría General. (2020). Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Gobierno de la Ciudad de México. [http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/66402/47/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66402/47/1/0)



# Justicia adm electrónica: re 17 consti

**XV**

## **Justicia administrativa electrónica: reforma al artículo 17 constitucional**



Luz María Aguirre Barbosa  
Con la colaboración de  
Estefanía Cacho y Solano





# Administrativa forma al artículo tutelar

## Antecedentes

**L**a versión original del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenía sólo un párrafo en el cual se preveía el derecho a no ser encarcelado por deudas de carácter estrictamente civil y, en términos muy concisos, el derecho de acceso a la justicia y la correlativa prohibición de la autotutela<sup>1</sup>.

El Dr. Héctor Fix-Zamudio (1993) señala que el citado artículo 17 es el fundamento del derecho a la acción procesal (p. 378). Por su parte, Héctor Fix-Fierro (1999) precisa que esta disposición constitucional constituye la garantía de acceso a la jurisdicción del Estado, el cual se encuentra obligado, por tanto, a establecer los tribunales respectivos y a procurar los medios necesarios para su buen funcionamiento, en los términos que señala la propia Constitución (pp. 191-201).

---

1 Artículo 17. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales (*Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917).

En 1987, el texto constitucional se modificó para dotar al derecho de acceso a la justicia de una mayor concreción y de garantías más amplias. Dicho artículo precisaba:

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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

De la misma manera, se agregó otro párrafo correspondiente a la obligación de la federación y los estados de garantizar la independencia judicial (Rodríguez, 1994, p. 75).

En 2008, el artículo 17 constitucional fue reformado para incorporar diversos párrafos sobre distintas temáticas: mecanismos alternativos de solución de controversias, modalidad de las sentencias en los procedimientos orales, independencia de los jueces y ejecución de sus resoluciones, y defensoría pública, los cuales se conservan hasta hoy en día. De igual forma, en 2010 el artículo se vuelve a reformar para introducir un párrafo sobre la regulación de las acciones colectivas, al señalar que:

(...) El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de julio de 2010)

En 2016, el artículo 17 sufre otra reforma para precisar que:

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público. (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre de 2017)

Y finalmente, en 2017 se adicionó un párrafo de relevancia que permite que, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades privilegien la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre de 2017)<sup>2</sup>.

El artículo 17 constitucional vigente reconoce no solamente derechos fundamentales, como el acceso a la justicia y, de forma más amplia, a la tutela jurisdiccional, sino que prevé obligaciones dirigidas, principalmente, a los poderes legislativo y ejecutivo en los ámbitos federal y estatal, entre las que destacan la de asegurar la existencia y funcionamiento de la defensa pública, la regulación de las acciones colectivas y de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Ovalle Favela (citado en Báez) señala que el artículo 17 constitucional es un derecho genérico a la tutela jurisdiccional, del que se derivan tanto el derecho de acción del actor, como el derecho de defensa del demandado: así como ambas partes no tienen derecho a hacerse justicia por propia mano, sí tienen, en cambio, derecho a que los tribunales les hagan justicia (p. 40).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también reconoce el derecho de acceso a la justicia como uno de los elementos que integran el derecho más amplio a la «tutela jurisdiccional». La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (abril de 2007, tomo xxv), en el amparo directo en revisión 1670/2003, sostuvo que el artículo 17 de la Constitución contemplaba 5 garantías. Una de ellas, el derecho a la tutela jurisdiccional, que definió como:

(...) El derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita —esto es, sin obstáculos— a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2007)

---

2 Adicionado mediante decreto.

Es así que el derecho a la justicia es considerado como un derecho fundamental ya que «cuando otros derechos son violados, constituye la vía para reclamar su cumplimiento ante los tribunales y garantizar la igualdad ante la ley» (Birgin y Cohen, 2006, p. 15).

De forma más amplia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha precisado que las garantías que se desprenden del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos deben ser respetadas en los «distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre determinación de los derechos de las personas»<sup>3</sup>. Además, considera que un elemento relevante del acceso a la justicia es el acceso a la jurisdicción sin obstáculo alguno, al señalar que:

el principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. Este principio implica, lógicamente, un conjunto de garantías elementales en la tramitación de los procesos judiciales. (29 de septiembre de 1999, p. 594)

## **Principios que integran el derecho de acceso a la justicia**

De conformidad con criterios jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial Federal de nuestro país, el acceso a la impartición de justicia, consagrado a favor de los gobernados, observa los siguientes principios:

1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias

---

3 Artículo 8. Garantías judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter en la Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.

2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.
3. Justicia imparcial, significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.
4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomiende dicha función no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Ahora bien, según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (octubre de 2007), la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial y que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales (p. 209).

## **Justicia pronta y expedita: buenas prácticas de justicia digital**

En México, los tribunales judiciales encargados de la administración de justicia del fuero común, así como los tribunales federales, tienen frente a sí enormes retos para consolidarse como garantes de una justicia pronta y expedita y hacer realidad los principios que conforman el derecho a la justicia.

El reto se amplifica sobre todo si analizamos la forma de instrumentar el quehacer judicial y jurisdiccional, mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información que no se han logrado optimizar para

acelerar y lograr la eficiencia en la tramitación y resolución de las controversias que le son planteadas.

El uso de internet en los procesos judiciales, como herramienta, permite la celeridad y la confidencialidad en la impartición de justicia, además de proporcionar seguridad jurídica a los ciudadanos comunes sobre los quehaceres de los Gobiernos; agiliza los trámites, permite realizar operaciones desde largas distancias y establece una comunicación eficaz y rápida entre quienes participan en los Gobiernos federales o estatales (Ramos y Palacios, 2018, p. 59). En México, son pocas las prácticas que pueden destacarse al respecto, esto a pesar de ser un reclamo público y manifiesto.

La necesidad de promover el internet fue expuesta en 2011 en la declaración conjunta por los relatores especiales de libertad de expresión de las Américas, Europa, África y las Naciones Unidas. La *Declaración conjunta sobre libertad de expresión de internet* sostuvo que los Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a internet y no pueden justificar bajo ninguna razón la interrupción de ese servicio a la población, permitiendo así la igualdad de acceso a una herramienta que favorece el crecimiento y el progreso de la sociedad en su conjunto (Organización de los Estados Americanos, s. f.).

Nueve años después, una crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 pone en evidencia la urgente necesidad de hacer realidad esta declaración. Entre los principales daños que ha sumado esta pandemia, además de la lamentable pérdida de vidas humanas, existe uno que en particular genera grandes consecuencias en diversos aspectos familiares, sociales y económicos, y nos referimos a la percepción de la semiparalización de la impartición de justicia. La justicia es uno de los compromisos más importantes del Estado, sin embargo, tras la declaración de la emergencia por la pandemia, muchos países decidieron cerrar tribunales y juzgados, suspender los plazos procesales y los juicios, con sus respectivas excepciones como algunos tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó continuar con la tramitación ordinaria y física de las controversias constitucionales con suspensión y la celebración de las sesiones de pleno a distancia.

El confinamiento obligatorio dio pauta a instrumentar medidas de trabajo en casa para los servidores públicos responsables de la impartición de justicia; estas medidas permitieron, en muchos casos, abatir el rezago de las funciones jurisdiccionales, celebrar sesiones a distancia e

implementar esquemas parciales de trámites en línea, pero, sobre todo, puso en evidencia la urgente necesidad de la digitalización judicial.

En una revisión de los antecedentes de la justicia digital en México, se identifica que en 2009 se crea el proyecto de «Juicio en línea» en materia administrativa, el cual abre las puertas a una nueva forma de substanciar el procedimiento a través de medios electrónicos.

Posteriormente, el 2 de abril de 2013, con la publicación de la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se implementa un sistema electrónico y la utilización de la firma electrónica en los juicios de amparo; el 11 de junio de 2013, se reformó el artículo 6 constitucional, estipulándose la obligación del Estado para garantizar a toda persona el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, lo cual da pauta a una mayor utilización y difusión de recursos electrónicos.

Además, en el caso del Poder Judicial de la Federación se emitió el Acuerdo General Conjunto Número 1/2012, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico.

De igual manera, debemos citar el Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los centros de justicia penal federal, así como los siguientes acuerdos emitidos por el máximo tribunal de nuestro país:

- Acuerdo General Número 12/2014, de diecinueve de mayo de dos mil catorce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a los lineamientos que rigen el uso del módulo de intercomunicación para la transmisión electrónica de documentos entre los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte de Justicia.
- Acuerdo General de Administración II/2014, de diecinueve de agosto de dos mil catorce, del Comité de Gobierno y Administración, por el que se regula el uso de la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Declaratoria del seis de noviembre de dos mil catorce sobre la fecha a partir de la cual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación las Partes tendrán acceso a los expedientes electrónicos, podrán promover por vía electrónica y solicitar la recepción de notificaciones por esa vía.
- Acuerdo General Número 8/2020, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este alto tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos.
- Acuerdo General número 9/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en los asuntos de la competencia de este alto tribunal, salvo en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos.

Tratándose de justicia administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa representa un importante antecedente en la impartición de justicia digital ya que, desde el 12 de junio de 2009, con el surgimiento de la idea del proyecto «Juicio en línea», este órgano jurisdiccional buscó evitar el manejo del expediente en papel, agilizando y disminuyendo los costos que implica el desahogo de un juicio y proporcionando a los gobernados el acceso a la justicia de manera pronta y expedita.

Sin embargo, no fue sino hasta el 8 de agosto de 2011 que el sistema de juicio en línea nace formalmente a la vida jurídica, convirtiéndose así en un sistema único que permitió substanciar en todas sus partes un procedimiento jurisdiccional, a través de internet (Chávez, s. f.).

Es importante señalar que dicho juicio únicamente se tramita en la Sala Especializada en Juicios en Línea y la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, sin embargo, el modelo conceptual del sistema de justicia en línea y las características de las plataformas



tecnológicas que soportan el sistema son perfectamente transferibles a los tribunales estatales de lo contencioso-administrativo o, en su caso, a cualquier otro órgano jurisdiccional (Chávez, s.f.).

Actualmente, este modelo ha sido replicado en algunos tribunales de justicia administrativa de diversas entidades federativas, entre los que se encuentran: Aguascalientes<sup>4</sup>, Guanajuato<sup>5</sup>, Michoacán<sup>6</sup>, Sinaloa<sup>7</sup> y Tamaulipas<sup>8</sup>.

En ese tenor, el estudio realizado por Transparencia Mexicana y Tojil (Organización civil mexicana especializada en el análisis y definición de estrategias contra la impunidad) informó que, a raíz de la pandemia, todos los poderes judiciales del país han incorporado alguna tecnología de la información y comunicación (TIC) al servicio de justicia. No obstante, la oferta de servicios por este medio y su alcance son heterogéneos (Transparencia Mexicana, s. f.).

---

4 <http://serviciosweb.poderjudicialags.gob.mx/Majat/Cuenta/LogOn>

5 <https://www.tjagto.gob.mx/juicioonlineatiempo/>

6 <https://www.tjamich.gob.mx/PDF-JEL/4.-LINEAMIENTOS.pdf> / <https://tjamich.gob.mx/Juicio-en-Linea>,

7 <http://juicioonlineasinaloa.gob.mx/>

8 <https://juicioonlinea.tjatam.gob.mx/>

**Transparencia Mexicana \ Tojil**  
**Mecanismo de seguimiento a planes, programas y presupuestos en el marco de COVID-19**

**Mecanismos DIGITALES (en línea) de acceso a la Justicia en los Poderes Judiciales en etapa Post-Covid-19**

Poder Judicial	Recepción de trámite de demandas	Recepción de promociones no iniciales	Consulta de acuerdos	Notificación	Celebración de audiencias	Cuenta con Tribunal Electrónico	Requiere firma digital para servicios en línea	Publicidad de audiencias penales en tiempo real
PJF	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Aguascalientes	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Campeche	No	No	Sí	No	No	No	No	No
CDMX	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Chiapas	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Chihuahua	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	Sí	No	No	No	No	No
EdoMex	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Durango	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Guanajuato	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Guerrero	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Hidalgo	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No

Transparencia Mexicana \ Tojil  
Mecanismo de seguimiento a planes, programas y presupuestos en el marco de COVID-19

Mecanismos DIGITALES (en línea) de acceso a la Justicia en los Poderes Judiciales en etapa Post-Covid-19

Jalisco	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Michoacán	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Morelos	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Nayarit	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Querétaro	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Quintana Roo	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Sonora	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Tabasco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Tlaxcala	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Veracruz	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Yucatán	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No
Zacatecas	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No

Fuente: Transparencia Mexicana y Tojil. Elaboración propia con información de los sitios web oficiales de los Poderes Judiciales. Corte al 12.08.20 a las 12:00 h

## **Iniciativa de reforma del artículo 17 constitucional en materia de digitalización de procesos judiciales**

Existe consenso entre la mayoría de los actores públicos y privados respecto de la necesidad de contar con una justicia pronta y expedita; dan cuenta de ello, las iniciativas presentadas ante el Senado de la República que pugnan por elevar a rango constitucional la justicia electrónica (*Gaceta del Senado*, 2 de septiembre de 2020).

Este tipo de iniciativas coinciden con la presencia de la crisis de salud que se vive en todo el mundo. La propia exposición de motivos de una de las iniciativas que se encuentra en estudio de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado (2020) señala que:

la contingencia provocada por el virus SARS-COV-2 causante del COVID-19 y sus efectos globales, sin precedentes en la historia de la civilización por su magnitud, han trastocado cada ámbito del desarrollo humano de manera significativa (...) a medida que la pandemia se propaga por el mundo y su daño se potencializa, las restricciones en el movimiento de personas, el funcionamiento de los servicios y las normas sobre el distanciamiento físico se perciben absolutamente necesarios para salvaguardar la salud colectiva; sin embargo, esas medidas no pueden significar la privación del derecho al acceso a la justicia pronta y expedita, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa presentada en el Senado de la República, el 2 de septiembre de 2020, propone adicionar al artículo 17 un párrafo, y cambia la redacción respecto de la gratuidad:

Artículo 17  
(...)

Para contribuir a garantizar el derecho de acceso a la justicia, los tribunales adoptarán el uso de tecnologías de la información y de la comunicación en sus sistemas de impartición de justicia y gestión procesal, incluida la adopción de la firma electrónica, la cual deberá ser emitida por la autoridad competente.

La firma electrónica será el medio de acceso al sistema digital respectivo para facilitar la realización de promociones, documentos y notificaciones oficiales, así como para la consulta de acuerdos, resoluciones, sentencias y cualquier otra información expedida por los órganos jurisdiccionales, los cuales velarán porque los expedientes electrónicos e impresos coincidan en su totalidad. El uso de la firma electrónica producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa conforme a las disposiciones que establezca la ley. La documentación electrónica no perderá valor probatorio siempre que exista una manifestación por vía electrónica, bajo protesta de decir verdad, que el documento digitalizado es copia fiel e inalterada del documento impreso.

El servicio de los tribunales, cualquiera que sea su modalidad, será gratuito, quedando prohibidas las costas judiciales. (Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado, 2020)

De la iniciativa mencionada, es pertinente destacar varios elementos:

- El primero de ellos se refiere a la obligatoriedad de los tribunales para adoptar el uso de tecnologías de la información y de la comunicación en sus sistemas de impartición de justicia y gestión procesal, lo que implica la necesidad de contar con un mayor presupuesto, tanto federal como local, para el diseño, desarrollo, capacitación, adquisiciones de equipo de cómputo, comunicación e implementación de las plataformas para el juicio en línea.
- El segundo elemento es el relativo a la adopción y reconocimiento de la firma electrónica, la cual deberá ser emitida por autoridad competente, lo que permitirá identificar a los usuarios como autores legítimos como si se tratara de una firma autógrafa, optimizando los tiempos para el acceso digital que facilite la presentación de promociones, documentos, consulta de acuerdos, resoluciones, etc.
- Un tercer elemento consiste en la ventaja que trae consigo el contar con un expediente electrónico para el juicio en línea, que tendrá todo el valor legal y probatorio, pero que además permitirá optimizar el propio desempeño de los tribunales.

La inclusión de las TIC en los tribunales encargados de la impartición de justicia en nuestro país representa un proceso que, aunque requerirá de tiempo, tendrá un amplio alcance al permitir que todos los órganos de impartición de justicia lleven a cabo los juicios desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia, de manera digital.

Por lo anterior, la reforma propuesta se considera necesaria y oportuna, pues constituye un paso importante en la inclusión de los medios tecnológicos en el ámbito jurisdiccional.

## **Retos y oportunidades**

En la prontitud y gratuidad de un sistema de justicia en línea es necesario considerar el marco regulatorio con reformas legislativas que deberá dar pauta y traer consigo la emisión de lineamientos técnicos, la disponibilidad presupuestal, la inversión en infraestructura tecnológica, la capacitación del personal, publicidad y difusión sobre el servicio electrónico.

La tarea no es fácil, pero sin duda alguna, de lograrlo, supone una mejora en el sistema de impartición de justicia la cual no sólo deberá responder a los efectos impuestos por la pandemia, sino también contribuir a garantizar el acceso a la jurisdicción, cumplir con estándares de transparencia y rendición de cuentas, brindar un servicio más eficiente, expedito y en general acercar a la ciudadanía al sistema de justicia en los términos de lo dispuesto por la ley.

---

## Referencias

---

- Báez, C. (s. f.). *Eficiencia y principios constitucionales que rigen la organización y el funcionamiento de los tribunales mexicanos*. Biblioteca digital. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/5.pdf>
- Birgin, H. y Kohen, B. (2006). Introducción. El acceso a la justicia como derecho, en H. Birgin y B. Hohen (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad, instituciones y experiencias comparadas* (p. 15). Buenos Aires: Biblos.
- Chávez, J. Á. (s. f.). El sistema de justicia en línea. *Modelo del Sistema de Justicia en Línea y su expansión a otros ámbitos de la jurisdicción*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado. (2020). Recuperado de [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-02-1/assets/documentos/Inic\\_Morena\\_Sen\\_Monreal\\_Art\\_17\\_Procesos\\_Judiciales.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-02-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Monreal_Art_17_Procesos_Judiciales.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (22 de noviembre de 1969). *Pacto de San José de Costa Rica*. Disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (29 de septiembre de 1999). Informe 105/99 emitido en el caso 10.194, Palacios, Narciso-Argentina, LL, 2000-F. Con nota de C. A. Botassi, *Habilitación de instancia y derechos humanos*.
- Diario Oficial de la Federación* (5 de febrero de 1917). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig05feb1917_ima.pdf) (5 de julio de 2013)
- Diario Oficial de la Federación*. (29 de julio de 2010). Decreto.
- Diario Oficial de la federación*. (29 de enero de 2016). Decreto.
- Diario Oficial de la Federación*. (15 de septiembre de 2017). Decreto.

Fix-Fierro, H. (1999). Comentario al artículo 17 constitucional. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (14ª ed.). México: Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fix-Zamudio, H. (1993). Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano. *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

*Gaceta del Senado*. (2 de septiembre de 2020). LXIV/3PPO-2/111741. Recuperado de [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/111741](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/111741)

Organización de los Estados Americanos. (s. f.). Declaración conjunta sobre la libertad de expresión de internet. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo directo en revisión 1679/2003. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, tomo XXV (abril de 2007).

Ramos, I., Palacios, J. C., *et al.* (2018). El derecho humano a una justicia expedita, pronta, completa, gratuita e imparcial, en *Derechos fundamentales a debate*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

Rodríguez, J. (1994). Artículo 17. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (6ª ed.). México: IIJ-UNAM.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 2ª./J.192/2007, IUS: 171257. Acceso a la impartición de justicia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, tomo XXVI (octubre de 2007).

Transparencia Mexicana. (s. f.). Retos para el acceso a la justicia (y a la justicia digital) tras la pandemia. Estudio realizado por Transparencia Mexicana y la Asociación Tojil. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/susana vigilancia-accesoajusticia-covid19/>





# El juicio de lesividad

**XVI**

## **El juicio de lesividad**



Erika Elizabeth Ramm González  
Con la colaboración de  
Ximena Mier Amador



# Inicio vidad

**L**a administración pública no puede ni debe encontrarse alejada de la ciencia del derecho y las leyes, pues el respeto a las normas jurídicas son el pilar fundamental de los Estados de derecho democráticos.

La estructura y atribuciones de los órganos que forman a la administración pública «constituyen la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas» (López, 2008, p. 20), la propia administración pública debe contar con una estructura definida y precisada en las leyes sobre las atribuciones de cada órgano de dicha administración, con lo cual se concreta y legitima el actuar del Estado.

Actualmente, existe un creciente interés por parte de los gobernados en el análisis de la legalidad de los actos de la gestión pública, sobre todo en aquellos que los afectan en la esfera jurídica (Bielsa, 1982, p. 311), por ello desde hace más de 84 años entró en funcionamiento el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que nació con el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación, el cual tiene un control jurisdiccional de casi todos los actos administrativos, pues precisamente para ser un buen gobierno, éste debe ser eficiente en la ejecución de sus actos y resoluciones pues impactan en la vida económica, cultural y social de los gobernados.

La misión del Gobierno es el satisfacer a los ciudadanos respecto de los servicios públicos tales como salud, seguridad, educación, medios de transporte, desarrollo social y económico, el de justicia, entre

otros, para que los gobernados tengan bienestar en todos los aspectos de sus vidas.

La actuación de la administración pública se concretiza con la emisión de los actos o resoluciones, siendo éstos la manifestación de la voluntad unilateral, respecto de los asuntos en los que tiene competencia material, territorial y de grado, por mencionar algunos, teniendo por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica de una o varias personas, por lo cual tienen que cumplir con diversos requisitos, para que los efectos que produce la acción de los órganos de gobierno carezcan de defectos procedimentales, formales, de fondo o de finalidad (Tron y Ortiz, 2009, p. 109); esto es que la emisión del acto de autoridad se lleve a cabo en el inicio, tramitación y resolución del procedimiento de que se trate por el órgano de gobierno competente para ello; que tenga un sustento en hechos verificables, existiendo los motivos fundados en la norma jurídica, que soporten la decisión de la administración pública; debiendo cumplirse las formalidades que la propia ley establece para ello, así como los procedimientos que deben agostarse para concluir con la emisión de un acto o resolución, y si se trata de actos discrecionales que se haya evitado el desvío de poder.

La administración pública, entre las diversas actividades que tiene encomendadas, emite decisiones administrativas (Ramírez, 2009, p. 177), a través de las cuales el Estado ejerce su poder, a esto se le conoce como la función administrativa que tiene por objeto la satisfacción de necesidades (Salgado, 2014, p.57), así los actos de autoridad tal y como lo señala Carlos Alberto Ortiz Solalinde (2014), al citar a Miguel Acosta, son la expresión de la voluntad unilateral «que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, y en ejercicio de la potestad pública, crea reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones» (p. 132), produciendo efectos jurídicos al individuo que acude a la autoridad a pedir o solicitar algo, o cuando la autoridad actúa de oficio invadiendo la esfera jurídica de una persona en particular.

Los actos de autoridad tienen ciertas características jurídicas como la presunción de legitimidad, exigibilidad y de ejecución, por lo que si se cumplen con estos requisitos el acto de autoridad se presumirá válido. El artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2017) establece: «Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso». De la transcripción anterior queda claro que se prevé la presunción de validez de los actos de auto-

ridad, pues para que éstos dejen de surtir los efectos legales deben ser declarados inválidos por autoridad administrativa o jurisdiccional.

Por su parte, el numeral 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2017) señala que el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada, exceptuándose de ello si es que el acto administrativo otorga un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia.

El artículo 68 del Código Fiscal de la Federación (2020) indica respecto a los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, que estos se presumirán legales. El sentido de los actos o resoluciones de las autoridades dirigidos individualmente a los particulares pueden ser de dos tipos: favorables o desfavorables a los intereses del particular, estos últimos se consideran así pues impactan negativamente en la esfera jurídica del gobernado, negándole un derecho o lo solicitado, y éste, para no tener la obligación de acatar o soportar la carga que la autoridad le impuso con tal acto, debe combatirlo, pues de lo contrario se entenderá que lo consintió, con lo cual el acto será vinculante por la situación jurídica que se haya establecido en el acto o resolución de autoridad. Ahora bien, los actos favorables emitidos por una autoridad son aquellos que crean o confirman un derecho o extinguen alguna obligación del individuo.

El artículo 36 tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación (2020) establece que las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que éstas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no interpongan medios de defensa y hayan transcurrido los plazos para presentarlos, sin que haya prescrito el crédito fiscal.

El numeral 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2017) indica que la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en la misma norma como necesarios para la validez y eficacia del acto producirá su nulidad, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia,

en cuyo caso la nulidad será declarada por dicho titular, pues el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, pudiendo ser subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Si bien en la disposición legal comentada no se hace referencia a la facultad de revocación llevada a cabo de oficio por la propia autoridad emisora del acto, al analizarse el contenido del numeral 11, fracción VI del mismo ordenamiento legal, en el que se establece que el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, entre otras causas por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia, al realizar una interpretación completa de los dispositivos legales citados, se puede concluir que en los casos en que la propia autoridad resuelva que algún acto se emitió sin cumplir con los requisitos legales, podrá revocarlo, pero sólo aquellos actos desfavorables a un particular. Esto no sucede con los actos o resoluciones que les son favorables a los particulares, pues se iría contra el principio de certeza y seguridad jurídica que los gobernados tenemos.

He indicado con anterioridad que la resolución administrativa favorable a un particular será aquella que, como lo han señalado Tron Petit y Ortiz Reyes (2009), «a un particular se le confiera un derecho o una prerrogativa» (p. 115), y si el principio de derecho establece que las autoridades sólo pueden realizar aquello que la ley le otorgue expresamente, es claro que en las disposiciones legales deben darse tales atribuciones, lo que en la especie no sucede para los actos de autoridades fiscales y administrativas, incluso existe la disposición contenida en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación (2020) que establece que «las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales».

El artículo 9, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2017) indica que el contenido del cumplimiento del acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia, así los actos favorables a un particular no podrán ser revocados de oficio por la autoridad que los emitió, pues de permitirse, el principio de certeza y seguridad jurídica que los particulares deben tener por parte de la actuación de la administración pública al que me he referido

en párrafos precedentes se vería diluida, violándose con ello los derechos fundamentales que los gobernados tienen. Debo señalar que si bien existen actos de autoridad que dan beneficios a los particulares, amplían su esfera jurídica o les constituyen derechos, las propias disposiciones legales realizan excepciones, y de manera concreta y específica indican cuales actos de autoridad no se consideran resoluciones favorables, citando como ejemplo la resolución que resuelve una solicitud de devolución de impuestos, y la autoridad proceda a ello sin haber ejercido las facultades de comprobación para verificar su procedencia, la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente, y por ello quedan a salvo las facultades de comprobación de la autoridad; lo que significa que si después la autoridad verifica y concluye que no procedía la devolución en comento, la autoridad fiscal legalmente podrá ordenarle al particular que entregue la cantidad que recibió.

El juicio contencioso administrativo federal es por excelencia el medio de defensa al que acuden los particulares para combatir los actos y resoluciones de autoridades fiscales, aduaneras y administrativas que les causan un perjuicio, aclaro que si no hay perjuicio, legalmente no podrán ser impugnadas ante la falta de interés jurídico; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con la competencia material establecida en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal citado (2016), en el cual aparece en el último párrafo la disposición de que el Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando éstas se consideren contrarias a la ley, lo cual da el acceso jurisdiccional a favor de las autoridades de la administración pública para impugnar actos o resoluciones que son contrarias a la ley, que perjudican al Estado, y que se emitieron a favor de una persona determinada, a esto se le conoce como juicio de lesividad.

Para la procedencia del juicio de lesividad, se deben cumplir con varios requisitos, como los que Esquivel Vázquez (2004) indica, como que la resolución favorable sea emitida por autoridad fiscal, aduanera o administrativa, sea expresa o ficta, se deduzca la pretensión del interesado y lesione jurídicamente a la administración pública (p. 68).

Los requisitos que debe atender la autoridad para interponer el juicio de lesividad son lo que prevén los artículos 13 fracción III y 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (2017), que se indican a continuación:

- a. Presentar la demanda dentro del plazo de cinco años, contados a partir del día siguiente de emisión de la resolución favorable al particular, lo que se debe de realizar a través del sistema del juicio en línea.
- b. El nombre del demandante, pero no sólo el nombre del servidor público que suscriba la demanda, sino la dependencia a la que pertenece, el domicilio fiscal y el nombre para recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la sala regional competente y su dirección de correo electrónico.
- c. La resolución que se impugne.
- d. El nombre y domicilio del particular demandado.
- e. Los hechos que den motivo a la demanda.
- f. Las pruebas que se ofrezcan.
- g. Los conceptos de impugnación. Sobre este punto debo indicar que los argumentos que exprese la autoridad no deben referirse a los aspectos de improcedencia de lo que originó la resolución favorable, esto es la autoridad debe plantear agravios de fondo dirigidos a demostrar plenamente la ilegalidad del acto
- h. El nombre y el domicilio del tercero interesado cuando lo haya.
- i. Lo que se pida.

La autoridad deberá anexar a su demanda los documentos que indica el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (2017), siendo éstos:

- a. Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- b. El documento con el que se acredite la personalidad, pero este requisito tratándose de autoridades no debe atenderse, ya que quien ejerce la facultad de presentar demanda de lesividad debe señalar el o los preceptos legales que le dan tal competencia.
- c. El documento en el que conste la resolución impugnada; y en el caso de positiva o afirmativa ficta, se debe presentar el documento de la instancia que no fue resuelta de manera expresa.
- d. Las pruebas documentales que se ofrezcan, así como el interrogatorio tratándose de la prueba testimonial y en su caso del cuestionario que deberán desahogar los peritos.



Al terminar la substanciación del juicio, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tendrá que resolver el litigio emitiendo una sentencia, la cual podrá ser en el sentido de sobreseerlo al actualizarse alguna causal de improcedencia o sobreseimiento; se podrá reconocer la validez de la resolución favorable, o se podrá declarar su nulidad por actualizarse cualquiera de las causas de nulidad previstas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (2017), por lo que el acto combatido será inválido, y por ello dejará de producir sus efectos legales.

Por lo que se ha señalado a lo largo de este trabajo, se puede advertir que la autoridad, al obtener una sentencia de nulidad de una resolución favorable, consiguió que se devolviera el equilibrio a la administración pública, pues se restituyó al Estado del orden jurídico afectado por una actuación irregular de alguno o algunos servidores públicos, quienes dependiendo de la afectación sufrida al Estado pueden incurrir en faltas calificadas como graves, que deberán resarcir de dicho daño, el cual va más allá de la administración pública, pues los actos irregulares dictados en el Gobierno dañan a la sociedad.

La sentencia en la que se declara la nulidad de una resolución favorable es una herramienta para el combate a la corrupción, tanto de los servidores públicos como de particulares, ya que al quedar demostrada la ilegalidad de actos o resoluciones que en un momento concedieron derechos, o incrementaron el patrimonio de un particular, sin que haya tenido el derecho para ello, es claro que se realizó con propósitos irregulares y posiblemente existan actos de corrupción; así, quienes aplican el derecho disciplinario, al vigilar las actividades de los servidores públicos para garantizar el ejercicio adecuado de dicha función a través de los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia de mérito, deben establecer mecanismos disciplinarios, garantías y procedimientos para aquellos que las violen. En su caso, en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en los artículos 108 y 109 (2020), se establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción. Como Delgado Carvajal (2019) dice, se deben respetar los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos (pp. 71-73), pero considero que si el órgano disciplinario cuenta con una

sentencia que es por su naturaleza de carácter vinculante, la tarea de investigación y la calificación de la gravedad de la infracción, así como la imposición de alguna sanción al servidor público y a algún particular, son más sencillas, pues ya se tendrá un soporte documental, que se trata de las pruebas que fueron valoradas por un tribunal jurisdiccional y con las que se acreditó que el funcionario emisor de una resolución favorable actuó de manera irregular, ya que emitió actos o resoluciones ilegales, dándole derechos a un particular, cuando no se actualizaban los supuestos legales para que le correspondiera los beneficios que la ley da.

El combate a la corrupción es un reto que tiene el Estado mexicano, por ello la investigación, sustanciación y sanciones de las faltas administrativas no graves, así como las graves, necesitan ejercerse de manera coordinada por parte de la Secretaría de la Función Pública, como de los entes en donde se cometieron las irregularidades, no siendo suficiente que se sancione al servidor público y en su caso a un particular, sino que es necesario que los actos que derivan de la corrupción dejen de surtir efectos en la vida de la sociedad, esto es que se debe evitar que se siga beneficiando de manera ilegal con prerrogativas indebidas a determinada persona, ya que causan un desequilibrio en la comunidad, y una manera de restituir al Estado de los perjuicios ocasionados por una actuación irregular es el juicio de lesividad, para que un órgano autónomo, imparcial y experto determine si la actuación de una resolución favorable es ilegal y, por lo tanto, se declare su nulidad, para que deje de surtir todos sus efectos legales.

Que los órganos de control de las actuaciones de los servidores públicos, ante una sentencia en la que se declaró la nulidad de una resolución favorable, procedan al ejercicio de facultades de investigar si es que existieron o no actos de corrupción en lo que haya intervenido el particular beneficiado por tal resolución es de suma importancia, pues si sólo se trata de errores o negligencias por quien haya emitido el acto de autoridad nulificado, el particular afectado por el resultado del juicio de lesividad podrá considerar que existe un daño a su patrimonio, y ante la actuación irregular, se le tendrá que resarcir por parte del Estado con una indemnización que deberá ser acorde al daño causado; esto es un criterio que también ha sostenido el 10º Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (2018), en la tesis que lleva por rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. Se actualiza la actividad administrativa irregular que permite reclamar la indemniza-

ción relativa, cuando se acredita la actuación equivocada, negligente o intencional de los servidores públicos que afectó irreparablemente la libertad personal y la dignidad humana».

El que las autoridades acudan a promover el juicio de lesividad es sólo un paso en el combate a la corrupción, estando en el camino de la restitución del equilibrio social y la reparación del daño que haya sufrido el Estado por alguna actuación irregular de servidores públicos y, en su caso, de particulares.

---

## Referencias

---

- Bielsa, R. (1982). La ciencia de la administración y el derecho administrativo, *Revista de Administración Pública*, 311-326.
- Código Fiscal de la Federación, DOF 09-01-2020.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 08-05-2020.
- Delgado, B. Hernández, M. Sánchez y J. Bernal, M. (Coords.) (2019). *Derechos humanos, ética pública y el combate a la corrupción*. México: Diputados Locales.
- Esquivel, G. (2004). *El Juicio de lesividad y otros estudios*. México: Porrúa.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, DOF 27-01-2017.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, DOF 18-07-2016.
- López, E. (2008). *La administración pública en el constitucionalismo mexicano*. México: Porrúa.
- Ortiz, C. (Coord.) (2014). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Ramírez, J. (2009). *Derecho administrativo mexicano*. México: Porrúa.
- Salgado, E. (Coord.). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Tron, J.C. y Ortiz, G. (2009). *La nulidad de los actos administrativos*. México: Porrúa.
- Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tesis I.10o.A.86 A (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo II, décima época (diciembre 2018).



# Respons patrim

**XVII**

## **Responsabilidad patrimonial del Estado**



Álvaro Castro Estrada  
Con la colaboración de  
Carlos Ochoa Escandón



# abilidad onial del Estado

**M**ediante un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002, se modificó la denominación del título cuarto para quedar «De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado» y se adicionó un párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introduciendo la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, al establecer:

## Artículo 113 (...)

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En este sentido, a partir de la reforma constitucional precisada, se estableció un derecho sustantivo de rango constitucional en favor de los particulares para demandar una indemnización directamente al Estado, cuando éste ocasione daños a los particulares derivados de una actuación administrativa irregular, esto es, con motivo de su responsabilidad patrimonial; superándose con ello el esquema de responsabilidad civil subsidiaria a partir del cual, para demandar al Estado, era

necesario demostrar que el funcionario era insolvente; y el sistema de responsabilidad solidaria, en el que debía probarse que el daño fue ocasionado por un acto doloso del servidor público.

Ahora bien, con motivo de dicha reforma se estableció, en su parte transitoria, lo siguiente:

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 10. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

Posteriormente, la porción normativa referida fue ubicada en el último párrafo del artículo 109 constitucional, por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, bajo una redacción



idéntica a la anterior (artículo 113 constitucional), sin modificar la parte transitoria para inicio de vigencia:

Artículo 109 (...)

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Así que actualmente, en el numeral 109, último párrafo de la carta magna, se especifica que la responsabilidad patrimonial del Estado se originará únicamente cuando exista un actuar irregular, entendido éste como aquellos actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

En este sentido, el particular podrá demandar la indemnización directamente al Estado (responsabilidad directa) sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño, en virtud de que lo que determina la obligación es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración.

Asimismo, del contenido del citado numeral se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento; al establecer que las indemnizaciones a que tendrán derecho los particulares se determinarán conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Conforme a este último punto, cobra relevancia el transitorio antes mencionado al advertirse que el primer día de vigencia de la reforma constitucional que introdujo la responsabilidad patrimonial del Estado fue el 1 de enero de 2004 y quedaron establecidas dos obligaciones de suma importancia para la debida aplicabilidad de la reforma constitucional citada: 1) que el Congreso de la Unión y las legislaturas de todas las entidades federativas expidan las leyes secundarias relativas a la responsabilidad patrimonial, en los ámbitos federal y local; 2) que los tres niveles de gobierno cuenten con la partida presupuestaria necesaria que les permita cumplir con su nueva obligación jurídica. El

límite para las dos obligaciones mencionadas venció el 31 de diciembre de 2003.

Por lo que respecta al ámbito federal, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que a la fecha sólo ha tenido dos modificaciones.

La primera de ellas se realizó mediante una publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2009 y tuvo por objeto reformar el segundo párrafo del artículo 2, y adicionar un párrafo cuarto al mismo precepto, con el propósito de señalar que las disposiciones de la ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y para prever que dicha Comisión y sus servidores públicos no serán sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia.

La segunda modificación data del 12 de junio de 2009, publicada en el mismo medio de difusión, y fue más amplia, pues tuvo como finalidad reformar los artículos 18, primer párrafo, 19, 23, 24 y 25, segundo párrafo, con el objeto de incorporar precisiones de carácter procedimental, como la de presentar la reclamación ante la dependencia que se consideraba responsable y la posibilidad de impugnar la determinación recaída en esa instancia ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; asimismo, establecer los elementos mínimos que deben contener las resoluciones que se emitan con motivo de las reclamaciones que prevé la ley.

Por lo que respecta al ámbito local, a pesar de la fecha límite establecida en la reforma constitucional, tal y como se aprecia del siguiente cuadro, aún falta camino por recorrer para que todas las entidades federativas cuenten con un marco jurídico armonizado con las disposiciones de nuestra carta magna en la materia.

Entidad federativa	¿Reforma constitucional? (publicación)	Nombre del ordenamiento (publicación)
<b>Aguascalientes</b>	Sí 21 de julio de 2003	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes (10 de mayo de 2010)
<b>Baja California</b>	Sí 31 de agosto de 2007	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Baja California (5 de octubre de 2007)
<b>Baja California Sur</b>	Sí 20 de junio de 2004	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur (20 de marzo de 2005)
<b>Campeche</b>	Sí 14 de septiembre de 2015	Sin ordenamiento
<b>Chiapas</b>	No	Sin ordenamiento
<b>Chihuahua</b>	Sí 30 de octubre de 2004	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua (22 de febrero de 2017)
<b>Coahuila</b>	Sí 7 de abril de 2006	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza (1 de marzo de 2019)
<b>Colima</b>	Sí 6 mayo de 2000	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima (22 de junio de 2002)
<b>Ciudad de México</b>	Sí 5 de febrero de 2017	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal (21 de octubre de 2008)
<b>Durango</b>	Sí 29 de agosto de 2013	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios (5 de diciembre de 2013)
<b>Estado de México</b>	Sí 24 de abril de 2017	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios (30 de mayo de 2017)
<b>Guanajuato</b>	Sí 23 de diciembre de 2003	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato (7 de enero de 2005)

Entidad federativa	¿Reforma constitucional? (publicación)	Nombre del ordenamiento (publicación)
<b>Guerrero</b>	Sí 24 de abril de 2014	Sin ordenamiento
<b>Hidalgo</b>	Sí 22 de mayo de 2017	Sin ordenamiento
<b>Jalisco</b>	Sí 1 de enero de 2004	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios (11 de septiembre de 2003)
<b>Michoacán</b>	Sí 13 de noviembre de 2015	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios (1 de septiembre de 2017)
<b>Morelos</b>	Sí 20 de julio de 2005	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos (14 de diciembre de 2011)
<b>Nayarit</b>	Sí 17 de mayo de 2004	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios (24 de mayo de 2006)
<b>Nuevo León</b>	Sí 21 de febrero de 2003	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León (3 de mayo de 2013)
<b>Oaxaca</b>	Sí 30 de junio de 2015	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Oaxaca (26 de junio de 2018)
<b>Puebla</b>	Sí 10 de diciembre de 2004	Sin ordenamiento
<b>Querétaro</b>	Sí 31 de diciembre de 2008	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro (3 de agosto de 2009)
<b>Quintana Roo</b>	No	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo (pendiente de entrar en vigor, hasta el 21 de febrero de 2021)
<b>San Luis Potosí</b>	Sí 11 de julio de 2003	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí (23 de diciembre de 2004)

Entidad federativa	¿Reforma constitucional? (publicación)	Nombre del ordenamiento (publicación)
<b>Sinaloa</b>	Sí 20 de diciembre de 2006	Sin ordenamiento
<b>Sonora</b>	No	Sin ordenamiento
<b>Tabasco</b>	Sí 15 de noviembre de 2003	Sin ordenamiento
<b>Tamaulipas</b>	Sí 2 de marzo de 2004	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios (11 de enero de 2005)
<b>Tlaxcala</b>	Sí 18 de mayo de 2001	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala (19 de diciembre de 2016)
<b>Veracruz</b>	No	Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz (31 de diciembre de 2003)
<b>Yucatán</b>	No	Sin ordenamiento
<b>Zacatecas</b>	No	Sin ordenamiento

De esta forma, hasta septiembre de 2020, sólo 26 entidades federativas cuentan con adecuaciones a su constitución local. Por su parte, en sólo 22 entidades federativas se ha expedido la respectiva legislación reglamentaria; lo cual significa que 10 entidades federativas todavía están pendientes de concluir esta importante tarea —constitucionalmente obligatoria y cuyo plazo de cumplimiento venció el 31 de diciembre de 2003—, aunque ciertamente un buen número ya la han iniciado mediante la reforma a sus respectivas constituciones.

Es decir, a más de tres lustros de haber sido aprobada la inclusión de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución federal, varias entidades federativas se encuentran en incumplimiento del mandato de introducir en sus constituciones y legislación locales la responsabilidad patrimonial de carácter objetiva y directa, lo que resulta francamente injustificado y lamentable; sin embargo, ya existe la discusión, como uno de los temas torales de la actualidad, de si esta institución, como se encuentra regulada, ha cumplido o no con sus

finalidades, entre las cuales se encuentra el mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios públicos; siendo una de las conclusiones que aún existen dificultades prácticas para su aplicación.

En efecto, la debida y conveniente aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y por ende el cumplimiento de sus finalidades entraña muy diversos cuestionamientos; entre estos: ¿cuándo un daño es resarcible?, ¿quiénes son los sujetos de la ley?, ¿cuáles son las excepciones de la obligación indemnizatoria?, ¿qué límites de responsabilidad son necesarios?, ¿en qué consiste la reparación?, ¿cómo debe calcularse la indemnización debida y ante quién o quiénes debe reclamarse?, ¿cuál es el procedimiento de reclamación?, ¿cómo se prueba la responsabilidad por parte del reclamante?, ¿qué elementos debe contener la resolución respectiva?, ¿cuáles son las reglas de prescripción?, ¿ante quién se impugna una resolución que niegue la indemnización, la deseché, o que, por su monto, no satisfaga al reclamante?, ¿cómo se resuelven los casos de concurrencia en la irrogación del daño resarcible?, ¿bajo qué circunstancia es posible iniciar un procedimiento de recuperación de lo pagado por el Estado contra un servidor público determinado?, ¿qué disposiciones normativas deben derogarse a partir de la entrada en vigor de la ley secundaria respectiva?, entre otras.

Ahora bien, ¿qué pasa en aquellas entidades en las que no existe la regulación específica para la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado?; desde luego, en nuestra opinión, sería deseable que se presentaran las iniciativas de leyes locales sobre la materia; sugiriéndose como capítulos necesarios aquellos donde se desarrollen los aspectos arriba señalados, y advirtiéndose, para bien o para mal, lo realizado por otras legislaturas locales, de lo que se desprende, entre otras, las particularidades siguientes:

Entidad federativa	Nombre del ordenamiento	Aspecto destacable
<b>Aguascalientes</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes (10 de mayo de 2010)	<p>Además de los entes públicos, establece expresamente como sujetos de responsabilidad a las personas físicas y morales que sean concesionarias o prestadoras de servicios públicos. Establece expresamente la existencia de daños psíquicos, independientes del daño moral.</p> <p>La reclamación se puede presentar indistintamente ante el ente público estatal presuntamente responsable o bien ante la Sala Administrativa y Electoral, conforme a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo; sin embargo, las resoluciones de esta última no admiten en contra ningún recurso.</p> <p>Tratándose de daños de carácter físico o psicológico a las personas, el plazo de prescripción empezará a contar desde la fecha en que ocurra el alta del paciente o la determinación del alcance de las secuelas de las lesiones inferidas.</p>
<b>Baja California</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Baja California (5 de octubre de 2007)	<p>Al definir la actividad administrativa irregular, incluye tanto los hechos como los actos administrativos. Los hechos administrativos son los actos materiales que realizan los entes públicos; y los actos administrativos son los que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.</p> <p>Cuando se trate de la irregularidad de un acto administrativo, sólo podrá acreditarse mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños, y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público.</p>

Entidad federativa	Nombre del ordenamiento	Aspecto destacable
<b>Baja California Sur</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur (20 de marzo de 2005)	<p>A quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte unidades.</p> <p>Establece como requisitos de procedencia de la reclamación, que el reclamante se encuentre al corriente en el pago de todas sus contribuciones federales, estatales y municipales al momento de generarse el derecho de reclamar el pago de la indemnización.</p> <p>Fija como regla general, modalidades de indemnización atendiendo a los ingresos mensuales del reclamante, con algunas excepciones.</p>
<b>Coahuila</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza (1 de marzo de 2019)	<p>No quedan como sujetos obligados los fedatarios públicos, los concesionarios, permisionarios o cualquier otra persona física o moral que, en ejercicio de alguna patente, permiso o concesión, preste un servicio público.</p> <p>Sólo en caso de que el concesionario sea insolvente, el ente público lo cubrirá subsidiariamente.</p> <p>Se prevé el pago de daños emergentes y lucro cesante.</p> <p>Basta que la resolución resulte desfavorable a los derechos e intereses legítimos de los particulares, para que pueda ser impugnable.</p>
<b>Colima</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima (22 de junio de 2002)	La parte interesada podrá presentar indistintamente su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable o bien ante el órgano contencioso administrativo competente.



Entidad federativa	Nombre del ordenamiento	Aspecto destacable
<b>Ciudad de México</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal (21 de octubre de 2008)	Incorpora la reparación o remediación del daño y las garantías de no repetición, esto es, además de solicitar una indemnización económica, el reclamante está en posibilidad de solicitar la remediación o reparación del daño y garantías de no repetición.
<b>Durango</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios (5 de diciembre de 2013)	La indemnización se da como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea ésta regular o irregular.
<b>Guanajuato</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato (7 de enero de 2005)	Cuando el daño ocasionado al particular le produzca incapacidad para trabajar, y carezca de las prestaciones que otorgan las instituciones públicas de seguridad social para el sostenimiento personal durante el término de la incapacidad, la indemnización incluirá el equivalente a una unidad de medida y actualización diaria, mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Es muy específica en señalar a quién corresponde atender la reclamación, según el ente público del que se trate. Establece medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones.
<b>Jalisco</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios (11 de septiembre de 2003)	Los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado o municipios se iniciarán de oficio o a petición de la parte interesada.

Entidad federativa	Nombre del ordenamiento	Aspecto destacable
<b>Michoacán</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios (1 de septiembre de 2017)	La reclamación se presenta indistintamente ante el ente público presuntamente responsable, o bien, directamente ante su respectivo órgano de control.
<b>Morelos</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos (14 de diciembre de 2011)	La responsabilidad patrimonial también abarca las obras y los servicios públicos que los entes públicos realicen o presten a través de concesiones.
<b>Nayarit</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios (24 de mayo de 2006)	La autoridad competente para resolver la reclamación puede ser administrativa o contenciosa, en contra de esta última vía procede un recurso de reconsideración.
<b>Nuevo León</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León (3 de mayo de 2013)	El derecho a la indemnización prescribe en 1 año, salvo que se trate de actos de tracto sucesivo. El procedimiento de reclamación termina anticipadamente, por inactividad procesal, ante la falta de impulso del particular interesado durante más de 90 días naturales consecutivos, excepto cuando el reclamante sea menor de edad.
<b>Oaxaca</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Oaxaca (26 de junio de 2018)	El escrito de reclamación deberá ser presentado ante el Órgano de Control competente. Las resoluciones podrán impugnarse mediante recurso de inconformidad en la vía administrativa, o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Entidad federativa	Nombre del ordenamiento	Aspecto destacable
<b>Querétaro</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro (3 de agosto de 2009)	No quedan comprendidos en ellos los notarios y corredores públicos, los concesionarios o cualquier otra persona física o moral que, en ejercicio de alguna patente, permiso o concesión, preste un servicio público.
<b>San Luis Potosí</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí (23 de diciembre de 2004)	La parte interesada podrá presentar su reclamación ante la entidad presuntamente responsable; o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, cuando se trate de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo y de los municipios del Estado.
<b>Tamaulipas</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios (11 de enero de 2005)	Cuando el afectado no perciba un salario o no sea posible cuantificar sus ingresos, tendrá derecho a que se le consideren tres veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.
<b>Tlaxcala</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala (19 de diciembre de 2016)	Todos los entes públicos, en su respectivo portal de internet, deberán informar del derecho que otorga a los particulares esta ley para ser indemnizados en caso de ser afectados en sus bienes o derechos, a consecuencia de la actividad administrativa irregular.
<b>Veracruz</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz (31 de diciembre de 2003)	Sólo establece la responsabilidad de la administración pública, excluyendo actos jurisdiccionales o legislativos materialmente administrativos o de entes autónomos.

Ahora bien, mientras ello sucede, o bien, ya presentadas, el proceso legislativo para su aprobación, publicación y entrada en vigor no ocurre en forma inmediata, ¿qué sucede con el derecho reconocido en la reforma constitucional a favor de los particulares?, puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía ordinaria las indemnizaciones de mérito. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación, concretamente el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 4/2018 que dio lugar a la jurisprudencia PC. XXVII. J/20 A (10a.), se ocupó en la ejecutoria de dicho criterio para atender la cuestión planteada, y que consideramos útil compartir como un medio de solución en aquellos casos en los que sigue pendiente la ley respectiva para atender la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En dicha sentencia se analizó el caso del estado de Quintana Roo, donde la legislatura local había sido omisa en emitir la ley específica en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, y resolvió que, ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata; por tanto, aun y cuando no existía la ley relativa, sí existían medios materiales o legales diferentes para que se cumplieran cabalmente con los reclamos, a través de un procedimiento por responsabilidad patrimonial y, en su caso, cuantificar la indemnización respectiva.

Para esos efectos, se estimó que debía atenderse la vía administrativa contenciosa del Estado, al existir competencia material del Tribunal Contencioso Local para conocer de los asuntos en materia de responsabilidad patrimonial, y que, conforme al Código de Justicia Administrativa de la entidad, se preveían las formalidades del escrito, el sistema de distribución de las cargas probatorias, incluso los elementos que debería contener la sentencia que se dictara en dicha materia.

Por tanto, era evidente que, si bien es cierto que el legislador estatal no había emitido una ley especial sobre responsabilidad patrimonial del Estado, ello no significaba que ese derecho previsto en el último párrafo del artículo 109 constitucional estuviera en suspenso, sino que, mientras no se establecía algún procedimiento especial, dicha reclamación sería procedente conforme al procedimiento contencioso administrativo de la entidad federativa.

Dicho criterio, si bien no es exigible obligatoriamente en todo el país, cobra relevancia por ser orientador para aquellas circunscripcio-

nes diferentes a donde fue emitido y servir como una solución en las entidades donde no se ha emitido la ley especial sobre responsabilidad patrimonial del Estado.

Como resulta evidente, a pesar de que en México haya todavía pendientes y tareas inconclusas en esta materia, se aprecia que la institución es cada vez más conocida y, en modesta cantidad, crecientemente utilizada. Y aun cuando sigue siendo una institución joven, serán los casos justa y técnicamente bien resueltos en cuanto a la indemnización de daños se refiere, los que generarán progresivamente mayor confianza, al saber los particulares que hay afectaciones materiales y personales ocasionados por la administración pública que no tienen la obligación jurídica de soportar, y que es posible restituir su integridad patrimonial, constitucionalmente reconocida; además de que debe contribuir al mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios públicos en favor de la sociedad.

Impulsemos, pues, las medidas administrativas y legales necesarias para alcanzar en nuestro país el noble y solidario fin de la gestión de servicios —que, merced al principio de responsabilidad patrimonial del Estado, promueve la elevación creciente de la calidad en la prestación de los servicios públicos—; pero también busquemos ampliar la cobertura de la institución a la *actividad administrativa regular*, revisar límites, hacer los ajustes necesarios para contar con un procedimiento de reclamo menos complejo y formal, concentrándose en su elemento clave *la relación de causalidad* y que se incluya la responsabilidad de los llamados Estado juez y Estado legislador a nivel nacional.

---

## Referencias

---

Castro, Á. (2016). *Responsabilidad patrimonial del Estado* (4ª. ed.). México: Porrúa.

Castro, Á. (2019). Participación en la presentación del libro *Responsabilidad patrimonial del Estado: análisis de casos prácticos y reflexiones*. Ciudad de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Diario Oficial de la Federación*.

Fernández, V. (2010). *Responsabilidad patrimonial del Estado en México e Iberoamérica* (1ª. ed.). México: Porrúa.

Mosri, M. Z. (Coord.) (2019). *Responsabilidad patrimonial del Estado: análisis de casos prácticos y reflexiones*. México: Tirant lo Blanch.

*Semanario Judicial de la Federación*.



# Transpa consoli democratica

**XVIII**

## **Transparencia y consolidación democrática en México**



Julio César Bonilla Gutiérrez  
Con la colaboración de  
Paola Rodríguez Aguirre





# rencencia y dacion en Mexico

**L**a democracia, a pesar de los múltiples beneficios que posee como sistema político y forma de gobierno, se encuentra en crisis, cuestionada en sus fondos y no sólo en México.

Tras un desarrollo hacia la democratización en Latinoamérica, que podemos ubicar entre los años sesenta y noventa del siglo pasado, actualmente en el imaginario de la ciudadanía, el ejercicio de la política se suele asimilar a la corrupción y al enriquecimiento personal. La inclusión de la sociedad en la toma de decisiones y, asimismo, la interiorización sistémica y cultural de temas fundamentales como la perspectiva y la equidad de género no han llegado a fondo, y ello lleva a que la democracia sea cuestionada en sus principios y bases (IDEA, 2017).

Aunque en nuestro país, como en la mayoría de los Estados nacionales de la región, existen instituciones democráticas, a partir del desarrollo democrático previamente apuntado, se ha privilegiado el aspecto formal o adjetivo de la democracia. Sin embargo, el desencanto con la democracia radica, en realidad, en que la ciudadanía no percibe la sustantividad o materialidad de la democracia y mucho menos los beneficios de ésta en su vida diaria.

El desencanto apuntado no es menor. El Informe Latinobarómetro (2018), respecto de nuestro país, refleja que en 2018, tan sólo un alarmante 38% de las personas apoyaba la democracia y que apenas un 16% se encontraba satisfecho con ésta.

La transparencia, por su parte, como concepto y principio que hoy en día consideramos consustancial a la democracia, es un lenguaje relativamente nuevo que hemos aprehendido y comenzado a usar con el objeto de hablar, explicarnos e interactuar como personas a través de las instituciones, respecto de un fenómeno que podríamos llamar «la visibilidad del poder» que comenzó a gestarse de manera paralela al desarrollo de la democracia desde la Ilustración y, originalmente, en el contexto de la impresión y la fotografía, para denotar, como lo señala Adams (2020), una propiedad física en la creación de una imagen como «criterio dominante para la aceptación de una propuesta como conocimiento o verdad» (p. 22).

Sin embargo, el concepto mismo de transparencia se ha ido transformando en sus usos y aplicaciones desde entonces y hasta su firme establecimiento en el discurso político moderno para representar un valor institucional y un derecho humano al relacionarse directamente con el acceso a la información.

Como señala Adams (2020), la actual asociación de la transparencia con nociones relativas a libertades y derechos fundamentales ha permitido que el concepto se acepte dentro de los Estados democráticos constitucionales como un hecho, como un elemento de cómo son y deben ser las cosas y, por ende, que se le conciba como incuestionable.

La transparencia, por tanto, puede ser entendida (i) como el presupuesto lógico necesario del ejercicio del derecho humano de acceso a la información y otras libertades, y (ii) como un mecanismo para hacer accesibles, visibles y entendibles a las instituciones de cara a las personas con el objeto de constituir un mecanismo para dar sentido a la rendición de cuentas. Ello en razón de la vinculación existente entre la transparencia, el derecho a saber, el derecho a la verdad, la no alteración de la información y de modo muy importante con la democracia, por su carácter instrumental.

La historia del acceso a la información y del desarrollo democrático en nuestro país se ha desenvuelto de modo paralelo y complementario durante los últimos cuarenta años. Tras la prevalencia de un sistema de partido hegemónico durante prácticamente todo el siglo XX en México, podemos identificar en la reforma constitucional de 1977, un momento de gran relevancia en esta historia conjunta que hemos apuntado.

Lo anterior porque, primeramente, a través de dicha reforma, se establecieron las bases que hicieron posible la gradual inclusión y representación de las diversas voces y fuerzas políticas existentes en ese

momento, en el escenario de las contiendas electorales. Y en segunda instancia, porque fue a través de esta reforma que de manera expresa se incluyó en el texto constitucional la expresión consistente en que «el derecho a la información será garantizado por el Estado» aunque, es preciso decirlo, en ese momento se dejaron sin delinear los alcances y rasgos de este derecho que, con el tiempo, sería percibido como un derecho humano y las modalidades para su ejercicio.

La apertura, así como el desarrollo democrático en México han sido contruidos sobre la base de un intrincado marco jurídico e institucional que, desde el punto de vista adjetivo, ha rendido frutos al transformar los procesos electorales en contiendas con mayor competencia y alcance en cuanto a la participación ciudadana.

Todo ello después de que el Partido Revolucionario Institucional pretendía controlar y abarcar —y abarcaba de facto— todas las áreas de la vida política nacional, incluida la organización de las elecciones y las decisiones correlativas a las mismas. Partido que, justamente, a finales de los años setenta, se vio en la necesidad de hacer concesiones con el fin de mantenerse en el poder, pero que materialmente permitió a las diversas fuerzas opositoras organizarse y estructurarse de un modo cada vez más efectivo e ir ganando así un mayor peso político, participación e incidencia en todo el territorio nacional.

Los avances en materia de democracia acabaron con un sistema electoral que no pudo sostenerse más. Las nuevas reglas que se fueron diseñando y los arreglos institucionales que se fueron afianzando «no sólo intensificaron la competencia electoral, sino que ampliaron el espectro político distribuyendo el poder entre los nuevos y los viejos actores» (Reyes, 2018, p. 93) para dar cabida a un paisaje político diferente.

Sin pretender hacer un recuento de todas las reformas políticas que nos llevaron a la diversificación electoral que vivimos en las elecciones federales de 2018, en las que tuvimos la participación de nueve partidos políticos y de candidatos independientes a los diversos cargos de elección popular, es necesario, sin embargo, referirnos a algunas de ellas.

Primeramente, es necesario abordar la reforma político electoral de 1990 por la que se ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y por la que se buscó contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales en un contexto en el que la ciudadanía, de forma cada vez más insistente, comenzaba a cuestionar al régimen. Asimismo, debe mencionarse la reforma político-electoral de 1993 por la que se dio al IFE la facultad de

declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir las constancias de mayoría respectivas y establecer topes a los gastos de campaña.

De gran significado fue la reforma político-electoral de 1996 al reforzar la autonomía e independencia de dicha institución al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración e instituirse un esquema de financiamiento para los partidos políticos. Esquema que tuvo como objetivo materializar el principio de equidad en la contienda, a través de una dotación equitativa de medios para desarrollarla en favor de los partidos políticos. Éstas fueron las reglas del juego con las que se dio la alternancia en el poder en el Ejecutivo federal en 2000.

Continuando con el proceso de perfeccionamiento gradual e incremental de la materia electoral, la reforma de 2007 trajo consigo mecanismos para afianzar la confianza ciudadana en las elecciones y una exhaustiva regulación del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, aprovechando los tiempos del Estado con el fin de evitar disparidades en la contienda.

Finalmente, la reforma del 2014, por su parte, dio surgimiento al Instituto Nacional Electoral y a la homologación de los estándares con los que se organizan actualmente los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia electoral, al menos en lo adjetivo; y además, de los mecanismos que, hoy por hoy, permiten fiscalizar los recursos de los partidos en todos los niveles y de forma expedita, es decir, durante el transcurso de las campañas y no habiendo terminado.

Por otro lado, en relación al desarrollo conceptual del derecho de acceso a la información y de la transparencia como valor republicano consustancial a los Estados constitucionales democráticos, es relevante mencionar que tal desarrollo inició a partir de interpretaciones jurisdiccionales reduccionistas formuladas a mediados de los años ochenta del siglo pasado, sobre el sentido que debía darse a la reforma de 1977 ya mencionada. Interpretaciones que, en su momento, identificaron al derecho de acceso a la información con una garantía social —que no individual— y que exclusivamente era aplicable en el ámbito de los partidos políticos para que los institutos políticos pudieran difundir sus plataformas y propuestas en los medios de comunicación masiva (Amparo en revisión 10556/83). La vinculación entre el desarrollo de la transparencia y el de la democracia era desde entonces claro, y se manifestaba por medio de la que hemos llamado la visibilidad del poder.

Otra parada obligada en nuestro recorrido, desde 1977 en ambas materias, es la reforma constitucional de 1994 que dio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultades de tribunal constitucional. Sobre todo, porque justamente tras la aludida reforma, el máximo órgano jurisdiccional de nuestro país amplió la interpretación que previamente había hecho la Corte en materia de acceso a la información, y en términos de la cual los particulares se encontraban imposibilitados de ejercer de modo directo la acción de amparo, ante la negativa de una determinada autoridad a entregar la información que le hubiese sido solicitada.

La referida ampliación jurídico-conceptual hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del derecho de acceso a la información y, sobre todo, su estrecha relación con el derecho a saber la verdad y su carácter básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana más enterada, esencial para el progreso de nuestra sociedad, ocurrió con el ejercicio de las facultades de investigación del propio máximo tribunal, en relación con el caso Aguas Blancas (Jurisprudencia LXXXIX/96; Morineau, 1997). Asimismo, fue interpretado por la Suprema Corte a través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), en los que nuestro tribunal constitucional amplió finalmente la comprensión de este derecho como garantía individual, limitada por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero (Jurisprudencia P XLV/2000).

En otras palabras, el máximo órgano jurisdiccional de la nación contribuyó, a través de su facultad interpretativa, a la conformación conceptual de contenidos constitucionales y la determinación de sus alcances, a partir de la interacción entre elementos jurídico-políticos y elementos derivados de la agencia de dichos órganos en ejercicio de sus facultades de interpretación constitucional (Bonilla y Perea, 2019, p. 206).

Las construcciones conceptuales referidas sustentaron la creación de las primeras leyes de transparencia en nuestro país a inicios del siglo XXI. Asimismo, un elemento de cambio en el lenguaje constitucional lo representó, sin duda, la reforma del 2011 en materia de derechos humanos.

Así, la transformación de la sociedad mexicana en una versión más democrática y participativa de sí misma debe ser vista como el objetivo del marco normativo en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, desarrollado durante los últimos dieciocho años a partir de la emisión en el año 2002 de la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública, tras las diversas reformas constitucionales en la materia y la emisión en el año 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Mucho se ha avanzado en estas dos décadas, eso es cierto. Sin embargo, no podremos hablar de consolidación de la democracia sin hacerlo de transparencia y viceversa. Avanzar en el campo de una será hacerlo eventualmente en el de la otra, son conceptos que se autoimplican. Se trata, finalmente, de un avance en el lenguaje institucional con el que nos explicamos incluso más allá del presente.

El tránsito hacia la referida consolidación no es sencillo, si consideramos que ambos conceptos se relacionan con la política y el poder. El primer término, entendido como la actividad humana compleja, indisolublemente relacionado con la distribución, el ejercicio y las consecuencias del poder, y, este último, como la capacidad de moldear el contexto y definir los parámetros de lo que es política social y económicamente realizable por los otros (Hay, 2002, capítulo 5). El dilema es claro, la política y su ejercicio son, por su propia naturaleza y al implicar control, proclives al secretismo y a la opacidad.

Debemos avanzar hacia un estado de cosas en el que la transparencia, como principio vinculado a la rendición de cuentas, se materialice en una auténtica acción donde las instituciones son responsables ante el pueblo que gobiernan y que pongan entonces los intereses del pueblo por encima de los propios (Fukuyama, 2011, pp. 321-22). Esta convicción debe manifestarse a través de la proactiva puesta a disposición de información por parte de las instituciones para transparentar y hacer accesible toda la información relacionada con sus antecedentes, propuestas, programas y objetivos, sobre todo tratándose del contexto de un proceso electoral.

El reto consiste en doblar las resistencias de la política frente a la transparencia, y hacer prevalecer esta última a través de mecanismos novedosos que beneficien y aprovechen la mediatización de los últimos veinte años y el advenimiento de la era digital. Se trata así de generar los incentivos a la interiorización y la profunda aprehensión de la creencia de la que habla Fukuyama, y que no se mantenga la transparencia como una mera imagen o en lo superficial.

Dicho de otro modo, la transparencia en toda materia pública debe avanzar a través de la existencia y eficaz aplicación de una normativa que genere incentivos para realizarla en lo sustancial. En materia política, por ejemplo, el diseño institucional en materia de transparencia podría avanzar a través de la renovación y modificación de sus elemen-

tos constitutivos para acercar a la ciudadanía con sus representantes, obligando a estos últimos a transparentar proactivamente todo lo concerniente a su persona y haber patrimonial. Un esquema que a la fecha no existe, pero que sería provechoso explorar para ir mucho más allá de lo que las normas actuales les requieren.

Posteriormente, sería necesaria la transformación formal de la normativa aplicable e incorporar tales modificaciones sustanciales en beneficio de las personas en cuyos destinos y contextos, los actores políticos inciden, generan modificaciones y afectaciones por virtud de la función pública que realizan.

Lo anterior se plantea sobre la base de que las personas en el siglo XXI tenemos la posibilidad y capacidad de acceder a todo tipo de información en muy diversos formatos y por muy variados medios. La hipermediatización es un elemento que en esa medida debe ser aprovechada para generar las posibilidades de existencia de una verdadera sociedad de control que puede funcionar respecto de todo lo que es de interés público, apoyada en la penetrante iluminación hacia los hechos observados y que en la actualidad puede provenir de cualquier persona, en todo momento y desde cualquier lugar (Han, 2015, p. 45).

Las elecciones son base de la legitimidad de origen de los poderes constituidos, pero la transparencia puede ser el alimento constante de la propia legitimidad al ser un mecanismo de control democrático no electoral que, sin embargo, sirve como canal para relacionar a las personas con las instituciones, como lo mencionan Isunza y Gurza (2018), con base en la exigibilidad de la rendición de cuentas y la profunda inserción del control correlativo de la transparencia en el esquema institucional democrático y normas perfectas desde el punto de vista de que establezcan sanciones debidas y eficaces ante la falta de transparencia.

La red panóptica con la que nos ha dotado la era digital y que nos permite comunicarnos entre nosotros y con ella hace posible que ejerzamos tales controles fuera de las urnas (Han, 2015, p. 46). Exigirlo es una obligación de toda persona. Darle forma es tarea de todos.

La transparencia supone libertades, derechos, garantías efectivas de los mismos y muy importantemente un diálogo abierto del que nadie debe y puede ser excluido. La participación e incidencia activa son piedras angulares del avance democrático. Consolidar esa cultura será consolidar y avanzar la calidad de nuestra democracia.

El diálogo no puede fluir donde uno de los interlocutores guarda silencio frente al otro. En este caso, el diálogo en torno a lo público debe ser visto como eso, un tema que a todos nos atañe.

---

## Referencias

---

- Adams, R. (2020). *Transparency (New Trajectories in Law)*. Reino Unido: Routledge (edición de Kindle).
- Bonilla, J. C. y Perea, M. J. (2019). *Jueces y política. El derecho de réplica y su desarrollo en México*. México: Tirant lo Blanch.
- Han, B-C. (2015). *The Transparency Society*. Estados Unidos: Stanford University Press (edición de Kindle).
- Hay, C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Inglaterra: Palgrave.
- IDEA. (2017). Supporting democracy worldwide. Recuperado de [https://www.idea.int/sites/default/files/reference\\_docs/Supporting-Democracy-Worldwide-A-retrospective-report-on-our-work-2012-17.pdf](https://www.idea.int/sites/default/files/reference_docs/Supporting-Democracy-Worldwide-A-retrospective-report-on-our-work-2012-17.pdf)
- Isunza, E. y Gurza, A. (Eds.) (2018). *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Reino Unido: Peter Lang AG,
- Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> Recuperado el 9 de septiembre de 2020.
- Morineau, M. (1997). Aguas Blancas, estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 89. México: UNAM. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3496/4146> Recuperado el 8 de septiembre de 2020.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia LXXXIX/96. Garantías individuales (derecho a la información). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, tomo III, p. 153 (junio de 1996).
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia P. XLV/2000. Derecho a la información. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, tomo XI, p. 72 (abril de 2000).



Reyes, M. (2018). Mexico: Zedillo and Calderón. The challenges of governing under adversity. *En Presidents and Democracy in Latin America*. Estados Unidos: Routledge (Edición de Kindle).

Sentencia de amparo en revision 10556/83. Actor: Ignacio Burgoa Orihuela. Autoridad responsable: C. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=291&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=206435> Recuperada el 8 de septiembre de 2020.

Archivo al día,  
orden, tr  
de po

## **XIX**

### **Archivo al día, transparencia, orden, transición de poderes**



Myrna Araceli García Morón  
Con la colaboración de  
Sebastián Castillo Priede



# transparencia, transición derechos

*Los archivos son el arsenal de la administración  
y el granero de la historia.*

**Charles Braibant<sup>1</sup>**

**A**bogar por la gestión de archivos eficaces es abogar por la administración efectiva de cualquier ente público que asume por obligación, y por convicción, el mandato de hacer efectivo el derecho humano de acceso a la información pública. Cuando se habla de archivos jurisdiccionales, este derecho se materializa a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

En el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México estamos convencidos de que una buena administración de archivo significa, desde la visión tradicional, el patrimonio, la memoria y la identidad de nuestra institución que debe conservarse y preservarse. Desde la perspectiva actual de los derechos humanos, la gestión documental es esencial para el Estado de derecho, porque los documentos públicos que

---

1 Charles Braibant (1889-1976) fue un archivero, autor y novelista francés. Después de obtener el título de archivero en 1914, se desempeñó como jefe del servicio de archivos y bibliotecas de la marina francesa. Escribió varios libros de ficción y no ficción, y su novela *Le roi dort* ganó el Prix Renaudot en 1933. Fue director de los Archivos Nacionales de Francia de 1948 a 1959 y presidente del Consejo Internacional de Archivos de 1950 a 1954.

emitimos son elementos que acreditan la eficiencia del ejercicio de las atribuciones y funciones encomendadas en la ley para alcanzar los fines de la institución.

Así pues, los expedientes como documentos públicos son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de nuestras actuaciones jurisdiccionales. Para las partes que intervienen en el proceso en nuestra vía, nuestros archivos son un puente a la información y contenido de documentos indispensables para el impulso procesal. A través de estos documentos públicos se garantiza la justicia pronta y expedita para los ciudadanos que acuden a nosotros.

Con este reconocimiento a la transparencia, al exterior, garantizamos la apertura a las actividades e información institucional al escrutinio público. Cualquier ciudadano puede acceder a la información, conocer a los responsables de las decisiones jurídicas y las razones que justifican sus actuaciones. Así, la rendición de cuentas, en su aspecto sustantivo, no se convierte en ficción.

Al interior, la gestión documental y el mantenimiento de registros cobran importancia gubernamental por el acervo jurisdiccional y administrativo que lo integra. Su producción, integración, clasificación, valoración y disposición dan cumplimiento a la normatividad existente.

Entremos pues en materia. La relación de los archivos con los derechos humanos es relativamente reciente, en el contexto global fue hasta el 10 de noviembre de 2011 que la Conferencia General de la UNESCO, en su 36ª sesión, adoptó la Declaración Universal de los Archivos, creada por el Consejo Internacional de Archivos, en ella se reconoce el papel estratégico, los estándares y las mejores prácticas para los administradores de archivos en todo el mundo, a saber:

Los archivos custodian decisiones, actuaciones y memoria, conservan un patrimonio único e irremplazable que se transmite de generación en generación, son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas, culturales e intelectuales; contribuyen a la constitución y salvaguarda de la memoria individual y colectiva. El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida.

Bajo esta tesis, el Consejo Internacional de Archivos registra 3 caracteres para los archivos, los cuales describo a continuación:

Núm.	Carácter	Descripción
1	Único	El <i>carácter único</i> de los archivos como fieles testimonios de las actividades administrativas, culturales e intelectuales y como reflejo de la evolución de las sociedades.
2	Esencial	El <i>carácter esencial</i> de los archivos para garantizar una gestión eficaz, responsable y transparente, para proteger los derechos de los ciudadanos, asegurar la memoria individual y colectiva y para comprender el pasado y documentar el presente para preparar el futuro.
3	Diverso	El <i>carácter diverso</i> de los archivos para dejar constancia del conjunto de actividades de la humanidad, así como la multiplicidad de soportes en los que los documentos son creados y conservados: papel, audiovisual, digital y otros de cualquier naturaleza.

**Elaboración propia a partir de información del Consejo Internacional de Archivos.**

Pone de manifiesto, también, la importancia del factor humano, los archiveros como profesionales cualificados, con formación inicial y continuada que permita servir a la sociedad a través de la garantizar el proceso de producción, selección y conservación de los documentos para facilitar su uso; y finalmente subraya la responsabilidad de todos —ciudadanos, gestores y responsables públicos, propietarios y/o custodios de archivos públicos y privados, archiveros y otros profesionales del campo de la información— en la gestión de los archivos.

El Consejo Internacional de Archivos desplegó sus acciones y su compromiso para que los países miembros adopten y apliquen políticas y normas legales en materia de archivos. Para que todos los organismos públicos o privados que producen y utilizan documentos en el ejercicio de sus actividades valoren y ejerzan eficazmente la gestión de sus archivos.

El Consejo advierte sobre la adecuada planeación y ministración de recursos para asegurar la correcta gestión de los archivos, incluyendo profesionales debidamente cualificados que gestionen y conserven los documentos, en condiciones que aseguren su autenticidad, fiabilidad, integridad y uso. Bajo estas condiciones, los archivos se vuelven accesibles a todos y se respetan las leyes en la materia y las relativas a los derechos de las personas.

En el contexto nacional, para 2012 contábamos con una Ley Federal de Archivos, la cual fue abrogada posteriormente, dando paso a la Ley General de Archivos, publicada el 15 de junio de 2018, dicha norma establece el funcionamiento sistémico, la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, municipal y de la Ciudad de México, esta ley encuentra su fundamento constitucional en el artículo 6 y en la fracción XXIX-T del artículo 73 y cuyos objetivos se describen a continuación.

- a. Establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad;
- b. Determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, y
- c. Fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la nación.

Es importante destacar que la ley general en comento entró en vigor el 15 de junio de 2019 y con ella el mandato expreso para lograr la armonización de los 32 marcos normativos en materia archivística. Esta ley dispone como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órganos y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, para finalmente sujetar también la actuación de las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.

Este cuerpo normativo surge para incentivar un cambio de modelo en la manera en que las dependencias públicas manejamos la información resultante del ejercicio de nuestras funciones, por ello establece

nuevos principios sustanciales entre los que destacan la conservación, procedencia, integridad, disponibilidad y accesibilidad<sup>2</sup>.

En tal contexto, es determinante la relación que guarda la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas con la efectiva administración de los archivos gubernamentales, sobre todo ahora que contamos con principios y bases mínimas para su tratamiento, sin perder de vista la amplia disparidad existente en cuanto a grado de desarrollo administrativo, capacidad financiera, tamaño y complejidad de todos los que somos sujetos obligados en la ley.

En este sentido, el Tribunal con el apoyo del Pleno de la Sala Superior, la Junta de Gobierno y los que integramos este gran equipo de trabajo, asumimos el compromiso y nuestra obligación con la entrada en vigor de la Ley General de Archivos. Durante los últimos tres años de gestión administrativa iniciamos una transformación de amplio impacto en materia de infraestructura, organización y preservación documental.

Sentamos las bases para una efectiva administración de los acervos documentales que dan cuenta de la evolución y mejora continua del Archivo Central del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Es en este repositorio en donde se resguarda la documentación generada en el cumplimiento de nuestras funciones y atribuciones, desde nuestros antecedentes como Tribunal Fiscal, Tribunal de lo Contencioso Administrativo de 1984 a 2017 y, actualmente, como Tribunal de Justicia Administrativa.

Ha sido una tarea ardua, pero con frutos inspiradores y gratificantes. A continuación, describo el proceso desarrollado con más de 250,000 expedientes, los cuales forman parte de nuestro archivo central traducido a 2,384 metros lineales o charolas metálicas integradas en 298 ana-

---

2 I. Conservación: adoptar las medidas de índole técnica, administrativa, ambiental y tecnológica, para la adecuada preservación de los documentos de archivo;

II. Procedencia: conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional;

III. Integridad: garantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida;

IV. Disponibilidad: adoptar medidas pertinentes para la localización expedita de los documentos de archivo, y

V. Accesibilidad: garantizar el acceso a la consulta de los archivos de acuerdo con esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables.

queles y 32 bloques metálicos. Además, contamos con el índice de los archivos de trámite de cada una de las siete salas regionales, tres secciones de jurisdicción ordinaria y las dos salas y sección especializadas en materia de responsabilidades administrativas.

Como es de todos sabido, contar con las condiciones mínimas para resguardar la documentación jurisdiccional comienza por el espacio físico o repositorio, el nuestro se dividía en dos espacios improvisados, insuficientes y sin las condiciones elementales de infraestructura, así que nuestra primera determinación y eventual acción administrativa fue iniciar los trámites para el cambio de sede. Al no contar con presupuesto expreso, rentamos estratégicamente un espacio (nave de tipo industrial) de aproximadamente 1,238 m<sup>2</sup> el cual fue habilitado y adecuado como repositorio con las especificaciones mínimas necesarias para la conservación de la documentación, enmarcadas en la Norma Mexicana NMX-R-100-SCFL-2018 Acervos Documentales.

Durante el primer semestre del 2018, se solicitó la colaboración de un consultor especializado en materia de archivos, para definir una planeación estratégica con base en resultados, alineada a las disposiciones emitidas en la Ley General de Archivos (LGA). Esta transformación estuvo acompañada de asesorías que marcaron una trazabilidad en el rescate, organización y preservación de la documentación jurisdiccional y administrativa de este Tribunal.

De conformidad con lo acordado, se inició la etapa de diagnóstico que nos permitió expedir el programa de desarrollo archivístico con sus tres dimensiones de solución: normativa, de infraestructura y de nivel documental. Estas dimensiones nos permitieron hacer un rescate documental progresivo e implementar procesos técnicos para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley General de Archivos (LGA); adoptamos e instauramos las medidas de organización, conservación, clasificación y operación de un Sistema Institucional de Archivos<sup>3</sup>.

Por otra parte, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27 de la LGA, en el segundo trimestre de 2018, por primera vez en la historia del Tribunal, designamos un servidor público especializado como responsable de archivos, encargado única y exclusivamente de administrarlo y organizarlo, separando con ello las funciones archivísticas

---

3 El Sistema Institucional de Archivos es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental (artículo 20 LGA).



de la Unidad de Documentación, Difusión e Información, área que, hasta ese entonces, como atribución adicional, se encargaba del tema.

Con estas determinaciones a mediano plazo se proyectaron los primeros pasos para la estructura y organización formal, claramente definida en las nuevas reglas de regulación del flujo documental y de la protección de los documentos, se identificaron y controlaron los diversos tipos de documentos que genera la institución. Así, se desarrolló el Cuadro General de Clasificación Archivística y el Catálogo de Disposición Documental, según lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la LGA. Se generó también por primera vez, en los más de 30 años de vida institucional, el plan de trabajo estratégico archivístico en materia de organización y valoración de documentos (artículo 50 LGA).

Durante el primer semestre de 2018 y hasta la fecha se adquirió nueva estantería fija, vigilando que se cumplieran con las especificaciones técnicas mínimas establecidas en las normas ISO 9001:2008, ISO 14001:2004 e ISO 14006:2011. Requerimos estantería modular metálica, integrada con postes de armado en calibre 14 tipo «L», multiperforados de 60 x 40 mm, como característica universal de resistencia, recomendada para las mejores prácticas de conservación documental; el terminado adecuado fue en pintura epóxica líquida, en acabado mate y color beige, con un espesor mínimo de 2.5 milésimas libre de solventes (ecológica) que incluyen entrepaños independientes de cada cara y ajustables entre sí a cada 37 centímetros, entrepaños unidos por tornillería galvanizada con reforzamiento de la estantería, por medio de doble estructura cruzada en sentido vertical, por cada sección para estantería doble y tapas posteriores para estantería sencilla y con soportes regulables. Lo anterior, con el objetivo de evolucionar a sistemas de archivo móvil de alta densidad.

En relación a los entrepaños metálicos de la estantería, éstos son de acero calibre 20 con refuerzos para soportar una carga de mínima de 100 kilos por entrepaño, graduables, de extracción frontal y aprovechamiento del 100% de sus dimensiones; tienen un espesor de 3.2 cm, están doblemente reforzados por un segundo pliegue para dar una mayor firmeza y soporte, pasando de un calibre 20 como mínimo en la parte superior a uno de 16 mínimo en los pliegues longitudinales del entrepaño. Pliegues sin aristas vivas para evitar cortes, están sujetos a los marcos laterales. Doble entrepaño en los módulos dobles, permitiendo la regulación en altura en cada una de las caras de forma independiente. Para aumentar la capacidad de carga del entrepaño, se acopló

en su parte inferior un refuerzo longitudinal para garantizar una carga máxima de hasta 150 kilos por entrepaño, con una flecha no mayor a 6 milímetros.

El primer entrepaño se encuentra a 15 centímetros por encima del piso para evitar el deterioro de la documentación, por posibles inundaciones o golpes ocasionados por los usuarios internos y el contacto con elementos de aseo y limpieza. La profundidad del entrepaño de la estantería con una cara útil es de 45 centímetros. Con una altura entre entrepaños de 0.37 centímetros.

Nos ocupa la seguridad de todos, así que la estantería superior está unida entre sí, por medio de tirantes metálicos, los cuales son de acero calibre 20 en forma de «L» y otros tubulares en 19 milímetros. Con tirantes laterales en ángulo de acero calibre 12, fijadas y ancladas a las paredes laterales de cada sistema o bloque para la sujeción de los bloques de cada sistema. Los tirantes se fijaron en la parte superior y entre los marcos laterales para dar mayor rigidez, son tirantes metálicos en forma de contravénteos en todas las secciones.

Con estas acciones se preserva el acervo documental como patrimonio institucional y nacional, previendo con ello los riesgos de incendio, inundación, sismos o robo que pudieran afectar a los documentos de archivo. Según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley General de Archivos.

Con relación al aspecto documental, las unidades de archivo de nuestro Tribunal, carecían de un sistema homologado de organización, pues no existían instrumentos de control y organización archivística, es decir, no se contaba con el cuadro general de esta clasificación y el catálogo de disposición documental, los cuales en su elaboración requirieron del enfoque orgánico funcional. Tampoco estaban reguladas ni calendarizadas las transferencias documentales, carecíamos de uniformidad para la integración de los expedientes y, como consecuencia de lo anterior, no se realizaba la organización adecuada de los expedientes por asunto, temas o series documentales.

Con esas áreas de oportunidad y mejora implementamos acciones de capacitación, a través de un plan de trabajo de visitas *in situ*, para transformar la visión de la gestión de documentos en todo su ciclo vital, mitigando con ello la explosión documental para llevar un mejor control de la administración de los archivos, liberando espacios de documentos sin valores primarios y secundarios, según lo dispuesto en los artículos 28 fracción VII, 30, 31 y 99 de la Ley General de Archivos.

Ahora contamos con formatos de control documental, controles de acceso a préstamo de expedientes en los archivos de trámite y en el central, todo esto para los documentos ya existentes y los nuevos.

La anarquía y anacronismo en los expedientes existentes se erigió en un reto enorme de regularización, control y seguridad, pues al menos el 90% de los expedientes en el acervo de concentración se encontraban con elementos metálicos, sin expurgar, sin foliar, sin entre-sello y, sobre todo, sin acuerdo que ordenara su envío definitivo al archivo «como asunto totalmente concluido»; algunos de ellos no contaban con una guarda exterior, carecían de la valoración documental correspondiente, lo que repercutía en la diversidad de datos requisitados en las portadas, promoviendo la carencia de identidad institucional.

Actualmente, reorganizamos, limpiamos y clasificamos por series documentales más de 200,000 expedientes, con el correspondiente inventario documental, etiquetas de identificación de cajas de archivos y fichas de valoración documental, bajo un solo proceso de conservación y generación, cumpliendo así con el sistema de gestión documental, de conformidad con los artículos 6,7,8,9,10,11 y 12 de la Ley General de Archivos.

Creamos un programa recurrente de fumigación al archivo de concentración, a través de la aplicación de piretroides por termonebulización, por aspersión y colocación de cebos para roedores, con la finalidad de eliminar y prevenir la propagación de insectos y fauna nociva. Profundizamos en la aplicación de la limpieza y sanitización de espacios en el repositorio documental. Colocamos señalética fotoluminiscente para indicar áreas de riesgo, pasillos y salidas de emergencia según lo dispuesto en la Norma Oficial Mexicana NOM-003-SEGOB-2011, señales y avisos para protección civil.

Pintamos los pisos con pintura epóxica antiderrapante. Colocamos extractores eólicos atmosféricos de tipo industrial, los cuales se accionan mediante la energía generada por el viento exterior y regulan el diferencial de temperatura existente entre el exterior y el interior del inmueble, con ello evitamos el efecto invernadero y la generación de hongo en el acervo documental. Instalamos cámaras de seguridad de circuito cerrado, al interior y exterior del repositorio documental para prevenir posibles riesgos con los documentos.

Hoy todos los procesos y flujos de transferencias están regulados y programados de conformidad con lo aprobado en los lineamientos generales para la organización, clasificación, valoración, conservación,

transferencia, digitalización, depuración y destrucción de expedientes, aprobados por la Junta de Gobierno y Administración de este Tribunal y publicados en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 18 de septiembre de 2019.

Nombramos enlaces o responsables de archivo de trámite, designados por los titulares de las unidades administrativas y jurisdiccionales, seguimos realizando importantes esfuerzos por contar con un centro documental estructurado con instrumentos de control, basados en los criterios de clasificación, organización y disposición documental, atento a lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la Ley General de Archivos, así como el diverso 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.

A pesar de estos esfuerzos, aún quedan mejoras por realizar, debemos promover el uso y el aprovechamiento de tecnologías de la información, así como implementar sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos que permitan registrar y controlar los procesos del ciclo vital del documento electrónico o el físico.

En este sentido, y derivado de la contingencia sanitaria por la COVID-19, pusimos en marcha el Tribunal Electrónico para la Justicia Administrativa, en este sistema implementamos la asignación inmediata del UNE o único número de expediente, el cual nos permite dar un mejor seguimiento y trazabilidad a los asuntos que inician las partes en nuestro Tribunal. El UNE se asigna de manera automática cuando inicias una demanda o registras una promoción.

Finalmente, debo agregar que en entre más pienso en la gestión documental de los tribunales de justicia administrativa del país, más relevante se torna la convicción de seguir abonando a la construcción de una institución abierta, transparente, fortalecida y en continua evolución, orientada al servicio objetivo del interés público, porque a través de nuestra jurisdicción se garantiza, fomenta y preserva el derecho administrativo que debe ser el derecho del poder público para la libertad.

De este modo el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México seguirá asumiendo el compromiso especial con la mejora de las condiciones de vida de la sociedad a partir de las controversias que re-

solvemos y que habrán de quedar como testimonio y patrimonio en el acervo documental que conservamos a través de la efectiva administración de nuestros archivos.

# *State vs. Loomis: le oportunidades pa de justicia en el marco de la cuarta*



## ***State vs. Loomis: lecciones, riesgos y oportunidades para la impartición de justicia en México en el marco de la cuarta revolución industrial***



Israel Cedillo Lazcano  
Con la colaboración de  
Alejandro Carlos Baltazar Ruíz



# cciones, riesgos y ra la impartición en México revolución industrial

## Introducción

**E**n la obra *Yo, robot* de Isaac Asimov (2018), podemos encontrar una discusión muy interesante respecto a si era posible determinar que el fiscal Stephen Byerley era un autómatas o no, en el marco del cual el personaje Alfred Lanning argumenta: «No hay en las leyes de la robótica nada que permita juzgar la culpabilidad humana. Un robot no puede juzgar si un ser humano merece o no la muerte. No es él quien debe decidir» (p. 310). Por supuesto, la referida obra es un texto muy conocido de ciencia ficción; sin embargo, la mención de las «leyes de la robótica» de Asimov<sup>1</sup> no es rara en documentos oficiales<sup>2</sup> y académicos, particularmente en el marco de la denominada cuarta revolución industrial.

---

1 Las tres leyes de la robótica de Asimov son: 1) un robot no debe dañar a un ser humano o, por su inacción, dejar que un ser humano sufra daño; 2) un robot debe obedecer las órdenes que le son dadas por un ser humano, excepto cuando estas órdenes se oponen a la primera ley; 3) un robot debe proteger su propia existencia hasta donde esa protección no entre en conflicto con la primera o la segunda ley (Asimov, 2018, p. 9).

2 Un ejemplo de estos documentos lo podemos encontrar en la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre Normas de Derecho Civil sobre Robótica (2015/2103 [INL]).

En este contexto, hemos atestiguado una gran cantidad de invenciones e innovaciones que, siguiendo una tendencia schumpeteriana<sup>3</sup>, buscan presentar alternativas más «democráticas» estructuradas en torno a interacciones entre pares y «cajas negras» algorítmicas que, irónicamente, se centran en opiniones codificadas de forma no democrática por personas físicas distribuidas alrededor del mundo (O’Neil, 2016, p. 21). Entre estos esquemas, la inteligencia artificial (IA) y en particular *machine learning* (ML) son ofertados como la solución a diversos problemas de carácter tecnológico, económico y jurídico. En materia jurídica, se habla del uso de la IA más allá de programas expertos —diseñados a partir de silogismos—, a través del uso de ML —dependiendo de esquemas de optimización— en ámbitos que van desde el arbitraje comercial hasta la impartición de justicia.

Por supuesto lo anterior no representa una revolución radical como uno pudiese pensar desde un primer punto de vista. Aristóteles (1908, p. 31) en su *Política* hablaba de autómatas orgánicos (esclavos) y artificiales que se regulaban a la luz del modelo económico vigente (Devecka, 2013), incluyendo elementos de privacidad que hacen eco en nuestros días (Arnaoutoglou, 2007, p. 135). Asimismo, autores como Burkhard Schafer (2016, p. 57) identifican en relatos medievales al gólem de Praga como la primera interacción entre el derecho y los autómatas. Con base en estas experiencias académicas y literarias, no es de extrañar que los nuevos desarrollos informáticos nos lleven a inferir que en poco tiempo un Stephen Byerley podría emerger.

Más allá de las discusiones teórico-filosóficas que inundan los medios que hablan sobre el tema, como juristas debemos preguntarnos, ¿quién desarrolla estos sistemas?, ¿en qué contextos sociales y económicos son desarrollados?, ¿qué datos son empleados?, ¿cuál es su rol en la toma de decisiones?, ¿podemos analizar el proceso con el cual una IA llega a una decisión? (Deeks, 2019, p. 1829; Liu, Lin y Chen, 2019, p. 123). Para destacar la relevancia de estas preguntas en nuestro contexto, en el presente capítulo analizaremos brevemente el caso *State vs. Loomis*.

---

3 Schumpeter fue el primer autor en distinguir el patrón evolutivo entre invenciones, innovaciones y procesos de difusión, lo cual le permitió destacar el rol de la difusión de innovaciones exitosas en el desarrollo de firmas, sectores y naciones (Schumpeter, 1939).



## Inteligencia artificial y derecho

El uso de algoritmos no es un elemento novedoso que defina por sí mismo a la cuarta revolución industrial. Por décadas han sido elementos integrales de nuestros programas de cómputo, incluyendo aquéllos denominados expertos. Sin embargo, la nueva primavera de la IA se estructura alrededor del ML que nos ha acercado al *Technium* descrito por Kevin Kelly (2010), transformando así diversas facetas de nuestras vidas (Coglianese y Lehr, 2017, p. 1149), muchas veces sin que nos detengamos a pensar sobre sus consecuencias de relevancia jurídica (Kreutzer y Sirrenberg, 2020, p. 1).

Para facilitar el análisis jurídico y la reflexión sobre los efectos de estas tecnologías en su estado actual, autores como Lord Hodge (2019) han definido a la IA como aquellos «sistemas computacionales capaces de desarrollar tareas que normalmente han requerido inteligencia humana o tareas cuya ejecución se encuentra más allá de la inteligencia humana». Para complementar este concepto, definiremos en el marco de este trabajo a la IA como la teoría de las arquitecturas computacionales capaces de ejecutar tareas que normalmente requieren inteligencia humana o tareas cuya ejecución va más allá de dicha inteligencia, con escasa o nula intervención humana y recursos e información limitados (Cedillo, 2020). Esta definición es útil ya que, como se desarrollará en el presente documento, descarta discusiones sobre los autómatas analizados por instrumentos como el Reporte Lighthill (1973) que derivaron en el denominado invierno de la IA (Haenlein y Kaplan, 2019, p. 6-7). Consecuentemente, el uso de esta definición puede ser ajustado perfectamente a las prácticas de gobernanza vigentes, y permite enfocarnos en los desafíos que nos plantea el ML (Cedillo, 2020), entendiéndolo como el campo de la informática que otorga a los sistemas computacionales la habilidad de aprender y mejorar automáticamente a través de la experiencia (Ertel, 2017, p. 178; Mathur, 2019, p. 2).

En el marco de estos desarrollos, el potencial impacto de la IA en diversos niveles de la administración estatal, como defensa, seguridad nacional e impartición de justicia ha fomentado expresiones de alarma y discusiones sobre las implicaciones éticas que derivan de la introducción de estas innovaciones (Coglianese y Lehr, 2017, p. 1151). Por ejemplo, el uso de algoritmos para analizar información de carácter personal ha desatado controversias sobre el derecho a la autodeterminación informativa de la persona y su uso en predicciones conductuales

en el marco de la crisis de la COVID-19 (Coglianese y Lehr, 2017, p. 1151), acentuando las advertencias emitidas por juristas como Chief Justice Roberts (2018).

## ***Machine learning en la impartición de justicia: el caso State vs. Loomis***

Con la introducción del ML, las cortes alrededor del mundo emplean a la IA como una herramienta más sofisticada para evaluar el potencial de reincidencia y/o fuga de un presunto culpable. Entre los productos y servicios que podemos encontrar en el mercado tenemos los algoritmos desarrollados por la Fundación Arnold<sup>4</sup> estructurados alrededor de 1.5 millones de expedientes penales para predecir el comportamiento de un sospechoso, y que se emplean en 21 jurisdicciones alrededor de la Unión Americana. El estado de Florida, por su parte, emplea el ML para calcular el monto de las fianzas que se han de implementar (Završnik, 2020, p. 571). Asimismo, algunos países europeos emplean sistemas automatizados de toma de decisiones relativos a la impartición de justicia, en particular para llevar a cabo la asignación de casos a los jueces (Završnik, 2020, p. 572).

Sobre esta tendencia, en 2013 —siguiendo las palabras de la juez Ann Walsh Bradley (2016)—, el estado de Wisconsin acusó a Eric Loomis de cinco cargos en relación a un tiroteo: 1) comportamiento imprudente en primer grado que pone en peligro la seguridad; 2) intento de huir o eludir a un oficial de tránsito; 3) operar un vehículo motorizado sin el consentimiento del propietario; 4) posesión de un arma de fuego por un delincuente, y 5) posesión de una escopeta o rifle de cañón corto (*State vs. Loomis*, 2016, p. 754). Frente a estos cargos, Loomis negó estar involucrado en el tiroteo y se declaró culpable sólo de los dos cargos menos severos (intento de huir o eludir a un oficial de tránsito, y operar un vehículo motorizado sin el consentimiento del propietario [*State vs. Loomis*, p. 754]).

Después de aceptar la declaración de Eric Loomis, el tribunal de circuito ordenó una investigación presentencia, que incluyó una evaluación de riesgos empleando la aplicación denominada Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions (COMPAS).

---

4 Ver <https://www.arnoldventures.org/>.

COMPAS fue creado por la compañía Equivant<sup>5</sup> en 1998 y ha sido sujeto a revisiones periódicas a la par de la evolución de la criminología y las prácticas de reinserción social (Equivant, 2019). Los presuntos delincuentes proveen el *input* a la arquitectura de COMPAS a través de un cuestionario relativo a sus antecedentes penales. Para este propósito, una agencia provee el cuestionario que puede ser llenado por el procesado o por un entrevistador apegándose a las preferencias de la agencia. Toda esta información es procesada por la «caja negra» algorítmica y el *output* es una ponderación de riesgo de reincidencia que puede ser «baja», «media» o «alta» (Freeman, 2016, p. 80).

Con base en lo anterior, el algoritmo de COMPAS identificó a Loomis como un individuo que representaba un alto riesgo para la sociedad considerando tres rubros: 1) riesgo de reincidencia previa al juicio, 2) el riesgo de reincidencia general y 3) el riesgo de reincidencia violenta, siendo las dos últimas las más relevantes para la emisión de la recomendación (Equivant, 2019, pp. 1 y 12). Consecuentemente, la decisión de la corte fue negarle al señor Loomis la libertad condicional (Završnik, 2020, p. 573). Frente a esta situación, Eric Loomis argumentó que el uso de COMPAS violó su derecho al debido proceso por tres razones: 1) no fue sentenciado con base en información precisa, en parte porque los elementos que configuran a COMPAS están protegidos por secretos industriales, 2) no se le otorgó una sentencia individualizada y 3) de acuerdo a la defensa, COMPAS utiliza incorrectamente evaluaciones de género que permean en las sentencias.

En la apelación, la Corte Suprema de Wisconsin decidió que las recomendaciones emitidas por COMPAS no representaban la única base sobre la cual se rechazó la solicitud de Eric Loomis, por lo que la decisión no violaba el derecho al debido proceso como se argumentaba. Ahora bien, al confirmar la constitucionalidad de la recomendación algorítmica, uno puede argumentar que la Corte Suprema de Wisconsin subestimó la relevancia de los sesgos (Završnik, 2020, p. 573) que ha llevado a otras cortes a adoptar posturas más reservadas. Por ejemplo, en *Director of Public Prosecutions for Western Australia vs. Mangolamara*<sup>6</sup>, el Tribunal Supremo de Australia Occidental reconoció la existencia de sesgos que podían perjudicar a las miembros de las comunidades aborígenes. También, en el marco de la Unión Americana, en *Kansas vs.*

---

5 Ver [equivant.com](http://equivant.com)

6 (2007) WASC 71(AU).

*Walls*<sup>7</sup>, la Corte de Apelaciones del Estado de Kansas tomó una decisión distinta a la que podemos encontrar en el caso *Loomis* argumentando que el acusado debía tener acceso al diagnóstico completo emitido por el algoritmo de Level of Service Inventory-Revised (LSI-R) en apego a su derecho al debido proceso (Završnik 2020, p. 574).

## Explicando las «cajas negras» algorítmicas

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, internet y la IA presentan desafíos para entender los métodos que se encuentran atrás de las interacciones entre los jueces y las aplicaciones algorítmicas que les ayudan a tomar decisiones. Después de todo, las conclusiones que emergen de estas interacciones son determinadas por fórmulas complejas desarrolladas por legiones de ingenieros y protegidas por redes contractuales que no son transparentes para las partes involucradas, incluyendo a los mismos jueces (Liu, Lin y Chen, 2019, p. 134; Pasquale, 2015; Završnik, 2020, p. 574). A este problema se le denomina como «cajas negras» (Deeks, 2019, p. 1829; Pasquale 2015).

De acuerdo a Frank Pasquale (2015, p. 6.) hay tres estrategias para configurar una «caja negra»: 1) estrategia de secrecía «real», 2) estrategia de secrecía «legal», 3) y estrategias de ofuscamiento. La secrecía real establece barreras físicas y tecnológicas entre la información a proteger y el acceso no autorizado por parte de personas no facultadas para ello. Como ejemplo de estas medidas contamos con la infraestructura física y tecnológica que empleamos para proteger información a la luz de los requerimientos establecidos por instrumentos normativos como la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. La secrecía «legal» se protege en torno a secretos industriales y diversos esquemas de confidencialidad, como los que encontramos en nuestra nueva Ley Federal para la Protección de la Propiedad Industrial, y que pudimos verificar en el caso *Loomis*. Finalmente, las estrategias de ofuscamiento involucran el intento deliberado de diluir la información volviéndola no relevante, descentralizar los términos contractuales relevantes o el uso excesivo de tecnicismos como podemos ver en los términos y condiciones de algunas de nuestras redes sociales y aplicaciones favoritas (Noto la Diega y Walden, 2016; Pasquale, 2015, p. 6).

---

7 (2017) 116,027 (US).

Para enfrentar esta situación podemos simplificar y publicitar –bajo condiciones reguladas– la red contractual y regulatoria descrita por Noto la Diega y Walden (2016), con la finalidad de garantizar un cierto nivel de transparencia y legalidad administrativa, mientras, bajo un equilibrio de Pareto, no se vulneran los incentivos especiales que actúan como la base de la propiedad industrial. Por supuesto, lo anterior no representa una tarea sencilla. Qué sucedería si al solicitar cierta información sobre una «caja negra» algorítmica, el sujeto obligado nos hiciese llegar un gran volumen de hojas con patrones como el que a continuación se expone:

```
%YAML:1.0
M1: !!opencv-matrix
  rows: 3
  cols: 3
  dt: d
  data: [ 1.2039663085937500e+03, 0., 1.0520700683593750e+03, 0.,
    1.2040762939453125e+03, 5.0929928588867188e+02, 0., 0., 1. ]
D1: !!opencv-matrix
  rows: 1
  cols: 8
  dt: d
  data: [ -2.0928268134593964e-01, 1.2346451729536057e-01,
    2.5176047347486019e-04, -8.5075316019356251e-04,
    7.0290523581206799e-04, 0., 0., 0. ]
```

El fragmento anterior pertenece al proyecto de control humanoide desarrollado por el MIT y la Universidad de Edimburgo para el proyecto *Valkyrie* de la NASA y Boston Dynamics<sup>8</sup>, pero qué sucedería si esto representase la explicación relativa a cómo una IA recomendó negar la libertad provisional a un presunto culpable. Por lo tanto, podemos colegir que las cortes mismas deberán adoptar activamente su rol de actores importantes en el desarrollo del ecosistema del ML y su regulación. En casos específicos, los jueces tendrán que considerar preguntas como: ¿quiénes constituyen la audiencia de la explicación?, ¿qué tan simples o complejas deben ser estas explicaciones?, ¿cómo se debe estructurar la información a entregarse al solicitante? Y, principalmente, ¿qué se

---

8 Ver <https://github.com/openhumanoids/oh-distro>.

puede considerar como una explicación satisfactoria? (Deeks, 2019, pp. 1837-1838). Las respuestas a estas preguntas nos permitirán establecer las bases sobre las cuales generaremos la regulación correspondiente.

En el marco de las bases antes referidas, también se puede argumentar que no siempre es deseable acceder a los *inputs* que forman parte del proceso intelectual que nos conduce a la decisión judicial. Esta aseveración puede sonar contradictoria o incluso implausible; sin embargo, en la práctica, un sujeto obligado puede sostener una gran cantidad de conversaciones, recibir sugerencias, plantear diferentes ideas, plantear dudas, etc. ¿Es importante y/o deseable que una idea que fue irrelevante, y que nunca formó parte del *output*, sea transparentada? (Sunstein, 2017). Si buscadores como Google emplean el ML, ¿los jueces tendrían que transparentar la caja negra de Google si acceden al buscador durante el desarrollo de un proceso específico?, ¿y cuántos procedimientos cambiarían su rumbo bajo esa premisa?

En el marco de la cuarta revolución industrial es lógico que —siguiendo la definición de informática<sup>9</sup>— las resoluciones judiciales se asistan de recursos tecnológicos para poder tomar una mejor decisión, como lo hacen actualmente con los buscadores de jurisprudencia. Analizando el caso en concreto, COMPAS no difiere sustancialmente de una calculadora o cualquier otra tecnología que pueda asistir al juez siempre y cuando no se extienda a otros ámbitos su condición de herramienta. Una resolución judicial no puede depender completamente de determinaciones emitidas por una máquina porque no se puede comprobar fehacientemente que ésta posea entendimiento en general, después de todo, la IA general es sólo un objetivo planteado en los años 50 del siglo pasado por autores como Alan Turing (1950).

Consecuentemente, cuando se empezó a teorizar sobre la IA, la prueba introducida por Turing (1950) era nuestro parámetro para determinar si ésta había alcanzado la complejidad de la mente humana o si sólo estábamos hablando de *naturóides*. Conforme el tiempo y las teorías al respecto iban avanzando, John Searle (1980), en su icónico artículo *Minds, brains, and programs* analiza si realmente una IA puede tener «entendimiento» o si sólo son procesos lógicos procesados que no distan mucho de las calculadoras avanzadas modernas, mientras que declara la prueba de Turing (1950) insuficiente para probar que la

---

9 Julio Téllez (2008, p. 6) define a la informática como el «conjunto de técnicas destinadas al tratamiento lógico y automatizado de la información con miras a una adecuada toma de decisiones».

máquina refleja las dinámicas naturales de la mente humana. Para consolidar esta hipótesis, Searle (1980) hace evidente la existencia de los esquemas de Winograd (Levesque, 2014)<sup>10</sup> a través de un ejercicio conocido como «la caja china». Con base en la hipótesis referida, si encierras a un hispanohablante que no sabe absolutamente nada del idioma chino en un cuarto, le das caracteres chinos denominados en este ejercicio como «preguntas», otro grupo de símbolos titulados «respuestas», y un cuadernillo con reglas en español titulado «programa» que le permite a quien está dentro de la caja correlacionar los símbolos en chino y después transmitir ideas determinadas a una persona que entienda chino. En algún punto, el sujeto encerrado en el cuarto se vuelve muy bueno correlacionando y su cuadernillo de reglas se va actualizando, de manera que es imposible determinar a simple vista que el sujeto dentro de la caja no sabe chino. Que el sistema por sí mismo funcione no significa que la persona dentro de la caja entienda el idioma chino, a pesar de que puede responder con exactitud humana a preguntas cotidianas como lo planteaba Turing (1950), por lo tanto, no porque una máquina funcione «racionalmente» significa que entiende lo que está haciendo.

La IA es, probablemente, uno de los avances más disruptivos en materia de derecho procesal. El juez siempre puede y debe recurrir a avances tecnológicos que le permitan facilitar su labor, sin que esto signifique que deba ser remplazado por dichas tecnologías. Dejar la labor jurisdiccional en manos de una máquina sería reducir los dilemas que se presentan en la *praxis* jurídica a problemas matemáticos, y aunque se argumente que se pueden reproducir los principios de certeza jurídica de Hohfeld (1913), sería negligente pensar que el derecho no tiene ningún elemento de humanidad incorporado a la letra. Precisamente por ese elemento humano del derecho es que una máquina a la luz de los esquemas de Winograd jamás emitirá una resolución completamente en contexto.

---

10 Los esquemas de Winograd hacen evidente, a través de preguntas que plantean una alternativa a la prueba Turing, que una computadora no puede extrapolar palabras individuales en diferentes contextos.

---

## Referencias

---

- Arnaoutoglou, I. (2004). Fear of slaves in ancient Greek legal texts. *Parcourir les Collections*. Recuperado de [https://www.persee.fr/doc/gi-rea\\_0000-0000\\_2007\\_act\\_29\\_1\\_988](https://www.persee.fr/doc/gi-rea_0000-0000_2007_act_29_1_988).
- Aristotle. (1908). *Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Asimov, I. (2018). *Yo, Robot*. Ciudad de México: Penguin Random House.
- Cedillo, I. (2020). La inteligencia artificial frente al imperio de la ley. *Centro de Estudios Constitucionales SCJN*. Recuperado de <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/la-inteligencia-artificial-frente-al-imperio-de-la-ley>.
- Coglianese, C y Lehr, D. (2017). Regulating by robot: administrative decision making in the machine-learning era. *The Georgetown Law Journal*, 105(5), 1147-1223.
- Deeks, A. (2019). The Judicial Demand for Explainable Artificial Intelligence. *Columbia Law Review*, 119(7), 1829-1850.
- Devecka, M. (2013). Did the Greeks Believe in their Robots? *The Cambridge Classical Journal*, 59, 52-69.
- Equivant. (2019). Practitioner's Guide to COMPAS Core. *Equivant*. Recuperado de <https://www.equivant.com/practitioners-guide-to-compas-core/>.
- Ertel, W. (s. f.). *Introduction to Artificial Intelligence*. Cham: Springer.
- Freeman, K. (2016). Algorithmic injustice: How the Wisconsin Supreme Court failed to protect due process rights in State v Loomis. *North Carolina Journal of Law and Technology*, 18(5), 75-106.
- Haenlein, M. y A. Kaplan (2019). A brief history of artificial intelligence: On the past, present, and future of artificial intelligence. *California Management Review*, 61(4), 5-14.
- Hodge, P. (2019). The potential and perils of financial technology: Can the law adapt to cope? The First Edinburgh FinTech Law Lecture, University of Edinburgh. *Supreme Court*. Recuperado de <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-190314.pdf>.



- Hohfeld, W. (1914). Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. *Yale Law Journal*, 16, 16-59.
- Kelly, K. (2010). *What Technology Wants*. Nueva York: Viking Press.
- Kreutzer, R. T. y Sirrenberg M. (2020). *Understanding Artificial Intelligence. Fundamentals, Use Cases and Methods for a Corporate AI journey*. Cham: Springer.
- Levesque, H. J. (2014). On our best behaviour. *Artificial Intelligence*, 212, 27-35.
- Lighthill, J. (1973). Artificial intelligence: A general survey. *Chilton Computing*. Recuperado de [http://www.chilton-computing.org.uk/inf/literature/reports/lighthill\\_report/p001.htm](http://www.chilton-computing.org.uk/inf/literature/reports/lighthill_report/p001.htm).
- Liu, H. W., C. F. Lin y Y. J. Chen (2019). Beyond State v. Loomis: Artificial Intelligence, Government Algorithmization, and Accountability. *International Journal of Law and Information Technology*, 27, 122-141.
- Mathur, P. (2019). *Machine Learning Applications Using Python. Case Studies from Healthcare, Retail and Finance*. Nueva York: Springer.
- Nieva, J. (2018). *Inteligencia artificial en el proceso judicial*. Madrid: Marcial Pons.
- Noto la Diega, G. y Walden I. (2016). Contracting for the «internet of things»: looking into the nest. *European Journal of Law and Technology*, 7(2), 1-38.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction*. Nueva York: Broadway Books.
- Pasquale, P. (2015). *The Black Box Society. The Secret Algorithms that Control Money and Information*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Schafer, B. (2016). Closing Pandora's box? The EU proposal on the regulation of robots. *The journal of the Justice and the Law Society of the University of Queensland*, 19, 55-68.
- Schumpeter, J. A. (1939). *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of Capital Process*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Searle, J. (1980). Minds, brains, and programs. *Behavioral and Brain Sciences*, 3(3), 417-424.
- State vs. Loomis*. (2016) 881 NW2d 749 (US), p. 754.

Sunstein, C. (2017). Output Transparency vs. Input Transparency. SSRN. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2826009](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2826009).

Téllez-Valdés, J. (2008). *Derecho Informático*. Ciudad de México: McGraw-Hill).

Turing, A. M. (1950). Computing machinery and intelligence. *Mind*, 49, 433-460.

Weiss, D. C. (2018). Beware the robots, Chief Justice Tells High School Graduates. *ABA Journal*. Recuperado de [https://www.abajournal.com/news/article/beware\\_the\\_robots\\_chief\\_justice\\_tells\\_high\\_school\\_graduates#:~:text=Justice%20John%20G.-,Roberts%20Jr.,Catholic%20school%20in%20Bethesda%2C%20Maryland](https://www.abajournal.com/news/article/beware_the_robots_chief_justice_tells_high_school_graduates#:~:text=Justice%20John%20G.-,Roberts%20Jr.,Catholic%20school%20in%20Bethesda%2C%20Maryland).

Završnik, A. (2020). Criminal justice, artificial intelligence systems, and human rights. *ERA Forum*, 20, 567-583.





TEMAS SELECTOS



**s e g u n d a**

**PARTE**

# Antecedentes i del combate a tratados inte

## XXI

### **Antecedentes internacionales del combate a la corrupción, tratados internacionales**



David Paz Moreno  
Con la colaboración de  
José Alejandro Vélez Tenorio



# internacionales la corrupción, rnacionales

**L**a corrupción es una de las problemáticas sociales más antiguas y más perjudiciales que a lo largo de la historia ha menoscabado el crecimiento y desarrollo tanto social como económico de cualquier Estado. El fenómeno de la corrupción se encuentra presente a nivel mundial y debe de ser analizado, estudiado y enfrentado desde distintos enfoques, pues en él están inmersos aspectos sociales, económicos y hasta psicológicos que influyen en la perversa realización de esta práctica.

Según el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, escrito por Kofi Anan, entonces secretario general de la ONU e inserto en el referido documento dado en la ciudad de Nueva York en 2004, la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004).

Guillermo Pacheco Pulido, destacado abogado mexicano, magistrado presidente en retiro del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla y exgobernador de la entidad federativa, señala que el concepto de corrupción ha adquirido diversos sentidos durante el desarrollo de la comunidad; significa evaluar las conductas laborales que actúan contra la razón a través del engaño, la distorsión y el subterfugio que causan daños psicológicos, morales y materiales; la corrupción se desarrolla en todos los campos de la vida humana atacando y destruyendo la justicia, la razón y la verdad, menoscabando la estabilidad social (Pulido, 2018, p. 4).

Por su parte, José Tapia Tovar, realizando un interesante estudio a la exposición de motivos de la resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 31 de octubre de 2003, señala que la corrupción afecta infinitamente más a las personas de bajos recursos en virtud de que desvía los fondos destinados al desarrollo, mina la capacidad de los gobernados de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad, la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave de bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo (Tovar, 2017, p. 1).

Es conveniente agregar que, si bien es cierto que el combate a la corrupción ha concentrado sus esfuerzos en el sector público a través de la vigilancia y supervisión del manejo de los recursos y el erario por parte de los funcionarios y servidores públicos, resulta menester señalar que la corrupción se encuentra presente al mismo tiempo en el sector privado, ocasionando los mismos estragos y daños que en el sector público, pues merma el desarrollo, las oportunidades y el crecimiento social, por lo que el combate a la corrupción se debe promover tanto en el sector público como en el privado.

La corrupción es un fenómeno social que ha estado presente prácticamente desde que el hombre dejó el estado de naturaleza que describía Rousseau en su obra *El contrato social* de 1762 y se agrupó en sociedades para la defensa de sus intereses. Son diversos los estudios que se han hecho sobre sus orígenes, van desde la necesidad natural de competir por poder, recursos y posición social, hasta tener una explicación genética que se adquiere a través de cromosomas heredados por los padres a sus hijos (Treviño, 2013, p. 14).

Desde una perspectiva internacional, podemos afirmar que el combate a la corrupción se intensificó de manera formal aproximadamente en los años 90 cuando comenzaron a sumarse organismos internacionales.



les como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en convenciones sobre el combate a la corrupción, concientizando a los Estados miembros sobre la importancia y trascendencia de prevenir esta lesiva práctica dentro de sus fronteras.

No obstante, a lo largo de la historia existieron diversos documentos jurídicos que preveían y sancionaban el abuso del poder público y las prácticas nocivas en el ejercicio del poder. Como ejemplo de ello podemos mencionar la Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215, y el Habeas Corpus, institución jurídica aplicada en 1305. El objetivo de ambos era terminar con las decisiones arbitrarias, la concentración del poder y el ejercicio absoluto de los mecanismos del Estado, privilegiando los intereses individuales por encima de los intereses sociales. Dichos documentos se pueden considerar como pioneros en el combate a la corrupción, un problema que en un contexto global incluye el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados, es decir, la corrupción no sólo puede ser entendida en términos del manejo de recursos públicos, sino que también comprende el mal uso del aparato estatal con fines de lucro personal (Javier Sánchez Bernal, 2016).

Otro antecedente internacional en materia de combate a la corrupción y el abuso del poder lo encontramos en la Constitución de Estados Unidos redactada en la ciudad de Filadelfia en febrero de 1787. En este documento, los constituyentes, siguiendo el pensamiento de Montesquieu, establecieron tres poderes independientes uno del otro. En el artículo primero se estableció un Poder Legislativo compuesto por un Congreso bicameral; mediante el artículo dos, se instauró el Poder Ejecutivo recaído en el presidente, mientras que en el artículo tercero se implementó el Poder Judicial depositado en la Corte Suprema (Barker, 2010, p. 25). Sin embargo, las legislaturas de los recientes estados tenían una libertad marcada en sus funciones, convirtiéndose con el tiempo en otra tiranía.

Los legisladores tenían la facultad de nombrar al gabinete de los gobernadores, podían también designar a los jueces y fungían como un control adicional al Poder Ejecutivo. Todo ello llevó a la necesidad de establecer un mecanismo que controlara los excesos de los legisladores. Primeramente, se estableció que el Poder Legislativo no tendría más facultades para nombrar a los gobernadores y sus gabinetes, y se les otorgó un lapso fijo a los gobernadores para que ejercieran el cargo sin que pudieran ser removidos, sin embargo, se pensó que estas medidas pudieran dar paso a excesos en sus funciones por parte también

del gobernador, por lo que finalmente se implementó el *impeachment* o juicio político. Con ello, se podía destituir al gobernador en caso de que él mismo violara la Constitución (Barker, 2010, pp. 74-75).

Como su nombre lo indica, el juicio político estadounidense es un medio de control del poder público, pero finalmente es un proceso político a cargo del Congreso federal, cuya finalidad no es determinar una responsabilidad de carácter penal, sino que la consecuencia es la destitución del cargo público, para que el funcionario mismo pueda enfrentar las consecuencias de los actos que se le imputan.

El juicio político contemplado en la Constitución de Estados Unidos es una herramienta que tiene por objetivo evitar los abusos del poder y la corrupción en el sector público implementado desde el siglo XVIII. La necesidad de contener y vigilar la corrupción ha estado vigente a través de la historia, pues es una problemática que no distingue economía, política, idioma o desarrollo.

Los juicios políticos en Estados Unidos más relevantes han sido el de los expresidentes Andrew Johnson y William Jefferson Clinton en 1868 y 1998 respectivamente, ambos absueltos por el Congreso, mientras que el expresidente Richard M. Nixon estuvo cerca de ser sometido a un juicio político, empero, renunció al cargo antes de que esto sucediera (Fine M. Toni, 2011).

A lo largo del siglo XX, diversos países han hecho un esfuerzo por combatir la corrupción de manera interna con el objetivo de dar una perspectiva de confianza internacional derivado de un modelo globalizador vigente actualmente en las relaciones entre países. Como consecuencia de lo anterior, en los años treinta, surgió un modelo consistente en pequeñas agencias centralizadas que reportaban al Poder Ejecutivo investigaciones en materia de corrupción, estas agencias se impulsaron mayormente a nivel mundial hasta los años cincuenta; siendo ejemplo de ellas con buenos resultados la Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas implementada en Singapur. Más adelante, en 1973 se crea en Hong Kong la denominada Comisión Independiente contra la Corrupción, la cual contaba con facultades de prevención, investigación y de sanción de conformidad con la normativa vigente (Tovar, 2017, pp. 4-5).

Estos ejemplos realzan la necesidad de reforzar el sistema jurídico interno de los Estados con el objetivo de garantizar el exacto cumplimiento de la norma y evitar así las prácticas de la corrupción. Norberto Bobbio (2018) señala que el Estado de derecho es aquel en el que los

poderes públicos son regulados por normas generales. En ese sentido, el combate a la corrupción se podría potencializar limitando al Estado respecto a sus poderes y a sus funciones (Bobbio, 2018, pp. 17-18).

Como se ha mencionado anteriormente, los Estados se encuentran inmersos en un modelo globalizador que cada vez más los obliga a interrelacionarse entre sí dentro del ámbito económico, cultural, político, de comercio, entre otros; por lo que, producto de esta relación, surgen prácticas lesivas de corrupción que impactan de manera importante en las relaciones comerciales entre los Estados y los particulares. La apertura del comercio internacional ayudó a muchos países a obtener un crecimiento más acelerado, se fomentaron las exportaciones, y se redujo la sensación del aislamiento. Este modelo globalizador, aunque trajo muchos beneficios a millones de personas, también ha sido criticado por incluir facetas negativas principalmente en países en vías de desarrollo (Stiglitz, 2010, pp. 28-29). En ese sentido, podemos señalar que uno de los principales problemas que también se ha internacionalizado fue el de corrupción e impunidad.

Tan es así que, tan sólo en 2003, la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción señaló que aproximadamente un billón y medio de dólares circulan anualmente como producto de la corrupción, cifra que equivale al 5% del producto interno bruto a nivel mundial (Rojas-Amandi, 2011). Es por ello, y ante la necesidad urgente de combatir la problemática de la corrupción tanto nacional como internacional, que el Estado mexicano ha participado de manera activa y adoptado las medidas referentes respecto al combate a la corrupción de las tres principales convenciones a nivel internacional.

La primera de ellas es la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita por la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada por México el 26 de marzo de 1996 y ratificada por el Senado de la República el 2 de junio de 1997. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales suscrita por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), firmada por México el 21 de noviembre de 1997 y ratificada por la Cámara de Senadores el 27 de mayo de 1999. Así como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción suscrita por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), firmada por México el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 29 de abril de 2004 (Kaiser, 2014, p. 207).

La ratificación de estos tres documentos por parte del Estado mexicano implica dos ventajas, por un lado, se reconoce que el problema de la corrupción no es un tema exclusivo de nuestro país, desvirtuando el que se trate de un tema cultural arraigado a la sociedad mexicana, como por muchos años se ha pensado de manera errónea, sino que más bien se trata de una problemática mundial inmersa en todos los países, sin importar el nivel económico o de desarrollo, la época, el idioma o cualquier otra característica distintiva. En un segundo plano, implica que el Gobierno mexicano tiene obligaciones internacionales en torno al combate a la corrupción, por lo que cumplirlas o no cumplirlas genera implicaciones concretas internacionales (Kaiser, 2014, pp. 207-208).

De conformidad con el contenido de estos documentos, el Estado mexicano tiene la obligación de prevenir, investigar y sancionar todos y cada uno de los actos de corrupción, adecuando para ello su legislación interna federal y estatal. Como resultado de lo anterior, el 27 de mayo de 2015 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia anticorrupción que establece la base del Sistema Nacional Anticorrupción, que fue apuntalado con la creación y publicación por un cúmulo de normas secundarias de sustancial y singular calado mediante las cuales se implementó, entre otras cosas:

- Medidas preventivas en contra de las prácticas de corrupción
- Efectuar políticas y prácticas efectivas contra la corrupción
- La creación de un órgano de carácter autónomo que se encargue de verificar y de aplicar las políticas de prevención
- Impulsar criterios de transparencia en la difusión y acceso a la información
- La obligación de rendir cuentas por parte de los funcionarios
- Incluir la participación ciudadana en el combate a la corrupción

De la misma manera, México cuenta con diversos instrumentos tanto multilaterales como bilaterales en materia de extradición de conformidad con el artículo 15 de la Constitución General de la República y la Ley de Extradición Internacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1975, tales como la Convención sobre la Extradición firmada por el Estado mexicano el 26 de septiembre de 1933, entrando en vigor el 27 de febrero de 1936, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional firmada por México el 7 de septiembre del año 2000 y entrando en vigor en el país el 7 de septiembre de 2005 (ins-

trumentos internacionales firmados por México en materia de extradición, Continente Americano, 2009).

Así pues, el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado mexicano se materializa con el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción que, como su denominación establece, tiene la lógica no de una visión orgánica sino sistémica que le faculta este tipo de interacción con el Sistema Nacional de Fiscalización en las vertientes de control interno y externo, así como con el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y con los órganos autónomos encargados de sancionar las faltas administrativas, siendo éstos el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los correspondientes competentes en esa materia de las entidades federativas.

A pesar de este esfuerzo por parte del Estado mexicano de incluir en su legislación interna políticas anticorrupción efectivas, lamentablemente, el combate a la corrupción aún tiene un camino muy largo que recorrer. Según el Índice de Perspectivas y Prospectivas 2019 publicado por la asociación Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), el sentir social de la población no es nada alentador. El 26% de los encuestados cree que la corrupción se ha mantenido inalterada en relación con el año pasado, el 46% considera que la situación ha empeorado y sólo el 23% piensa que la corrupción ha disminuido en relación con el último año (MCCI, marzo-mayo, 2019). Estas cifras reflejan el grave problema que se enfrenta, que puede ser todavía mayor, pues esta situación no termina sólo con el combate a la corrupción, sino que se debe atender con la misma fuerza y empeño la crisis de impunidad que desde hace varios años aqueja a nuestro país.

En México los delitos no se denuncian en su mayoría, ya que desde la perspectiva de la gente, al hacerlo simplemente no ocurrirá nada. Según el Índice de Perspectivas y Prospectivas 2019 en comento, siete de cada diez mexicanos consideran que los actos de corrupción no se castigan y sólo uno de cada cien actos tiene algún tipo de consecuencia. Según la cifra negra del INEGI, en 2017 el 91.1% de los casos de corrupción en las empresas no se denunciaban, siendo las razones asociadas principalmente a la falta de resultados de las investigaciones, o bien la desconfianza de las autoridades en el proceso (Crespo, 2019, p. 92).

El Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista, rector de la Universidad de las Américas Puebla, dentro de la presentación del Índice Global de Impunidad 2020, señala que de manera lamentable México permanece en niveles muy altos de impunidad, ocupando el lugar 60 de 69 países ana-

lizados, debiéndose este problema principalmente a un mal desempeño de los sistemas de seguridad y justicia que requieren ser corregidos de manera urgente. Asimismo, a través de este estudio se encontró que el promedio de los países analizados es de 17.83 jueces por cada cien mil habitantes, mientras que México cuenta con 2.17 jueces por cada cien mil habitantes, cifra que contrasta con Eslovenia, país más alto en este estudio que refleja 42.77 jueces por cada cien mil habitantes (Le Clercq y Rodríguez, 2020).

El combate a la corrupción ha enfocado la mayor parte de sus esfuerzos en el sector público, creando observatorios ciudadanos, fiscalías especializadas, penas más severas para funcionarios, mayor fiscalización de los recursos públicos, etcétera, empero, consideramos pertinente que estos esfuerzos permeen de igual manera en el sector privado, pues los particulares también deben sumarse a esta causa, ya que forman parte importante en el desarrollo del país; es decir, se requiere esencial y adicionalmente de la suma de los sectores público, privado y social para encontrar formas de entendimiento con estrategias conjuntas, adecuación a la regulación aplicable que impacte tanto a personas jurídicas como físicas, pero que a la vez se decante hacia prácticas más transparentes y sistemas perfilados de fiscalización, así como el establecimiento puntual de lo que debe implicar su política de integridad, teniendo como consecuencia la reducción de riesgos en la comisión de actos de corrupción al interior, así como en su relación con el sector público. Lo anterior, de manera general, clara y contundente, sin que implique un exceso de regulación por parte del Estado que dificulte la actividad económica.

Es menester establecer acento en lo anterior, ya que constituye hecho notorio la existencia de instrumentos internacionales que apuntan a hacer extensivas las medidas anticorrupción al sector privado, parte de esta regulación la encontramos en los diversos supuestos jurídicos que establece el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y que plantean la promoción de la formulación de normas y procedimientos tales como códigos de conducta, prevención de conflictos de intereses, controles contables y, en general, el uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas, etcétera.

En la definición y regulación de una política de integridad de los entes privados, es necesario recordar que se hace indispensable tomar en cuenta en el enfoque las recomendaciones que se establecen en diversos instrumentos internacionales que también son referentes a lo antes

establecido, de conformidad con los «Principios de gobierno corporativo del G20 y de la OCDE», que contemplan otros factores que influyen en el proceso de toma de decisiones de una empresa, tales como el medio ambiente, la ética empresarial o las prácticas anticorrupción, aunque sean tratados de una forma más específica en otros instrumentos tales como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y que son mencionados en los citados principios (OCDE, 2016, p. 10).

Atingente con lo anterior, si bien es cierto el Estado mexicano ha cumplido con sus compromisos internacionales al haber adecuado su derecho interno a la legislación internacional, consideramos que ha sido muy laxo en la legislación secundaria, lo concerniente a la política de integridad y control interno de las personas físicas y jurídicas, no obstante que al momento de la individualización de las sanciones cometidas específicamente por cuanto hace a personas jurídicas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 422, toma en cuenta para la individualización de la pena la inobservancia del debido control en su organización. Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 25, valora en la determinación de la responsabilidad el que cuenten con una política de integridad; aspectos que no se encuentran regulados en otras normas aplicables a las citadas personas, tales como la Ley General de Sociedades Mercantiles y los Códigos Civiles en lo relativo a Asociaciones y Sociedades Civiles, dando como consecuencia un vacío legislativo ante la ausencia de regulación de varios tópicos a que alude la legislación internacional, por ejemplo, lo relativo al establecimiento de periodos de renovación de los Consejos de Administración, requisitos de los consejeros, la creación de códigos de ética, manuales de procedimientos, etcétera, por mencionar algunos aspectos no regulados y que, por tanto, consideramos que no estamos en presencia de una adecuación de la legislación nacional a los instrumentos internacionales mencionados.

Sin embargo, consideramos que el problema de la corrupción y de la impunidad no se resolvería en México simplemente con la colocación masiva de jueces y normas jurídicas, sino que el problema debe ser atendido desde el origen: la pérdida general de valores. La educación

podría ser el principio de un combate a la corrupción efectivo, pues el inculcar valores y principios a las nuevas generaciones contribuiría a la formación de ciudadanos con una perspectiva más social y funcionarios comprometidos con el servicio público y empáticos con las necesidades colectivas.

Finalmente, a manera de conclusión, podemos señalar que el combate a la corrupción es sin duda un objetivo primordial internacional que se tiene que atender a largo plazo, en el cual es indispensable que participe tanto el sector público como privado. Es menester alcanzar una eficacia legislativa en la cual se someta a regulación el sector privado, la regulación por parte del Estado es necesaria, empero, la concientización y el fortalecimiento de los valores sociales, partiendo del núcleo familiar, contribuiría con mayor fuerza a erradicar esta lesiva práctica.

El Estado mexicano ha hecho un esfuerzo legislativo para adecuar su legislación al contenido de las convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción, sin embargo, aún es necesario un estudio completo del sistema jurídico mexicano para armonizar el contenido de la norma al objetivo buscado.



---

## Referencias

---

- Barker, R. S. (2010). Principales aportaciones al mundo de los constituyentes de Filadelfia. En P. Galeana, *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas* (p. 25). México: Siglo XXI.
- Bobbio, N. (2018). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Crespo, C. (2019). Sistemas de denuncia. Solución para los riesgos de corrupción. *Expansión*, 92.
- Fine, T. (s. f.). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. El juicio político en los Estados Unidos de América. México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3047/16.pdf>
- Kaiser, M. (2014). *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*. México: MA Porrúa.
- Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G. (coord.). (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020*. Puebla: Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de [www.udlap.mx/cesij](http://www.udlap.mx/cesij)
- Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. (Marzo-mayo 2019). Perspectivas y prospectivas 2019. México. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/mxfrentealacorrupcion/wp-content/uploads/2019/06/MC-CI-2019-Reporte-MexicanosFrenteCorrupcion-v2-web.pdf>
- LXI Legislatura. Cámara de Diputados. Instrumentos internacionales firmados por México en materia de extradición. Continente Americano, (octubre de 2009). México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-18-09.pdf>  
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-18-09.pdf>
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. (Noviembre de 2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. México. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)
- OCDE. (2016). *Principios de gobierno corporativo de la OCDE y del G20*. París Éditions OCDE. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259171-es>

- Pulido, G. P. (2018). *Prontuario del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Porrúa.
- Rojas, V. (2011). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Los tratados internacionales sobre corrupción*. México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/8.pdf>
- Sánchez, J. (2016). Efectos globales de la corrupción: un obstáculo para el desarrollo. *Revista Penal México*, 183.
- Stiglitz, J. E. (2010). *El malestar en la globalización*. México: Taurus.
- Tovar, J. T. (2017). *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Porrúa.
- Treviño, J. R. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.



# Prevención convencional corrupción

**XXII**

## **Prevención y combate convencional a la corrupción**



Armando Pamplona Hernández  
Con la colaboración de  
Vianka Margarita Mondragón Leyva



# y combate cional a la pción

## Introducción a la problemática

**L**a *corrupción* es un término que la sociedad mexicana ha utilizado desde siempre para explicar el origen, acontecer y devenir de su existencia como nación. Ha sido moneda corriente que nuestra historia, política, economía, derecho y cultura sean entendidas, interpretadas y justificadas bajo concepciones, ideas y premisas erróneamente asociadas y profundamente arraigadas con ese concepto «talismán».

Políticos en turno y líderes sociales nunca han reparado —deliberada, interesada e irresponsablemente— en apuntar a la corrupción y sus diferentes expresiones, como la verdadera fuente y auténtica explicación de todo mal nacional. Incluso han buscado hacer creer que es un comportamiento inherente al mexicano y fatal a la mexicanidad, encontrando sus raíces en nuestro pasado colonial y mestizaje racial<sup>1</sup>.

---

1 Por ejemplo, se aduce falsamente que la atribución del derecho indiano en favor de gobernantes locales, «obedézcase, pero no se cumpla», originó la práctica institucional y generalizada —presente hasta el día de hoy— de tener un divorcio entre el derecho y la realidad. Lógicamente, ese argumento carece de verdad. En realidad, aquella fórmula, cuyo origen se encontraba en el derecho medieval castellano, residía en otorgar flexibilidad para que la autoridad local —bajo el principio de proximidad— pudiera suspender, de forma motivada, normas regias en su jurisdicción, precisamente si se estimaba que, al aplicarlas sin más, podría resultar injusto o ir en contra de intereses reales o colectivos (Bernal, 1989, pp. 668-669).

Si bien los intercambios, favores y reciprocidades mutuas supusieron desde antaño códigos, tanto escritos como tácitos, que se estimaron aceptables y razonables —lo que sin duda posibilitó la evolución humana—, el advenimiento de las instituciones burocráticas y civiles modernas exigió crear nuevas reglas basadas en la justicia, equidad y transparencia para asegurar la confianza, igualdad y seguridad colectivas<sup>2</sup>.

Actualmente, existe un consenso prácticamente unánime, en el sentido de que la corrupción es en realidad una conducta sin fronteras, que «despoja» a la persona, no sólo de riqueza material, al incidir de modo negativo en el crecimiento y desarrollo económicos de su comunidad, sino también de oportunidades, al impedir o negar la movilidad e igualdad sociales, basadas en la creatividad, el esfuerzo y el trabajo<sup>3</sup>.

En México, los recientes procesos democráticos —aún en franco desarrollo— han generado que la prevención y el combate a la corrupción hayan dejado de ser un conjunto de políticas públicas de naturaleza sexual y reactiva<sup>4</sup>, para convertirse en un verdadero desafío de nuestro

---

2 Esto no quiere decir que la corrupción no se estimaba perniciosa desde la antigüedad. En la época helénica, Pausanias relataba que, al inicio de los juegos olímpicos, árbitros, entrenadores y atletas, junto con sus familias, debían jurar defender las reglas destinadas a prevenir actividades corruptas, con lo que se reconocía que las bases de participación para los jugadores no eran siempre iguales (Martin, 1999, p. 95).

3 Con base en datos del Fondo Monetario Internacional, el secretario general de Naciones Unidas reconoce que cada año se paga \$1 billón de dólares americanos únicamente en sobornos, mientras que, en igual periodo, \$2.6 billones son robados mediante corrupción; sumas equivalentes a más de 5% del PIB mundial. Solamente los fondos perdidos por corrupción equivalen a 10 veces la asistencia oficial para el desarrollo (Guterres, 2019, párr. 1).

4 Destaca la llamada «renovación moral» que impulsó el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuya reforma a los artículos constitucionales 22, 73 fracción IV, base 4a, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 108-114, 127 y 134, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de diciembre de 1982, cuya exposición de motivos precisó: «(...) el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar (...) la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, de los intereses nacionales (...) nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social (...) Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales».

contrato social, al incorporar, estructurar y vertebrar principios y bases en la Constitución Federal de un «sistema nacional anticorrupción»<sup>5</sup>.

A esos legítimos esfuerzos internos por prevenir, combatir y erradicar a la corrupción y a sus efectos, se han sumado cada día, en mayor número y calidad, un importante conjunto de tratados multilaterales o globales y bilaterales o regionales, estos últimos sobre todo en materia económica; los cuales —al incorporarse como «ley suprema»<sup>6</sup>— han venido a conferir de nueva significación, finalidad y alcance a esa lucha transnacional.

---

5 Éste se define en el artículo 113, primer párrafo constitucional 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»; fue incorporado mediante 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, publicado en el DOF el 27 de mayo de 2015. En la primera de las cinco exposiciones de motivos de la reforma, se explicó su naturaleza: «[Es] un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos públicos, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos y exista una real rendición de cuentas (...) [d]e esta forma, el [s]istema podrá manejar los conflictos de intereses en el sector público, dispersando eficazmente el poder».

6 Como «ley suprema», los tratados internacionales celebrados, aprobados y ratificados por México, salvo en el caso de aquellos que incorporan derechos humanos, se ubican justo por debajo de la Constitución federal, pero por encima de las leyes federales, ya sean reglamentarias, orgánicas u ordinarias. En realidad, la expresión «ley suprema» es de origen anglosajón (*i. e. supreme law of the land*). El concepto se incorpora casi textualmente en la Constitución de 1857, luego que la de 1824 tradujera con mejor sentido el artículo 6, número 2, de la Constitución de Filadelfia de 1789. Efectivamente, en la primera Constitución de la República, su artículo 161, fracción III establecía: «Cada uno de los Estados tiene obligación: (...) III. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos ó que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera». En tanto, en la segunda Constitución federal mexicana, prácticamente se calca, en su artículo 126, el precepto del vecino país: «Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión (...)». Esta redacción pasa con cambios menores a la Constitución de 1917, en su artículo 133 actual, el cual se reforma el 18 de enero de 1934, para reestablecer el sistema original de índole bicameral (*i. e.* el incorporado en la Constitución estadounidense), de forma que correspondió a la Cámara de Senadores —en realidad— y no al Congreso General (el que fue unicameral al final de la Constitución de 1857), la facultad exclusiva, hoy en el artículo 76, fracción I, constitucional, de aprobar los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República, con fundamento en el diverso artículo 89, fracción X constitucional.

## Derecho convencional anticorrupción

El derecho convencional contra la corrupción transnacional encontró sus primeras directrices relevantes en el derecho comparado. Cuando Francia y Alemania aún promovían de modo abierto la corrupción en los países en desarrollo, al deducir fiscalmente los sobornos que sus *national champions* (i. e. empresas multinacionales) realizaban en el extranjero, Estados Unidos expidió el primer instrumento que combatió con auténtico alcance global ese fenómeno, el 19 de diciembre de 1977: la *Foreign Corrupt Practices Act*<sup>7</sup>.

A ese esfuerzo siguió el intento fallido del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas para impulsar un acuerdo internacional sobre pagos ilícitos en 1979, que innovó al incluir pagos de facilitación (i. e. *grease payments –infra–*). Pasaron tres lustros y gracias a Estados Unidos, de nuevo, se lograron los primeros consensos relevantes, luego que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) aprobó una recomendación para combatir el soborno en transacciones comerciales en 1994<sup>8</sup> y otra para eliminar la desgravación fiscal de sobornos en 1996, esto a pesar de oponerse Europa, especialmente Francia<sup>9</sup>.

Mientras ese mismo año de 1996 se logró la Convención Interamericana contra la Corrupción, para fortalecer la democracia, economía, gestión pública y moral-social en el espacio continental; finalmente el 21 de noviembre de 1997 se adoptó, con efectos auténticamente globa-

---

7 Ésta fue resultado directo de una serie de investigaciones legislativas sobre la intervención indebida de compañías multinacionales en la democracia, economía y mercado en la década de los años 70 en Estados Unidos, por lo que su Congreso General decidió finalmente ilegalizar el pago de sobornos por parte de sus filiales y subsidiarias a funcionarios y servidores públicos en el extranjero, así como negar su deducibilidad fiscal, por lo que estableció importantes controles y registros. Esto suscitó en los hechos «competencia desleal» con importantes empresas de países avanzados, que continuaron promoviendo la corrupción transnacional (Pamplona, 2005, p. 3 y ss, y 2006, p. 15 y ss.).

8 Precisamente en 1994 México se convirtió en el miembro número 25 de la OCDE, según el *Decreto de promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos*, publicado en el DOF de 5 de julio de ese año.

9 A finales de 1998, el Gobierno estadounidense continuó presionando para obtener –sin resultado– una resolución para que los miembros de esa organización prohibieran en su legislación nacional, la práctica del soborno transnacional, con un mecanismo adicional de seguimiento; no obstante, Francia y Alemania, con apoyo de Japón y España, como táctica dilatoria, mantuvieron la necesidad de una convención internacional que criminalizara la corrupción, puesto que el marco legal en cada país era diferente (Ferguson, 2018, p. 82).



les, al integrar las mayores economías, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones de la OCDE, que prohibió el soborno, pero sin exigir la absoluta armonización jurídica<sup>10</sup>.

Esos significativos avances sirvieron para desarrollar vías complementarias en el derecho internacional: a) la multilateral, con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a la cabeza, adoptada por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003, mediante la Resolución 58/4, la cual fue auspiciada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito<sup>11</sup>, y b) la bilateral, impulsada de manera reciente por un número importante de tratados comerciales regionales o bilaterales.

Sin perjuicio de que la corrupción es un fenómeno altamente complejo, por lo que la única orientación posible para combatirlo debe ser exhaustiva, integral u holística, las motivaciones que lo han convertido en una problemática internacional han sido fundamentalmente distintas.

Para el sistema multilateral, la corrupción se combate por estos factores principales: a) existe una correlación entre el debilitamiento del Estado de derecho y el combate al crimen organizado, en cuya base

---

10 Entró en vigor el 15 de febrero de 1999, cuando Canadá depositó su instrumento de ratificación el 17 de diciembre de 1998. Engloba en el tipo de «cohecho de servidor público extranjero», a la persona que ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole, a un servidor público extranjero; o cuando este actúe o se abstenga de hacerlo con relación al cumplimiento de su deber oficial, para obtener o quedarse con un negocio o ventaja indebida en un asunto internacional. Incluye la tentativa, complicidad, confabulación, incitación, ayuda, instigación o la autorización al cohecho. Para asegurar su eficacia, existe un sistema de revisión de pares a cargo de un grupo *ad hoc* de la OCDE, el cual no ha sido siempre efectivo, sin perjuicio de que la normatividad anticorrupción uniforme tampoco ha tenido el impacto esperado a nivel nacional (Gounari, 2001, p. 8 y ss.).

11 También conocida como la Convención de Mérida, al haber sido adoptada en Yucatán, México, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. Este tratado multilateral es el de mayor relevancia global: i) en 2020 contaba con 187 ratificaciones (181 países de Naciones Unidas, Islas Cook, Niue, Santa Sede, Palestina y Unión Europea), y ii) previene y combate a la corrupción y diversas expresiones de forma integral, sistémica y multinivel, con el propósito de no permitir lagunas o contradicciones que puedan ser aprovechadas por Gobiernos que no cumplen con el mandato popular, con o sin la complicidad o contubernio del crimen organizado trasnacional (Hernández, 2006, p. 134).

subyace el soborno, el cohecho y el tráfico de influencias<sup>12</sup>, y b) los derechos humanos sólo son posibles cuando la autoridad asegura la distribución igualitaria y equitativa de los beneficios y cargas sociales, lo cual también exige un sistema democrático, la buena gobernanza y la ética pública<sup>13</sup>.

Sin apartarse de esos grandes propósitos, los modernos tratados de libre comercio, que regulan las libertades o pilares comerciales de capitales e inversión, bienes o mercaderías, y servicios e intangibles, incorporan no sólo preceptos aislados sobre la corrupción pública y corporativa, sino capítulos específicos que buscan asegurar la libre competencia, la confianza mercantil, la competencia igualitaria y la eficiencia económica<sup>14</sup>.

---

12 El crimen organizado y la corrupción son «dos fenómenos que se hallan estrechamente relacionados... porque la misma definición estatal de las conductas delictivas favorece la creación de mercados criminales, y –en consecuencia– de individuos o agrupaciones dispuestos a aprovechar este nicho criminal» (Rincón, 2018, p. 129). Justo por esa razón, la delincuencia organizada y corrupción pública se determinan por la calidad y fortaleza de las instituciones públicas, de manera principal o destacada de las de procuración e impartición de la justicia (Buscaglia y Van Dijk, 2003, p. 29).

13 Indudablemente, la corrupción impide la sociedad igualitaria: «[T]odo individuo tiene derecho a ser tratado por igual por los funcionarios públicos y si una persona soborna a un funcionario público, esa persona adquiere un estatus privilegiado con relación a otras personas en situación similar que no han participado el soborno... Del mismo modo, cuando a una persona se le pide un soborno para obtener un servicio al que esa persona tiene derecho sin pago, esa persona sufre discriminación de diferencia de otras personas en la misma situación» (International Council on Human Rights Policy, 2009, p. 33). Sobre la relación entre los derechos humanos y la administración pública, en atención a la corrupción, el alto comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas justo señaló: «[L]a buena gobernanza es el proceso mediante el cual las instituciones públicas conducen los asuntos colectivos, gestionan los recursos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos, en una manera esencialmente libre de abuso y corrupción, con respeto a la legalidad» (UNHCHR, 2020).

14 La redacción sistemática, complementaria y flexible de estos acuerdos comerciales en materia anticorrupción intenta complementar los instrumentos transnacionales generales; si bien ha sido la regulación internacional contra el soborno, la que ha seguido una trayectoria paralela a los derechos financiero y comercial globales. Concretamente, fue la «aplicación persistente de las leyes comerciales internacionales por parte de Estados Unidos», lo que trajo en la materia, un «cambio de la aplicación unilateral a la multilateral» (Ferguson, 2018, p. 261). De hecho, la *foreign corrupt practices act* ha sido la fuente más relevante del derecho corporativo y penal transnacional contra la corrupción. Tan sólo entre 2001 y 2015, con apoyo de su Departamento de Justicia y su Comisión de Bolsa y Valores, Estados Unidos inició más de 379 casos relacionados con esa ley (Ferguson, p. 224).

## Naturaleza y concepto de corrupción

La «corrupción» hace referencia a la acción de corromper o corromperse; es decir, a la conducta cuyo propósito es alterar y trastocar no sólo la forma de algo, sino ante todo su esencia, función o materia<sup>15</sup>. Por ello, desde el punto de vista ético, puede consistir en la afectación a la integridad, a la virtud o a un principio, por lo que puede tener lugar, como acto social reprochable, en el ámbito público como en el privado<sup>16</sup>.

Esta particularidad siempre ha sido reconocida por el derecho penal, donde no sólo se castiga a quien como servidor público utiliza mediante cohecho su cargo, empleo o comisión, para beneficiarse a sí mismo o a un tercero, de forma indebida o ilícita; o cuando aquel incide en otro servidor para que éste lo haga a través del tráfico de influencia; sino también a quien —ajeno al servicio público— participa en esos delitos<sup>17</sup>.

---

15 La Asociación de las Lenguas de la Academia Española restringe la «corrupción» a la alteración únicamente de la forma o disposición de algo, lo cual se estima absolutamente incorrecto; y, con relación a las organizaciones, especialmente en las públicas, lo refiere a la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquéllas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores, reduciéndolo en el ámbito penal exclusivamente a la actuación de «sobornar a alguien con dádivas o de otra manera» (*Diccionario de la Lengua Española*, 2020).

16 En el sector público tiene lugar cuando una persona que goza de un empleo, cargo o comisión público lleva a cabo una actuación indebida o ilícita, con la intención de otorgar una ventaja inconsistente con su obligación, función o deber; mientras que en el ámbito privado, la corrupción tiene lugar cuando una persona que tiene una obligación legal o jurídica, o incluso un deber fiduciario —establecido por el derecho en favor de un tercero—, no lo observa o incumple, con el propósito deliberado de beneficiarse a sí mismo o a otra persona distinta o ajena a la relación legal, jurídica o fiduciaria de que se trate. El «deber fiduciario», en cuya base está la doctrina del «conflicto de intereses» que se asocia íntimamente a la corrupción corporativa, es el más alto grado de confianza que en materia de responsabilidad propia confiere el sistema jurídico a una persona, para que actúe diligente, voluntaria y éticamente en interés de otra: «[E]l deber de actuar con el mayor grado de honestidad y lealtad hacia otra persona y en el mejor interés de esta» (Garner y Black, 2004, p. 1536).

17 El Código Penal Federal establece que el delito de cohecho tiene lugar cuando un servidor público, por sí o por interpósita persona, solicita o recibe ilícitamente, para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepta una promesa para hacer o dejar de realizar un acto propio de la función inherente a su empleo, cargo o comisión, así como para el que le dé, prometa o entregue cualquier beneficio para que haga u omita un acto relacionado con la función derivada de su empleo, cargo o comisión (artículo 222); mientras que el tráfico de influencia existe cuando el servidor público, por sí o por interpósita persona, promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de un negocio público ajeno a la responsabilidad inherente a su empleo, cargo o comisión, así como para la persona que promueva esa conducta ilícita por aquél o se preste a su promoción o gestión (artículo 221).

La mayor dificultad en el derecho comparado consistió entonces en responder si la corrupción también podía tener lugar en el ámbito o contexto corporativo privado. De nueva cuenta, esa interrogante fue superada de manera inicial en Estados Unidos a través de la expedición de la *Sarbanes-Oxley Act* en 2002, precisamente con motivo de varios escándalos de sociedades mercantiles que cotizaban en bolsa al iniciar este siglo<sup>18</sup>.

Este enfoque multisectorial pronto generó conexiones inusitadas:

- a. La connotación positiva «ética pública y/o corporativa» fue sustituida por la connotación negativa «corrupción pública y/o corporativa»;
- b. El sector público adoptó en su actuación estándares corporativos privados como el establecimiento de «controles internos» y la regulación del «conflictos de intereses», mientras que el sector privado revaloró el «cumplimiento regulatorio» y la «revelación de información», y
- c. El catálogo de infracciones y delitos para prevenir y combatir a la corrupción se amplió y especializó, con el propósito de establecer una regulación sistemática<sup>19</sup>.

---

18 Para recuperar la confianza del inversor, Estados Unidos incorporó mediante ese instrumento, nuevos estándares que finalmente moldearon la regulación transnacional: ordenó a la alta dirección certificar y avalar de modo personal los estados financieros (secciones 302 y 402); requirió a la gerencia y auditoría establecer controles internos y métodos de reporte de adecuación y seguimiento (sección 404), y reguló la conservación, destrucción y falsificación de registros escritos y electrónicos, así como la tecnología de información (sección 802). Así, la aprobación de la *Sarbanes-Oxley Act* mejoró y aumentó de forma sustancial las investigaciones bajo la *Foreign Corrupt Practices Act*: «Desde 2002 se descubrieron más violaciones que en (...) las décadas de 1980 y 1990 combinadas» (Cascini y DelFavero, 2008, p. 32).

19 Sin atacar a la impunidad como el principal incentivo para la corrupción, el sistema jurídico mexicano no ha dudado en sumarse infructuosamente a estas tendencias globales, no sólo para privilegiar la noción «anticorrupción» por encima del concepto de «ética pública» en la propia Constitución federal (artículos 73, fracción XXIV, y 113), sino también al establecer apartados específicos de corrupción sustantiva, por ejemplo, en el ámbito jurisdiccional, al agregar la posible simulación en la impartición de la justicia como práctica nacional: «Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales» (artículo 17, párrafo tercero). Tampoco es ajena la expresión «control interno» en el ámbito público. De hecho, esa misma ley suprema indica que el Sistema Nacional Anticorrupción tiene un comité coordinador que puede «emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno» (artículo 113, fracciones I y III, inciso e, *in fine*).

Los modernos tratados internacionales contra la corrupción y la delincuencia, así como en materia económica y comercial, incorporan esa amplísima corrupción de índole público-privada, pero sin definirla cabalmente, de modo que únicamente delinear sus expresiones comunes –i. e. delitos por hechos de corrupción–, obligando únicamente a emitir o adecuar la normatividad local en grados y asuntos muy diversos, como lavado de dinero, crimen organizado y reintegro de recursos<sup>20</sup>.

## Desafíos institucionales y regulatorios

Sin que sea óbice la innegable vocación de México para asumir cualquier compromiso convencional en la lucha contra el soborno y de la magnífica reforma constitucional que introdujo un sistema nacional anticorrupción, la realidad es que ningún ámbito de gobierno ha observado eficazmente el mandato popular de perseguir su principal incentivo: la impunidad<sup>21</sup>; a lo que se suma la actual crisis del sistema multilateral<sup>22</sup>.

---

20 En esta línea, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no la define; únicamente describe actos típicos de ella, públicos y privados. Para el sector público utiliza un enfoque funcional de «servidor público», que abarca a cualquier persona que labora directa o indirectamente con el poder legislativo, ejecutivo y judicial, bajo contrato o dinero público. También exige devolver todo recurso procedente al país que fue robado. Para el sector privado, demanda prevenir la corrupción al mejorar normas contables y de auditoría, así como prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, disuasivas y proporcionadas en caso de incumplimiento. En todo caso, se trata de un instrumento limitado «por la forma en que fue redactado, con tendencia a priorizar los intereses políticos y económicos, aparte de los intereses humanos, legales y morales, y (...) por su contenido (...) no impone ninguna obligación a los países signatarios de tipificar como delito ciertos actos (...) contiene una serie de disposiciones que cada Estado parte adoptará, otras que (...) considerará adoptar, otras que (...) se esforzará por hacer y otras que puede adoptar» (Argandoña, 2006, p. 490).

21 Según la OCDE, el sistema nacional anticorrupción mexicano, para fortalecerse, debería «poner mayor énfasis en aspectos prioritarios, como el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, el control interno y la gestión de riesgos, y la función de las partes interesadas, como el sector privado, la sociedad civil y los sindicatos, en la promoción de una cultura de integridad pública para toda la sociedad» (2019, p. 9). Según ese organismo internacional, el alto nivel de impunidad existente en México lo confirma «el hecho de que [en 2018] (...) la Procuraduría [hoy Fiscalía] General de la República (...) inform[ó] que tien[ía] 486 reportes pendientes presentados por la Auditoría Superior de la Federación (...) 12 de los cuales han [fueron] enviados a un juez (2.4%), pero ninguno de ellos ha gener[ó] una sanción» (*ib.*, p. 59).

22 El retroceso del multilateralismo justamente tiene como principal actor a Estados Unidos, que frente al nuevo orden global en el que emerge China y reposiciona Ru-

Frente a este desafiante contexto, junto con la mayor exigencia ciudadana para que prosiga la inacabada democratización política, económica y social mexicana, podrían resultar de suma importancia las exigencias modernas y concretas contra la corrupción, que incorporan los tratados regionales de libre comercio de nueva generación de América del Norte (T-Mec) y de Integración Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT), sin demérito de la eventual actualización del acuerdo con la Unión Europea (TLCUEM)<sup>23</sup>.

Esos acuerdos no sólo constituyen una excepción admitida por la Organización Mundial del Comercio, sino que —con toda seguridad— supondrán el camino a seguir ante la persistente inestabilidad del sistema comercial multilateral. En principio, todos ellos exigen o reconocen —de modo diverso— el derecho convencional multilateral y regional contra la corrupción, así como códigos, estándares y prácticas aplicables<sup>24</sup>.

Abordan a la corrupción como una conducta transnacional y transversal reprochable en todo el orbe, de la que surgen diversas actividades ilícitas, que deben ser tipificadas como delitos internos con apego a cada sistema jurídico; todo ello con el propósito de combatirla de forma integral y efectiva, pero no sólo legislativamente, ni circunscrita a los

---

sia, se ha «retirado de las instituciones y acuerdos que han personificado el comercio mundial, el control de armas y las normas de derechos humanos durante décadas» (Dekker, Van der Meer y Okano-Heijmans, 2019, p. 1). En este sentido, resulta «más urgente que nunca evitar una fractura del sistema multilateral» por medio de «nuevos enfoques para reparar o construir instituciones o arreglos que sean capaces de gobernar estos temas a nivel [global]» (Dekker, Van der Meer y Okano-Heijmans, p. 1).

23 El TIPAT entró en vigor el 30 de diciembre de 2018 (DOF 29 de noviembre de 2018 y 14 de enero de 2019), mientras que el T-Mec inició su vigencia el 1 de julio de 2020 (DOF 29 de junio de 2020). El TLCUEM actualizado y ampliado, bajo un acuerdo de principio de 21 de abril del 2018, terminó su negociación el 28 de abril del 2020, por lo que se encuentra todavía en proceso de celebración, aprobación y ratificación.

24 Dentro de los ratificados, el TIPAT exige la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como a los Principios de Conducta para Funcionarios Públicos de APEC, de julio de 2007, además de observar el Código de Conducta para los Negocios: Integridad en los Negocios y Principios de Transparencia para el Sector Privado de APEC, de septiembre de 2007 (artículo 26.6); y el T-Mec, establece la adhesión, sin demérito de los instrumentos predichos, a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y la Convención Interamericana contra la Corrupción, sin perjuicio de apoyar los principios anticorrupción del G-20 para prevenir y combatir la corrupción, y de fomentar y concientizar a los sectores privados sobre la orientación en anticorrupción, incluidos los Elementos Generales de APEC de Programas Eficaces de Cumplimiento Corporativo Voluntario (artículo 27.2).

ámbitos público y corporativo, sino mediante cualquier mecanismo intersectorial y nacional o multinacional que sea necesario y oportuno<sup>25</sup>.

Reiteran el rechazo a la práctica interna de deducir fiscalmente pagos por corrupción e incorporan principios para registrar, conservar y revelar información concernientes al mantenimiento de libros y registros, divulgación de estados financieros y normas de contabilidad y auditoría, con directrices, estándares y lineamientos armonizados y consolidados, cuyas bases están en la Foreign Corrupt Practices Act y la Sarbanes-Oxley Act, sin perjuicio de considerar también nocivos los «pagos de facilitación»<sup>26</sup>.

Por tanto, en paralelo al sector público, las corporaciones privadas –con base en su estructura y tamaño– deberán adoptar y mantener controles de auditoría e internos y programas de ética y cumplimiento regulatorio, con el propósito de prevenir y detectar posibles delitos de corrupción<sup>27</sup>; todo ello sin descuidar que su contabilidad y estados financieros se apeguen a procesos de auditoría y certificación apropiados.

---

25 En este sentido incluye al sector privado no corporativo, por lo que promueven la participación social y ciudadana activa, tanto grupal como individual, para «incrementar la conciencia pública sobre la existencia, las causas, y la gravedad de la corrupción, y la amenaza que representa» (artículos 27.5.1 T-Mec y 26.10 TIPAT).

26 Estos pagos de facilitación o *grease payments*, que residen en prestar y recibir un estímulo económico, en dinero o en especie, para obtener en condiciones preferenciales, un trámite o acto administrativo o gubernamental, únicamente están contemplados en el T-Mec, así como en el proyecto de nuevo TLCUEM, pero no así en el TIPAT. El T-Mec exige a sus Estados parte la emisión de legislación o regulación para alentar a las empresas a prohibir o desalentar su uso, así como concientizar a los servidores públicos con miras a detener su solicitud y aceptación (artículo 27.3.8). El Código Penal Federal no los tipifica de modo específico, pero sí se pueden considerar, por parte del servidor público que los acepta, como una infracción administrativa. Efectivamente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece: «Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán... en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices: (...) II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización (...)».

27 El «cumplimiento regulatorio» no es otra cosa que la observancia o acatamiento institucional de reglas o normas imperativas relevantes por parte de la corporación, a partir de principios y metodologías de inspección verificables, armonizados y consolidados por distintas instancias y sectores, usualmente privadas, que buscan crear ambientes seguros y presupuestalmente viables, con la finalidad de lograr los objeti-

Finalmente, para obtener el trato procesal justo en materia de responsabilidad penal autónoma –de la persona jurídica de que se trate–, la corporación privada deberá incorporar, bajo el principio de autorregulación, controles internos y de cumplimiento regulatorio eficaces, que no sólo prevengan y combatan delitos por hechos de corrupción, sino también infracciones administrativas y delitos generales, incluyendo su participación en el crimen organizado<sup>28</sup>.

---

vos empresariales o mercantiles de la propia corporación, por una parte, y la creación de un entorno de confianza recíproca de negocios, por la otra (por ejemplo, las normas ISO 19600 *Sistemas de Gestión de Compliance* y 37001 *Sistemas de gestión antisoborno*). El «control interno», por su parte, se refiere ordinariamente al conjunto de principios, reglas y procedimientos que implementa la corporación pública, social o privada, para garantizar el cumplimiento de su objetivo institucional, asegurar la integridad y relevancia de la información financiera y contable, promover la transparencia y rendición de cuentas, y prevenir soborno, fraude y pagos de facilitación. Además de ayudar a cumplir con la legislación, el control interno evita la distracción de activos y mejora la eficiencia operativa. En control interno, de igual manera existen marcos de referencia distintos (por ejemplo, el control interno basado en el sistema COSO –i. e. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission– o el COBIT –i. e. Control Objectives Control Objectives for Information and related Technology–, ambos con diferentes versiones o números).

28 El T-Mec y el TIPAT obligan a que cada Estado parte establezca responsabilidad contra la persona jurídica que sea instrumento de infracción o delito por cualquier hecho de corrupción, con sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas, es decir, penales o no penales, que incluyan sanciones monetarias (artículos 27.3.4 y 26.7.3 respectivamente). La Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificada por México el 4 de marzo 2003 (DOF 11 de abril de 2003), incorporó no sólo la obligación de regular y penalizar la corrupción, sino también de responsabilizar penalmente a la persona jurídica o moral involucrada (artículos 8, 9 y 10). Con ése y otros fundamentos en materia de lavado de dinero, el país finalmente incorporó esa responsabilidad tanto en el Código Penal Federal (artículo 11 bis), Ley Nacional de Extinción de Dominio (artículos 1, fracción v, incisos f y h, 2, fracción xx, y 7, fracción I) y Código Nacional de Procedimientos Penales (en general título x *Procedimientos especiales*, capítulo II *Procedimiento para personas jurídicas*), que indica en lo que interesa: «Artículo 421. Ejercicio de la acción penal y responsabilidad penal autónoma. Las personas jurídicas serán penalmente responsables, de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización. Lo anterior con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho».



---

## Referencias

---

- Argandoña, A. (2006). The United Nations Convention Against Corruption and its Impact on International Companies. *Journal of Business Ethics*, 74(4), 481-496.
- Bernal, B. (1989). Las características del derecho indiano. *Historia Mexicana*, 38(4), 663-675.
- Brewster, R. y Dryden, C. (2018). Building multilateral anticorruption enforcement: analogies between international trade & anti-bribery law. *Virginia Journal of International Law*, 57(2), 221-262.
- Buscaglia, E. y Van Dijk, J. (2003). Controlling organized crime and corruption in the public sector. *Forum on Crime and Society*, 3(1-2), 1-32.
- Cascini, K. y DelFavero, A. (2008). An assessment of the impact of the Sarbanes-Oxley Act on the investigation violations of the Foreign Corrupt Practices Act. *Journal of Business & Economics Research*, 6(10), 21-34.
- Dekker, B., Van der Meer, S. y Okano-Heijmans, M. (2019). *The Multilateral System Under Stress: Charting Europe's Path Forward*. Clingendael Report, Netherlands. Recuperado de <https://www.clingendael.org/publication/multilateral-system-under-stress-europes-path-forward>
- Diccionario de la Lengua Española* (2020). Recuperado de <https://dle.rae.es/>
- Ferguson, G. (2018). *Global Corruption: Law, Theory and Practice*. Victoria, Canadá: University of Victoria.
- Garner, B. A. y Black, H. C. (2004). *Black's law dictionary*. 8<sup>th</sup> ed. St. Paul, MN: Thomson/West.
- Gounari, Zoe. (2001). *The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: Theory and Practice*. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/237819206>
- Guterres, A. (9 de diciembre de 2019). *International Anti-Corruption Day: United against corruption for development, peace and security*. Recuperado de <https://www.un.org/en/observances/anti-corruption-day>

- Hernández, G. A. (2006). México y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. *Revista Mexicana de Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores*, 78, 125-142.
- International Council on Human Rights Policy. (2009). *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, Versoix, Switzerland.
- Martin, A. (1999). *The Development of International Bribery Law. Natural Resources & Environment*, 14(2), 95-102.
- OCDE. (2019). *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: respondiendo a las expectativas de los ciudadanos*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf>
- Pamplona, A. (2005). La corrupción: sus causas y sus últimas tendencias legislativas vistas desde el tercer mundo. Nuevas tendencias. Instituto de Empresa y Humanismo, *Universidad de Navarra*, 60, 3-12.
- Pamplona, A. (2006). Los países desarrollados, promotores de corrupción, *ISTMO, Revista de Alta Dirección-IPADE*, 48(286), 14-17.
- Rincón, D. (2018). Crimen organizado y corrupción: la ausencia de responsabilidad penal en la «corrupción por miedo», *Revista Criminalidad*, 61(1), 127-139.
- UNHCHR. (21 de septiembre de 2020). *About good governance and human rights*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>



# Derecho di mexi

**XXIII**

## **Derecho disciplinario mexicano**



Alberto Gándara Ruiz Esparza  
Con la colaboración de  
Ricardo Bringas Ortega



# disciplinario cano

**P**ara hablar de derecho disciplinario como rama especializada, podríamos tener material para escribir un libro completo y no un pequeño ensayo, en el que optamos por comentar algunos tópicos de la realidad actual de esta materia en nuestro país.

Quisiera destacar que el derecho disciplinario mexicano no es equivalente al Sistema Nacional Anticorrupción, como algunos pudieran confundirse. Es el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que ahora incluye a algunos particulares.

El Sistema Nacional Anticorrupción fue parte de la evolución legislativa de este régimen de responsabilidades administrativas prevista en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero implica una serie de cuestiones de coordinación de subsistemas, que se alejan de la concepción del tema que aquí trataremos.

Existen muchos antecedentes del derecho disciplinario mexicano, pero únicamente nos vamos a referir al más próximo y relevante para su conformación definitiva. El principal antecedente del régimen que las generaciones recientes hemos conocido y estudiado se encuentra en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31 de diciembre de 1982), derivada de una importante reforma constitucional de tres días previos y en la cual se definían las nuevas bases de las responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos se condujeran con la debida diligencia, honradez, lealtad e imparcialidad.

Desde aquí podemos comenzar a notar las diferencias y dinámicas legislativas. En aquel entonces, en tres días hubo reforma a la Constitución y ley reglamentaria. En el régimen actual, la reforma constitucional fue publicada en 2015, después de casi tres años de discusiones y debates, y la ley reglamentaria entró en vigor hasta 2017.

La Ley de 1982, por primera vez, separó las obligaciones políticas y administrativas, es decir, las responsabilidades por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, los medios para identificarlos, las sanciones y los procedimientos para aplicarlas. Estableció bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público y separó las cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal, civil, política y administrativa.

Determinó las conductas por las cuales al afectar los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad administrativa y la imposición de las sanciones de esta naturaleza. Asimismo, incluyó la sanción económica por violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas, presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

Se regularon por primera vez cuestiones en aquel entonces novedosas, tales como el conflicto de intereses, estableciendo un procedimiento más claro y sencillo y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y se incluyó por primera vez el registro patrimonial de los servidores públicos, obligándolos a presentar anualmente su declaración patrimonial, así como al iniciar y concluir un cargo público.

Después de casi veinte años de vigencia, se publicó el 13 de marzo de 2002 la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos muy similar a la de 1982, pero reguló especialmente a las responsabilidades administrativas, dejando a un lado la política que quedó intocada en la primera para esos efectos (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 13 de marzo de 2002).

Este último régimen (1983-2017) estableció un catálogo de obligaciones y prohibiciones a cargo de los servidores públicos, dentro de los cuales estaban etiquetadas algunas fracciones como faltas graves, sin que por ello el incumplimiento a otras de las fracciones pudiera también considerarlas la autoridad disciplinaria como tal. Algunas de estas fracciones dentro del catálogo guardaban alguna similitud con tipos penales, pero no tenían una denominación específica como ahora lo hace la nueva legislación al dividir las faltas en graves y no graves.

En 2003 se presentó una iniciativa de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, impulsada por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pretendiendo modificar todo el sistema de responsabilidades. Las contralorías, según el proyecto, seguirían siendo competentes para recibir las quejas o denuncias relacionadas con los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como para analizar y clasificar los hechos y las observaciones de las auditorías que practique. El procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas, según el proyecto, constaría de dos etapas:

- I. Investigación de los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos, levantamiento del pliego de cargo correspondiente, así como su presentación ante el Tribunal de Justicia Administrativa o una comisión disciplinaria de la dependencia o entidad. Éstas tendrían la facultad de imponer las sanciones menores y contarían con autonomía funcional y de decisión en el ejercicio de las atribuciones, por lo que no estarían subordinadas a autoridad alguna. Las comisiones estarían integradas por tres comisionados, ejerciendo sus atribuciones de manera colegiada y tomando sus decisiones por unanimidad o mayoría de votos.
- II. El «proceso disciplinario» e imposición, en su caso, de sanciones administrativas. En esta propuesta, ya se contemplaba el procedimiento para aplicar las sanciones administrativas, previendo que correspondería a la Secretaría de Contraloría, investigar los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos y, en su caso, formular y presentar ante el Tribunal de Justicia Administrativa o la comisión disciplinaria, el «pliego de cargo» respectivo, lo que en la actualidad está denominado en las leyes vigentes como «Informe de presunta responsabilidad administrativa».

Contempló, tal y como se aprobó hasta el 27 de mayo de 2015 (doce años después), con algunas variaciones, la creación de Salas Especiales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, adscritas al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante las cuales se iniciarían los procedimientos disciplinarios y que impondrían las sanciones administrativas «de mayor relevancia».

El 4 de diciembre de 2006, se reformó el artículo 73 fracción XXIX-H de la carta magna para dotar a los tribunales contencioso-administrativos de facultades para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, reforma que pretendió ser de gran

calado, pero que resultó ser letra muerta por más de una década (*Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2006).

Uno de los objetivos principales de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 y la publicación de las leyes reglamentarias el 18 de julio de 2016, que entraron en vigencia el 19 de julio de 2017, fue determinar que todos los servidores públicos tuvieran los mismos derechos, obligaciones y prohibiciones, independientemente del orden o nivel de gobierno en el que se desempeñen, y que fuera un solo sistema nacional de coordinación, lo cual quedó perfectamente plasmado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas desde su artículo 1 (*Diario Oficial de la Federación*).

Es decir, debimos transitar a lo que este autor ha denominado «derecho disciplinario unificado». Sin embargo, algunas entidades federativas optaron por legislar sus propias leyes locales, e incluyeron figuras o cuestiones que no se encuentran en la ley general, lo que desde un principio hemos cuestionado, al considerar inconstitucional que una ley local rebase los alcances de una ley general, y por ello la libertad de los Congresos locales para establecer sus propias leyes en esta materia se encuentra acotada al respeto del marco general.

Durante 2020 y este 2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad, determinando invalidar disposiciones de algunas leyes locales de responsabilidades administrativas, por no ajustarse a los principios establecidos en la Constitución Federal y las del contenido de la Ley General, señalando que, conforme a lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-V, y 124 constitucionales, los estados pueden emitir leyes que regulen la materia en su ámbito territorial, pero siempre que ello esté ajustado a los parámetros previstos en la ley general, en sus aspectos sustantivos y adjetivos.

Ahora bien, por primera vez, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que históricamente estuvo orientado a regular a la función pública a través la relación especial de sujeción de los servidores públicos, incluye a determinados particulares y cambia la denominación a: «De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado».

El antecedente de este régimen lo encontramos en la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas de 2012, en la que se empezó a regular la actividad de los particulares que participan en este tipo de actos del Estado (Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones



Públicas, 11 de junio de 2012). Esta ley tuvo por objeto establecer las responsabilidades y sanciones que debían imponerse a las personas físicas y morales, por las faltas en que incurrieran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal, regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, señalando también a las autoridades competentes para interpretarla y aplicarla.

El artículo 8 de esta ley contenía conceptos muy similares a los artículos 66 a 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que regulan el régimen de particulares vinculados con faltas graves y que dejó sin vigencia la ley citada. Este nuevo régimen está «duplicado» en muchas de sus partes, con las facultades de la Secretaría de la Función Pública para sancionar proveedores y contratistas. Un ejemplo, en materia federal, es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (4 de enero de 2000) a partir del artículo 59, donde se establece que los licitantes o proveedores que infrinjan sus disposiciones serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multas e inhabilitaciones.

En la tramitación del procedimiento para imponer las sanciones a que se refiere este título, la Secretaría de la Función Pública deberá observar lo dispuesto por el título cuarto y demás aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicando supletoriamente tanto el Código Civil Federal, como el Código Federal de Procedimientos Civiles. Esto quiere decir que esa dependencia puede optar discrecionalmente por imponer sus propias sanciones, o considerar la aplicación del régimen disciplinario en el que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el competente para resolver, y las sanciones son más severas. Éste mismo modelo se replica en las entidades federativas.

La legislación vigente tiene diversas deficiencias que están causando impunidad y no permiten a las autoridades disciplinarias aplicar sanciones oportunas y ejemplares. Un ejemplo es que el artículo 7 de la ley general contempla una relación de «directrices» que deben seguir los servidores públicos, que ha servido indebidamente como fundamento de algunas autoridades para fundar la imposición de sanciones disciplinarias, por lo que deberían convertirse en obligaciones y prohibiciones generales, ya que ninguna sanción puede estar sustentada en la violación de principios éticos.

Otro tema que hemos venido insistiendo y que urge que se legisle es la facultad de los órganos internos de control para imponer la sanción

de indemnización cuando se causen daños y/o perjuicios a la Hacienda pública, por la conducta negligente de los servidores públicos y que está considerada como falta no grave en la ley. Nos hemos pronunciado respecto del contenido del artículo 77 de la ley general, que desaparece materialmente las faltas administrativas culposas o negligentes, ya que cualquier servidor público que no haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave, y que la autoridad no le acredite que actuó de forma dolosa, gozará del beneficio de no ser sancionado. Aun cuando esta conducta negligente haya causado daños o perjuicios patrimoniales.

Una de las más relevantes deficiencias de nuestro sistema actual es la incongruencia en el catálogo de sanciones pues, por un lado, no es posible que se establezca la sanción de destitución e inhabilitación para faltas no graves, al ser éstas evidentemente excesivas y, por el otro, en el caso de faltas graves, la ley sea tan benévola al señalar que cuando no haya daño, perjuicio o beneficio, la inhabilitación será sólo de un año.

Por increíble que parezca, el sistema anterior permitía la imposición de inhabilitaciones de hasta veinte años, cuando las conductas se consideraban graves, sin que se causara un daño o perjuicio (véase artículo 13 de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 13 de marzo de 2002), y ahora, en un sistema que se denominó «anticorrupción», no es posible imponer una inhabilitación mayor a un año para estos casos (véase artículo 78, último párrafo, de la ley general vigente [Ley General de Responsabilidades Administrativas, 18 de julio de 2016]).

Otro de los temas complejos de la ley general es que ahora los legisladores redactaron las faltas administrativas graves como si fueran delitos, y en algunos casos, los supuestos son idénticos o muy similares a los tipos penales, en su denominación y descripción, lo que está resultando en la práctica sumamente complejo, pues implica que el servidor público, al cometer una falta administrativa grave, en automático estaría también cometiendo un delito por hechos de corrupción, en ambos casos con los mismos elementos y denominación. Estamos entonces en presencia de una misma conducta que configura dos infracciones que a simple vista son iguales ¿Qué elementos marcan las diferencias y hacen posible la imposición de una doble sanción?

El *ius puniendi* del Estado no puede ejercerse de manera desproporcional, ya que esto equivaldría a violaciones a los derechos humanos. En especial cuando se trata de sanciones como la inhabilitación eco-

nómica y resarcitoria, pues persiguen el mismo propósito en las dos jurisdicciones. En ambas materias, la inhabilitación tiene por objeto proteger el buen funcionamiento del servicio público evitando que el infractor ocupe un cargo público por determinado tiempo o que el particular no participe en contratos con el Estado.

De presentarse esta sanción en el ámbito disciplinario y otra en el penal, al ser ambas potestades del Estado y especies del *ius puniendi*, se estaría sancionando dos veces por el mismo hecho y con el fin de tutelar el mismo bien jurídico, volviendo desproporcionada la pena. Por otro lado, la reparación del daño en materia penal es una pena pecuniaria que consiste en la obligación impuesta al sujeto para restablecer el *statu quo ante* y resarcir daños y/o perjuicios derivados de la comisión de un delito. En el caso de delitos cometidos por hechos de corrupción, la finalidad es restablecer los daños o perjuicios causados a la Hacienda pública.

En el ámbito administrativo, la ley señala que el tribunal determinará el pago de una indemnización cuando la falta grave provocó daños y perjuicios a la Hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables, por ello sucede lo mismo que en la inhabilitación, pues ambas materias son de la misma naturaleza y persiguen el mismo fin.

Por último, otro tópico de derecho disciplinario que dará mucho de que hablar en un futuro próximo es el tema de la convencionalidad. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió una importante sentencia en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* que tiene impacto indirecto en el sistema disciplinario de México (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 8 de julio de 2020). La sentencia señala, en su punto 96, que esa Corte IDH reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos como elegir y ser elegido, y sólo puede serlo mediante un acto de carácter jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal.

Otro punto destacable es que determina que, si bien el artículo 8 de la Convención se titula «Garantías judiciales», su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

Por ello, cuando la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, se entiende que está refiriéndose a cualquier autoridad, ya sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. De ahí que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana.

Los Estados que forman parte de la Convención están obligados a adecuar su legislación interna a sus disposiciones para garantizar los derechos consagrados en ésta, con lo que se debe suprimir toda norma y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen violación a las garantías previstas en la citada Convención y expedir normas adecuadas que garanticen el respeto de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Concluye la sentencia que, no obstante las garantías contempladas en la Ley Disciplinaria de Colombia y las consideraciones de autoridad que impuso la sanción, se puede destacar que la misma que emitió el pliego de cargos que inició el proceso disciplinario también decidió sobre su procedencia, por lo que se advirtió la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, que no sería, en sí misma, incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre y cuando dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos.

Bajo este argumento, la Corte IDH concluye que se pone en evidencia la falta de imparcialidad desde el punto de vista objetivo pues resulta lógico que, al formular los cargos, la autoridad ya tenía una idea preconcebida sobre la responsabilidad disciplinaria. Dentro de las condenas que realiza la Corte IDH al Estado colombiano está la de la

obligación de adecuar, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno para garantizar la debida imparcialidad en los procedimientos disciplinarios.

Nuestro máximo tribunal, en diciembre de 2011, recién publicada la reforma constitucional en materia de derechos humanos, expidió la tesis 160584, número LXVI/2011, señalando que los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que derivan de sentencias en donde el Estado mexicano no intervino como parte en el litigio son orientadores para todas las decisiones de los jueces mexicanos, siempre que sean más favorables a la persona, de conformidad con el artículo 1 constitucional, para así observar los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos, y acudir a los criterios interpretativos de la Corte IDH para evaluar si existe alguno que resulte más favorable y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

Como es ampliamente conocido, en el caso de las faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control son competentes para investigar, sustanciar, resolver y hasta revocar, o no, sus propias determinaciones. El hecho de que la ley disponga que las autoridades investigadoras y sustanciadoras deben recaer en servidores públicos distintos, no garantiza el principio de imparcialidad a que se refiere la Corte IDH, pues ambos funcionarios dependen del mismo superior jerárquico. Es, decir, al final del camino, todos los expedientes acaban en el mismo escritorio para ser acordados y resueltos.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico de México se encuentra en supuestos muy similares a lo que la Corte IDH le observó a Colombia, por lo que a partir de ahora atendiendo este antecedente, seguramente en vía de control de convencionalidad, se comenzará a cuestionar el diseño de nuestro sistema disciplinario. Éstos son solamente algunos tópicos de derecho disciplinario mexicano, para la reflexión y consideración de los lectores.

---

## Referencias

---

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (8 de julio de 2020). *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)

*Diario Oficial de la Federación*. (4 de diciembre de 2006). Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4939293&fecha=04/12/2006](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4939293&fecha=04/12/2006)

*Diario Oficial de la Federación*. (27 de mayo de 2015). Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (4 de enero de 2000). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_110820.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_110820.pdf)

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. (11 de junio de 2012). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfacp/LFACP\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfacp/LFACP_abro.pdf)

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (31 de diciembre de 1982). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (13 de marzo de 2002). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP_abro.pdf)

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (18 de julio de 2016)



# Sistema Anticorrupción, y debilidad de me

**XXIV**

## **Sistema Nacional Anticorrupción, fortalezas y debilidades: propuestas de mejora**



Alejandro Romero Gudiño  
Con la colaboración de  
Ana María Rives Vera





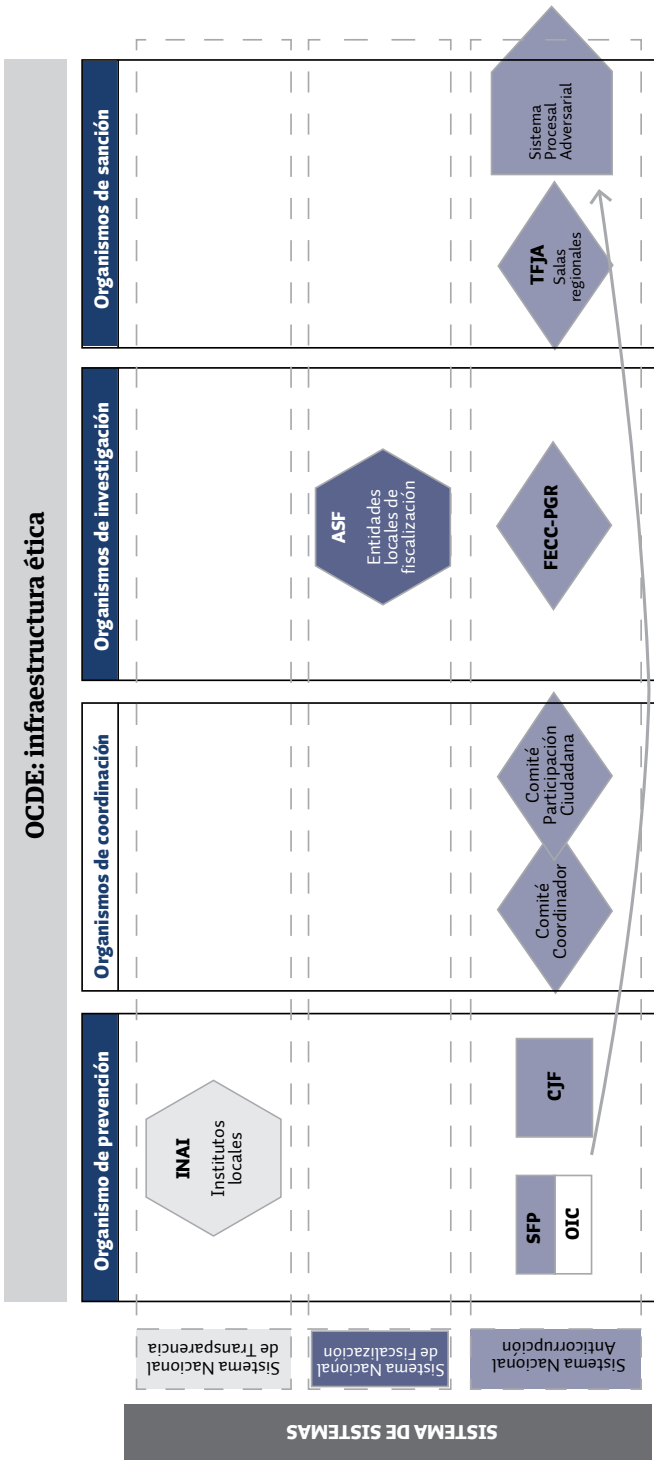
# Nacional fortalezas es: propuestas JORA

**L**a Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, de la cual México es parte, propone lo que denomina una infraestructura ética que comprende tres tipos de instituciones que concurren en el combate a la corrupción en estas vertientes (Romero, 2015, pp. 503-508):

1. Prevención
2. Investigación
3. Sanción

El diseño del Sistema Nacional Anticorrupción verifica que México adopta un esquema congruente con esta infraestructura.

Las reformas constitucionales y legales del 2015 nos permiten definir al Sistema Nacional Anticorrupción –en adelante SNAC– como la instancia constitucional para la prevención, investigación y sanción de la corrupción.



OCDE: infraestructura ética

El SNAC está compuesto por siete instituciones que revisten formas de organización administrativa diversa y que podemos clasificar de la siguiente manera:

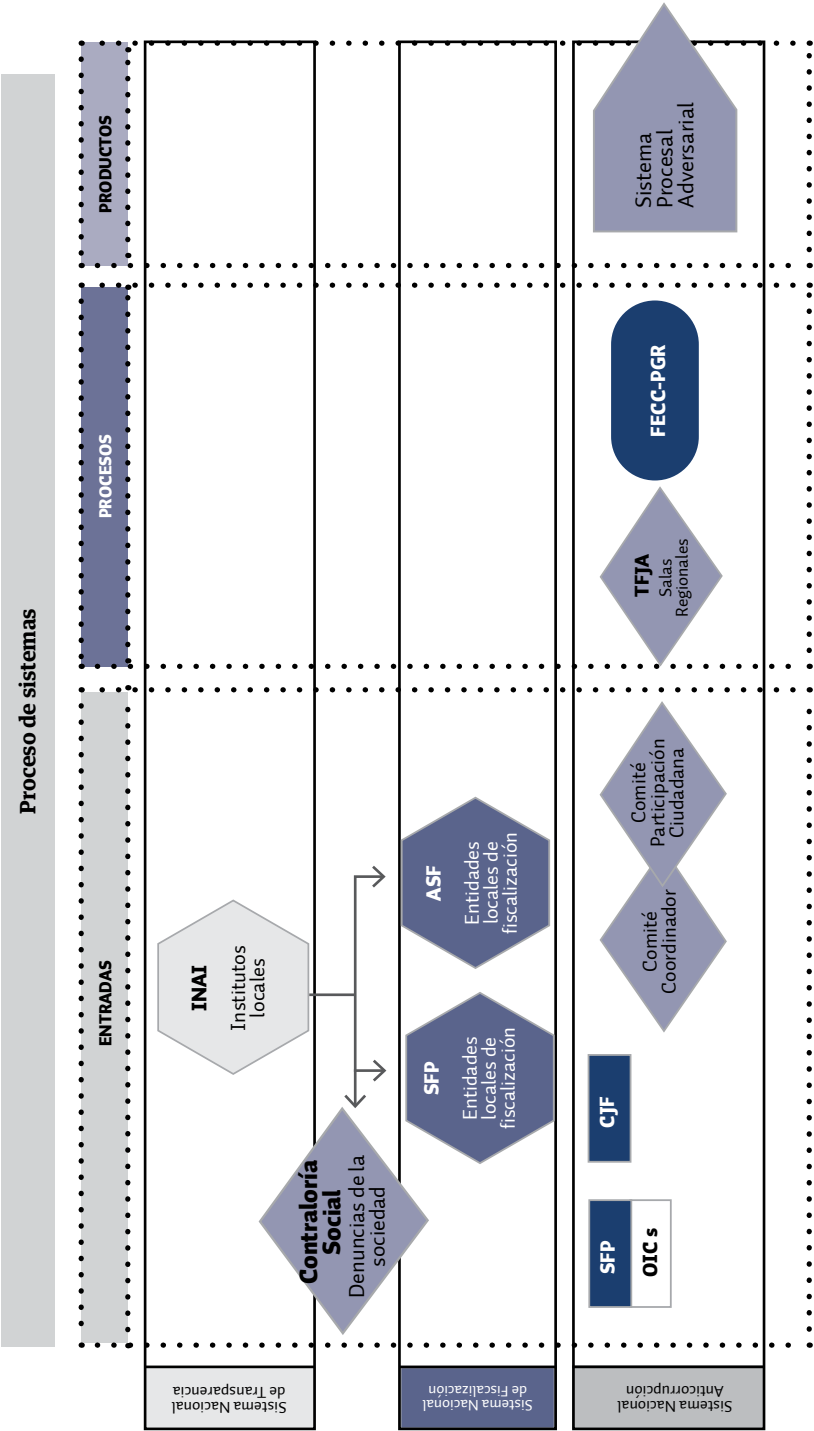
- A. Una dependencia que representa al Poder Ejecutivo federal, como la Secretaría de la Función Pública.
- B. Dos órganos constitucionalmente autónomos como el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Clasificamos a estas entidades públicas con la autonomía constitucional, porque guardan las características que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en jurisprudencia por contradicción de tesis:

Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos consti-

tucionales autónomos son: a) deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (Controversia Constitucional, 2007)

- C. Tres entidades públicas de relevancia constitucional o con autonomía constitucional acotada. Entendemos a la autonomía constitucional acotada cuando una entidad pública no reviste las cuatro características que definió en jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y sólo encontramos una o tres que concurren, como la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción.
- D. El Comité de Participación Ciudadana, como una instancia que por primera vez adquiere un estatus constitucional y que está compuesto por cinco notables integrantes que representan a la sociedad civil.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción le confirió a este comité de participación ciudadana la distinción para presidir anualmente y en forma rotativa entre sus integrantes la presidencia del comité coordinador del SNAC.



Con la aparición del SNAC surge un nuevo paradigma que se expresa en tres facetas:

- A. Fortalecimiento y coordinación institucional entre los diferentes participantes. El surgimiento del sistema no tuvo como punto de partida la creación de nuevas instituciones, más bien partió del fortalecimiento y especialización de cada uno de los siete integrantes.

La Secretaría de la Función Pública fue rescatada de un esquema inicial de desaparición, para convertirla en el eje rector del control interno, la fiscalización administrativa y la imposición de sanciones por faltas administrativas no graves. A la Auditoría Superior de la Federación se le asignaron nuevas trascendentes tareas para el control externo, la fiscalización del gasto federalizado y la posibilidad de ejercer acciones de fiscalización en tiempo real, sólo por mencionar algunas de sus fortalezas con la aparición del SNAC. El INAI pasó de ser un instituto federal a un instituto nacional dotado con autonomía constitucional.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa migró del Tribunal Federal de Justicia Fiscal al conocimiento pleno como segunda instancia de toda la justicia administrativa, y se dispuso de una sala especializada y salas regionales para la imposición de faltas administrativas catalogadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas como graves. Reformas a la Constitución dotaron a la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) con la autonomía constitucional plena y dispusieron de una fiscalía especial para el combate a la corrupción, dotada con autonomía técnica. La Constitución nos ofrece como invitado de honor al Comité de Participación Ciudadana. El Consejo de la Judicatura Federal puede considerarse como excepción a la modificación de su ámbito competencial, pero su sola integración al comité coordinador del SNAC le propicia fortalecer y alinear sus atribuciones en materia de vigilancia del Poder Judicial de la Federación.

- B. Un atributo competencial de generalidad que la Ley General del Sistema Anticorrupción le otorga al SNAC, y con ello genera una moneda de cambio con dos caras, es el sistema nacional y los sistemas estatales, y se crean las bases para la coordinación y la distribución de facultades en el SNAC.

De igual manera, el régimen disciplinario de los servidores públicos pasa de una ley federal a una Ley General de Responsabilidades Administrativas para superar la dualidad de los regímenes locales y federales. La transparencia y acceso a la información pública también está dotada de una ley general.

Para la investigación y sanción de conductas irregulares, circunstancia que también ha propiciado la homologación de conductas consideradas como irregularidades, autoridades competentes para la investigación, sustanciación y resolución, en su caso, y todo tema procesal, verbigracia las prescripciones (como un ejemplo de lo que no debió haber ocurrido tomamos el caso de una entidad federal que consignaba la prescripción de un año para las faltas administrativas) (Gándara, 2007).

- C. Se pasa de la persecución de hechos a redes de corrupción, aunque los textos legales administrativos y penales todavía consignan a los hechos de corrupción, la realidad es que, en este nuevo paradigma y con el fortalecimiento, especialización, coordinación institucional y ámbito competencial por generalidad, se consignan las redes de corrupción, particularmente con la modificación e inclusión en el ámbito penal de los delitos de corrupción.

En nuestra propuesta, podemos conceptualizar a la corrupción en tres etapas:

1. Como un acto bilateral; la definición que hace de corrupción la Dra. María de la Luz Mijangos Borja lo ilustra: dar a alguien una ventaja financiera o de cualquier otro tipo para alentar a esa persona a desempeñar sus funciones o actividades de manera impropia o para recompensar a esa persona por haberlo hecho de tal forma (Mijangos, 2012).
2. La corrupción como una construcción social en la que se han configurado expectativas comunes y que, al ir quedando impunes, se reproducen las conductas y se genera un intercambio de bienes de manera ilícita, ideas que desarrolla magistralmente el filósofo y doctor en Administración Pública Jesús Antonio Serrano Sánchez (2009).
3. La corrupción como captura del Estado y que propone Carlos Santiso (2015) al presentar el Observatorio Nacional Anticorrupción de Chile. Resulta la etapa más nociva porque implica que las

decisiones del Estado están condicionadas a las redes de corrupción o delincuencia organizada.

Un enfoque más profundo de estas condiciones constituye lo que la doctora Irma Eréndira Sandoval (2016) define como corrupción estructural:

Una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía (...) la corrupción estructural no debe verse reducida a un enfoque normativo o legalista, sino como una forma específica de dominación social.

Esta definición de corrupción estructural sirve de base al constructo heurístico «enfoque de corrupción estructural» (ECE), que sintetiza la corrupción como la conjunción de estos factores:  $(C) = (AP) + (I) - (PC)$

C	=	Corrupción
AP	=	Abuso de poder
I	=	Impunidad
PC	=	Participación ciudadana

El modelo se inspira en la conciencia de que las entidades privadas acechan al Estado para capturarlo y, con ello, el control de los procesos de adquisiciones y concesiones juegan un papel determinante:

Nuestra herramienta heurística del ECE subraya tres elementos fundamentales de las gobernanzas disfuncionales: a) la dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural, en la que predomina el abuso de poder, sin distinción de si ello proviene del ámbito público o privado; b) la impunidad de las más altas esferas del poder, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector público, y c) la exclusión social o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes.

El análisis tiene una visión en dos planos; uno es aquel que identifica la captura del Estado con la existencia de «intereses rentistas», lo que puede verificarse en diversos casos de corrupción en los que las contrataciones públicas son un botín a obtener. El segundo plano identifica



aquellas funciones y responsabilidades públicas que son transferidas a corporaciones privadas, contratistas independientes y entidades cuasigubernamentales, recurriendo para ello a la Ley de Asociaciones Público Privadas. En este escrito me concentro en el primer plano y dejo al ensayo de la doctora Sandoval la revisión de los retos que conllevan estas asociaciones público privadas.

Por nuestra parte, consideramos a la corrupción como la perversión de la función pública. Es una alteración tanto de los fines como de las prácticas de la vida pública, la cual debería estar regida por bases de respeto a los derechos ajenos, de esfuerzo y merecimiento como bases del bienestar y de certeza en las relaciones (Romero, 2019a).

Para darle estabilidad y consistencia técnica al Sistema Nacional Anticorrupción, la ley general ha dispuesto de un secretariado técnico como organismo descentralizado no sectorizado. La razón obliga a la imposibilidad de su coordinación sectorial en alguna de las instituciones participantes y con la forma de organización administrativa de la descentralización se propicia el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales para el SNAC. En la última relación de entidades paraestatales que anualmente publica la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (DOF 14-agosto-2020), dentro de los catorce organismos descentralizados no sectorizados aparece el Secretariado Ejecutivo del SNAC. En mi opinión, la no sectorización tiene como característica común el énfasis a la autonomía para la ejecución de políticas públicas transversales. Recordemos que los organismos descentralizados, además de contar con personalidad jurídica, patrimonio propio y estar aprobados por ley, también se disponen para la consecución de las actividades prioritarias del Estado (artículos 25, 26 y 28 constitucionales, entre otros) y qué decir que ahora el combate a la corrupción y la impunidad forma parte del primer eje rector del Plan Nacional de Desarrollo (DOF, 12 de julio de 2019) y la existencia de un programa especial (justamente para atender transversalmente esta prioridad para el desarrollo nacional) denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción, a la Impunidad y Mejora de la Gestión Pública, este programa y el eje rector para el desarrollo nacional se presentan hoy como los elementos más poderosos para una política de Estado en México (DOF 2 de septiembre de 2019).

En el Sistema Nacional Anticorrupción, también confluyen y se coordinan el Sistema Nacional de Transparencia (que incluye archivos) y el Sistema Nacional de Fiscalización que incluye a las entidades pú-

blicas federales y estatales para el control interno y a los organismos autónomos federales y estatales para la fiscalización superior (mecanismo permanente de participación para el control interno y la auditoría gubernamental).

La ópera prima del SNAC es la emisión de recomendaciones en tanto actos jurídicos no vinculantes. No podría ser de otra forma para preservar y respetar a las diversas formas de organización institucional y que concurren para materializar el nuevo paradigma ya comentado. Debemos resaltar algunos de los principales logros que a la fecha reporta el Sistema Nacional Anticorrupción:

1. Integración como invitado permanente de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Resulta indispensable que la información financiera (y la fiscal a cargo del SAT) participen en la toma de decisiones y para la política integral que la Constitución mandata al SNAC.
2. Expedición de los lineamientos que dan cobertura total y con máxima publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.
3. Emisión de la política integral, con dos rasgos fundamentales: integralidad y norma social.

Propone cuatro ejes:

- Combatir a la corrupción e impunidad.
- La impunidad según Eduardo Bohórquez (2011), director ejecutivo de Transparencia Mexicana, se expresa con la siguiente ecuación:

$$\begin{array}{ccccccc} & & & T - ACE = I & & & \\ & & & & & & \\ \text{Transparencia} & - & \text{Anticorrupción} & = & \text{Impunidad} \\ & & \text{efectiva} & & & & \end{array}$$

- Combatir arbitrariedad y abuso de poder
- Mejora de la gestión pública
- Inducir sociedad y sector privado

4. Programa institucional, emanado del eje número uno rector del Plan Nacional de Desarrollo «erradicar la corrupción, el despido y la frivolidad para recuperar el Estado de derecho».

Encontramos tres objetivos prioritarios:

- Políticas públicas integrales de prevención, detección y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como fiscalización y control de recursos fiscales.
  - Consolidar la política nacional digital.
  - Cultura de integridad y legalidad con enfoque de derechos humanos, igualdad y no discriminación a través de un modelo de desempeño que consolide valores éticos.
5. Alineamiento con el Programa Nacional 2019-2024 de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y Mejora de la Gestión Pública.

Por primera vez en la historia surge este programa especial para atender transversalmente prioridades para el desarrollo integral del país; contiene indicadores de desempeño que permitirán una métrica de las capacidades institucionales y que se sumará a las métricas de percepción, fiscalización y auditorías para una correcta y multidimensional medición de la corrupción.

Esta concatenación con el programa nacional permite un cambio de paradigma que actualiza en sumatoria al que expusimos para el SNAC y se agrega:

- Como primicia incorpora la medición de capacidades institucionales que veremos reflejada en la labor que ya efectúa el INEGI en el capítulo de corrupción, donde ya reporta percepción, fiscalización, auditoría y capacidades institucionales (cabe señalar que la Secretaría de la Función Pública también suscribió un protocolo de actuación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía).
- Construye una vía paralela para el combate a la corrupción y la impunidad administrativa, donde el agente en común son las expectativas para el bienestar y la construcción de confianza.

Según Susan Rose Ackerman, en la confianza ciudadana se intersecan dos factores: la honestidad y la confianza. La honestidad implica tanto la veracidad en el decir y el actuar, como la conducta responsable y acorde con una norma dada. Sin embargo, la honestidad no es idéntica a la confiabilidad; una persona puede ser honesta pero incompetente para un cargo o tarea determinada y por tanto no sería confiable ni podría, sensatamente, generar confianza en quien le ha delegado esa tarea. En este sentido la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas sería tanto un problema ético como de profesionalización y eficacia en los procesos de reclutamiento y selección de funcionarios competentes para los cargos específicos. Huelga decir que en la ética pública no sólo basta el ser ético, sino que es indispensable mostrarse a la sociedad como tal, es decir, ser percibido por ella como ético (Ackermann, 2010). Por nuestra parte, hemos sostenido que la confianza ciudadana en sus instituciones de gobierno y en las propias expectativas de bienestar contribuye a la reducción de la corrupción (Romero, 2019a, p. 256).

Sin lugar a dudas el Sistema Nacional Anticorrupción ofrece áreas de oportunidad que quisiéramos glosar en los siguientes siete puntos:

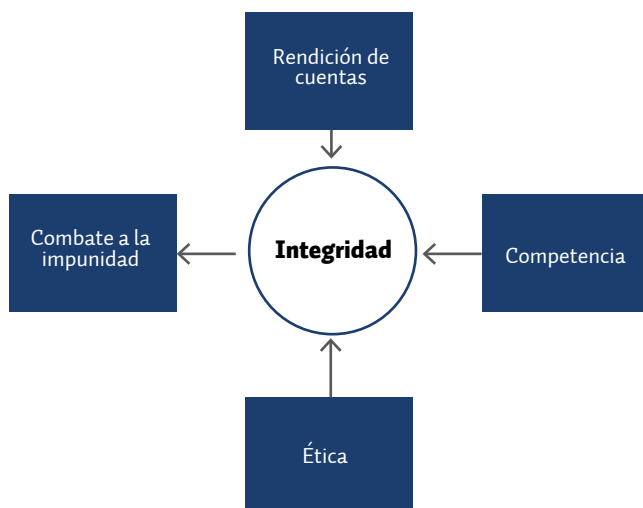
1. Consolidar y prestigiar los productos del SNAC con la emisión de recomendaciones, al más puro estilo que tenemos en suerte con los derechos humanos.
2. Culminar la plataforma digital que constituye el segundo objetivo prioritario del programa institucional del secretariado ejecutivo (cuatro de las seis líneas de acción se encuentran concluidas).
3. Ampliar la participación social y del sector privado, como tarea originaria del comité de participación ciudadana y que constituye el cuarto eje de la política integral ya referida.
4. Construcción de una agenda transversal. Los principales instrumentos de política ya los tenemos, lo que sigue como asignatura pendiente es contar con una agenda transversal –en vez de departamentalizar– del SNAC que articule, integre y dé congruencia a las poderosas agendas que cada uno de los siete participantes promulgan y ejecutan. El concepto de transversalidad supone la distribución de responsabilidades en todos los eslabones de la cadena.

5. Proponer una reforma legal para la presidencia rotativa no sólo entre los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, sino más bien entre los siete integrantes que lo configuran. Lo anterior permitirá homologar la participación institucional y evitar el aislamiento del sistema. Baste recordar que hay instituciones como la Fiscalización Superior que tiene más de 200 años de existencia (nació con la Constitución de 1823) y otras que ni siquiera han nacido como los magistrados anticorrupción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tarea impostergable para el Ejecutivo federal y el Senado de la República.
6. Otra tarea impostergable resulta, y en consecuencia, la designación por parte del Senado mexicano del comité de selección para evaluar las propuestas que se presentan para cubrir las vacantes en el Comité de Participación Ciudadana.

Existe una orden judicial federal que ordena al Senado de la República completar el Sistema Nacional Anticorrupción, para que el Senado lleve a cabo lo necesario para la designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, que se encuentra actualmente incompleto desde marzo de este año; en octubre de 2019 concluyeron las funciones del primer comité de selección de sus miembros (artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción).

7. Incorporar a la Fiscalización Electoral como invitado permanente, tal y como ocurre hoy con la Unidad de Inteligencia Financiera, y procurar las reformas legales para su incorporación. La información que proviene de la fiscalización a partidos políticos y candidatos resulta estratégica, porque justamente de su licitud o ilicitud es cómo podemos comenzar de origen a identificar las causas de hechos y redes de corrupción. Loable significa promocionar la iniciativa que ya se encuentra en el Senado de la República, proveniente de la senadora Minerva Hernández Ramos y los senadores Alejandro Armenta Mier y el doctor Ricardo Monreal Ávila para formalizar la incorporación de la Unidad de Inteligencia Financiera al Sistema Nacional Anticorrupción. El dictamen está fechado el 25 de septiembre del año en curso.

Como corolario: el combate a la corrupción y la impunidad administrativa y la mejora de la gestión pública deben proponerse en el marco de una cultura de la integridad; menester resulta puntualizar lo que podemos entender por integridad (Romero, 2019a pp. 332-339):



**Integridad = rendición de cuentas + competencia + ética - impunidad**

La operacionalización de la integridad se desborda en cuatro dimensiones, a saber:

- a. Rendición de cuentas: estar sujeto a que otros revisen nuestras actuaciones.
- b. Competencia: efectividad en nuestro trabajo.
- c. Ética: actuar con honorabilidad y sentido del bien común.
- d. Control de la corrupción: una tarea explícita e internacional.

---

## Referencias

---

- Ackermann, S. (2010). Trust, honesty, and corruption: reflection on the state-building process. *Yale Law School*, Research Paper, 255.
- Bohórquez, E. (2011). La ecuación doble. La lógica de la filantropía, el altruismo y la sociedad civil organizada. *Este País*.
- Controversia Constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. Tribunal Pleno aprobó con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede, México, Distrito Federal (17 de abril de 2007).
- Gándara, A. (2007). *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos* (3ª ed.). México: Porrúa.
- Mijangos, M. (2012). *Hacia un Sistema Nacional de Fiscalización*, conferencia impartida en la UEC, Cámara de Diputados.
- Romero, A. (2007). Innovación judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética. México: Porrúa y Universidad Panamericana México.
- Romero, A. (2015). *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. INACIPE
- Romero, A. (2016). *Génesis, evolución y retos de la Fiscalización Superior en México*. Cámara de Diputados.
- Romero, A. (2019a). *Control parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*. México: Cámara de Diputados y 9 coeditores institucionales y académicos.
- Romero, A. (2019b). *Fiscalización, integridad y agenda, para el Sistema Nacional Anticorrupción*. México: UNAM-FCA.
- Romero, A. (2019c). *Teoría, evidencia y prospectiva de la fiscalización y rendición de cuentas en México*. México: INAP, A. C.
- Romero, A. (2020). *Cambio en el modelo de contrataciones públicas para el combate a la corrupción*. México: UNAM-FCA.

- Sandoval, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(78), enero-marzo, UNAM.
- Santiso, C. (2015). Los esfuerzos de Chile en materia de probidad y transparencia, desde una perspectiva internacional. Recuperado de <http://observatorioanticorruptcion.cl/>
- Serrano, J. (2009). La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 12, UACM.
- Vázquez, L. (2018). *Corrupción y derechos humanos*. Nueva York: Peter Lang Publishing.





# Análisis ju naturaleza de Participaci

**XXV**

## **Análisis jurídico de la naturaleza del Comité de Participación Ciudadana**



Laura Marcela Carcaño Ruiz  
Con la colaboración de  
José Arturo Morán Aguilar



# rídico de la del Comité on Ciudadana

*Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado.*

**Benito Juárez, gobernador del estado de Oaxaca, 1952**

## Introducción

**E**l análisis de la corrupción en México es una trama que ha generado diversos estudios: económicos, sociológicos y tipológicos a lo largo de más de cien años de historia. Este fenómeno, que se caracteriza por formar parte de nuestro sistema fáctico, crea debates y frustración con un tejido social muerto.

Es cierto decir que este fenómeno se ha constreñido a formar parte de la cultura mexicana, desde lo más bajos puestos de gobierno hasta las cúpulas más plutócratas. De acuerdo con Stephen Morris la co-

rrupción se ha definido como «el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado» (Nieto, 2020) y aunque se pueden encontrar otras más definiciones como la de Federico Reyes Heróles, Manuel Villoria o Arellano, la corrupción la definiré en este apartado como «el olvido de los intereses de la nación», «palabras muertas» es un claro y alicaído sinónimo para tal fenómeno que se ha enfrentado por más de cien años en nuestro país y que se sigue enfrentando en la agenda de la sociedad, con leyes, instituciones, reglamentos y funcionarios públicos que buscan un México más justo.

El Comité de Participación Ciudadana (en adelante CPC) es una política pública que tiene por fin acabar con la corrupción mediante una relación estrecha entre sociedad y gobierno, y se ve reflejado en su nueva ley aprobada por consenso en el Congreso con 45 votos a favor y 0 en contra. Sin embargo, es importante mencionar que la Unidad de Inteligencia Financiera, el Sistema Nacional Anticorrupción, el Servicio de Administración Tributario y las fiscalías anticorrupción estatales y/o federales son un diáfano ejemplo de que, para combatir la corrupción, deben trabajar en conjunto, capacitando, investigando y trabajando en sinergia con organismos internacionales.

México se ha posicionado en las mediciones de corrupción de los últimos cinco años, de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el lugar 95 de 168 en 2015, en 2016 en el lugar 123 de 176, en 2017 en el lugar 135 de 180, en 2018 en el lugar 138 de 180 y en la última medición de 2019 en el lugar 130 de 180 (OCDE, 2015-2019), es decir, hemos aumentado en los últimos cinco años y sólo hemos bajado unas cuantas posiciones, sabiendo que se han creado instituciones, organismos, leyes y políticas públicas para combatir la corrupción. La pregunta debería ser ¿la corrupción se acaba creando más instituciones, leyes y políticas públicas? La respuesta es un sí y no. Contestando al primer punto de vista, los países sí deben erradicar la corrupción por esos mecanismos, pero el problema se aborda en que muchos de ellos no cuentan con el presupuesto necesario, las capacitaciones e investigaciones que se deberían hacer y muchas veces ese es el problema para dar un resultado eficiente, un claro ejemplo es el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que permite congelar cuentas mediante el establecimiento de un procedimiento de garantía de audiencia para poder ser oídos y vencidos en juicio, pero muchas veces a falta de debido proceso se desvirtúa y la Unidad de Inteligencia Financiera sólo funge como au-

toridad administrativa, como control de convencionalidad y constitucionalidad, ésta sólo puede interpretar conforme y el problema es que muchas veces, por no llevar el debido proceso, se pierde en juicio de amparo. Al mismo tiempo, la información que emite el SAT debería tener también efectos penales, no sólo fiscales, porque muchas veces los estados de cuentas se llevan en carpetas de investigación y éstos pueden ser filtrados como prueba ilícita, si no fueron solicitados al juez por violaciones al artículo 20 fracción IX de la Constitución Política y 264 del Código Nacional de Procedimientos Penales. La corrupción tiene muchas variantes tales como trata de blancas, especies, órganos y migrantes, pornografía infantil, narcotráfico, enriquecimiento ilícito y facturación falsa, que de acuerdo con datos del SAT se pierden 354,512 millones de pesos anualmente por defraudación fiscal en virtud de las empresas que deducen operaciones simuladas (Saldívar y Monroy, 2019), los famosos «factureros». Por esto es muy importante analizar la naturaleza del Comité de Participación Ciudadana y cómo con nueva ley se combatirá a la corrupción, sabiendo que tiene una naturaleza un poco incierta. Ésa es la gravedad del reto.

## Desarrollo

La corrupción se debe combatir ministerial y judicialmente para que los policías y el ministerio público no generen protección en juicio de amparo o la suspensión o vía de la acción penal; en momentos de coyuntura, el claro partaguas es el Sistema Nacional Anticorrupción y las leyes que se han creado para mejorar a la sociedad, así como los mecanismos del CPC, los cuales son (Sesna, 2020):

- Combatir a la corrupción y la impunidad
- Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder
- Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad
- Involucrar a la sociedad y el sector privado

Partiendo del esquema:

Ciudadanía + sociedad civil organizada + empresarios + Gobierno = política nacional anticorrupción

Más un proceso de elaboración por el Consejo Consultivo, consulta en línea y ocho foros de consulta regional. Aparenta ser una política pública transparente, pero también es un grave error el que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción no cuente con mecanismos de participación ciudadana directos, si estamos hablando de que su visión es fomentar la confianza entre los ciudadanos y el Gobierno (Sesna, 2018).

Al mismo tiempo, darle legitimidad al CPC para promover el juicio de amparo contra actos vinculados con el procedimiento de designación y ratificación de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con motivo de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada el 27 de mayo de 2015 a través del *Diario Oficial de la Federación*, en donde queda previsto en el artículo 21, fracción XVII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en relación con el artículo 113, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2015), y, además, instituir al Sistema Nacional Anticorrupción y coordinar a las autoridades de todos los órganos de gobierno, así como la fiscalización y control de los recursos públicos, me parecen pésimas acciones, porque sólo les da una herramienta más para poder eximirse de presentar sus resultados, y es que esto lo han utilizado en el Senado de la República, así como leyes de egresos locales. No tiene mucho sentido, pues ellos no operan como una dependencia gubernamental, sino como un medio para mantener informada a la sociedad y, mediante políticas públicas, combatir la corrupción, así como también es contradictorio que les hayan aprobado a los participantes del CPC la posibilidad de incorporarse a una dependencia de gobierno, lo que está reflejado en el artículo 93 fracciones IV, V, VII, VIII, XIV, XIX, XX y XXI de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (SCJN, 2016), ya que ellos no son funcionarios del Gobierno, y por ese motivo no pueden ser juzgados como tal. Esto queda esclarecido en el artículo 17 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en donde establece:

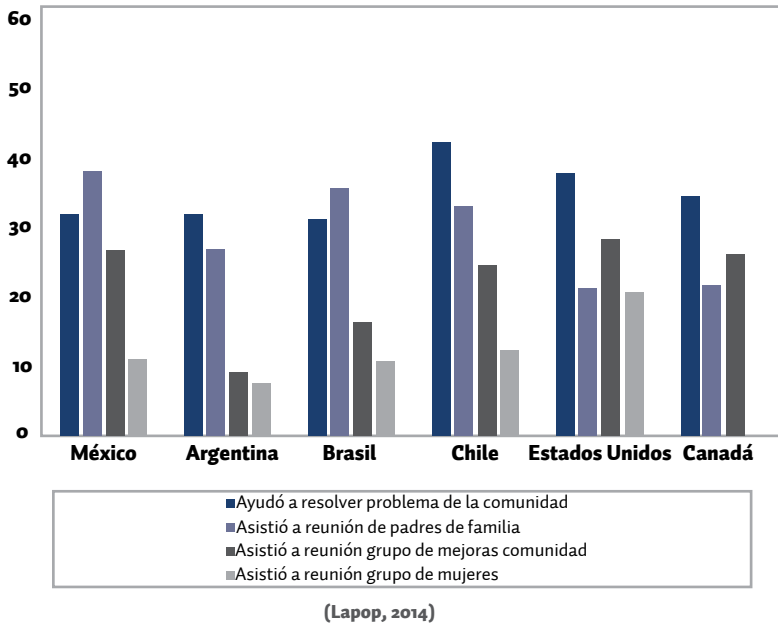
Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de presta-

ciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva. (DOF, 2016)

Asimismo, sólo se encuentran regidos bajo los términos del artículo 108 de la Constitución, lo que genera dudas porque reciben honorarios y trabajan en oficinas del Gobierno, pero no pueden ser juzgados como tal, y no tienen obligaciones como entregar en tiempo y forma sus investigaciones. Entonces, desde un inicio, ya que no son funcionarios del Gobierno, no tiene sentido que al principio funjan como ciudadanos con goces de éstos, para después ver si los convierten en uno, esto debe ser legislado.

Ahora bien, abordando la participación del CPC en el estado de Puebla, las cifras no han dado los mejores resultados. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (en adelante ENCIG) del año 2019, las víctimas de corrupción por cada 100,000 habitantes no mejoraron, pues en el año 2017 Puebla tuvo 9,577 y en 2019 arrojó 15,693, y lo mismo sucedió con la tasa de incidencia de corrupción pasando en 2017 de 13,406 a 26,888 en 2019 (ENCIG, 2019). La respuesta a esto es que, no importa cuantas instituciones, políticas públicas o leyes se creen, la corrupción no acabará si no acabamos primero con la impunidad, esa es la solución. México es un país con alta participación ciudadana electoralmente, y si partimos del punto de que la sociedad controla a quien funge como servidor de gobierno, entonces es muy importante poner atención ahí. México (65.62%) se puede comparar con países como Alemania (69.11%) o Reino Unido (62.88%) con respecto a porcentajes de votación por parte de la sociedad en tiempos de elección (World Values Survey, 2010-2014), y existen acciones latentes o actos cívicos tales como el trabajo voluntario o acciones altruistas que permiten tener una participación entre la sociedad para dar una solución. En la gráfica 1 se puede ver la participación de México en 2014 en comparación con otros países, mostrando que no tenemos malas cifras de participación.

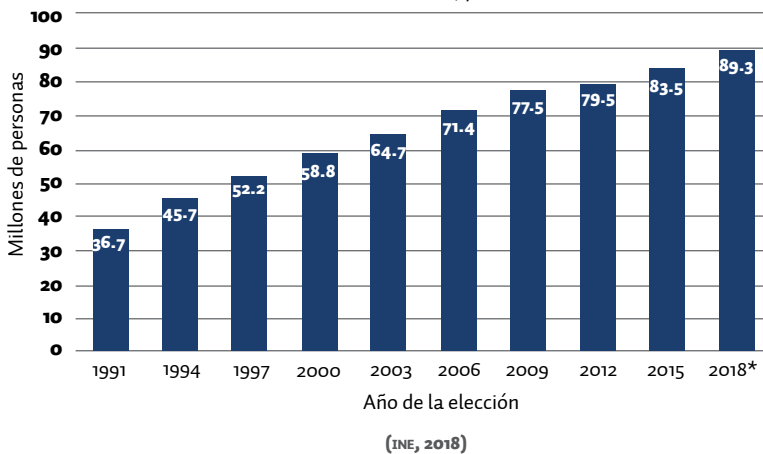
**Gráfica 1**



En adición a lo anterior, en las elecciones de 2018 hubo una participación de 89.3 millones de electores, un incremento de 52.6 millones de votantes con respecto a 1991 (INE, 2018).

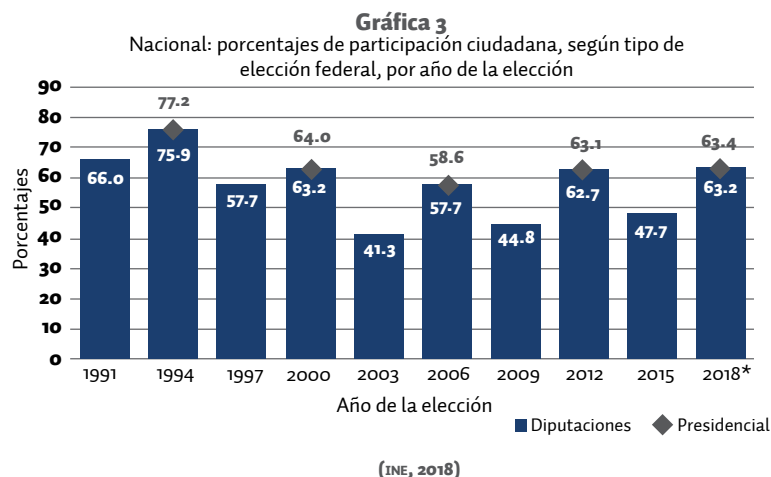
**Gráfica 2**

Nacional: lista nominal de electores, por año de la elección





Asimismo, en elecciones presidenciales de 2012 a 2018 se ha mantenido un nivel de participación del 63%, lo que representa más del 50% de la población.



Como resultado, no es que México sea un país con poca participación ciudadana, sino que la participación ciudadana con la que cuenta se encuentra repartida en diferentes campos, e incluso así no se ha visto una mejora en contrarrestar la corrupción en los últimos años. Esto nos deja claro que la impunidad es el vicio con el que cuenta México, no se debe seguir avanzando con un modelo de política pública sin evidencia de resultados, si no hay castigo por actos ilícitos hacia funcionarios y/o sociedad y se siguen violando los derechos humanos, no acabaremos con la corrupción.

## Impunidad

La impunidad se traduce en no recibir un castigo por un delito. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad (IGI) (Le Clercq y Rodríguez, 2020), México ocupó el lugar número 61 de 69 en 2019, es decir, los países con impunidad más alta son: Tailandia (62.82%), Honduras (59.69%), Marruecos (58.04%), Argelia (57.63%), Azerbaiyán (54.56%), Paraguay (53.15%), Guyana (52.07), Nepal (51.94%), Kirguistán (51.80%) y México (49.67%) (IGI, 2020). Cabe destacar que en el IGI 2015 Méxi-

co ocupó el penúltimo lugar entre 59 estudiados, en el IGI 2017 México ocupó el puesto 66 de 69 y ahora se posiciona dentro de los 10 países con mayor impunidad. Aunque parece que mejoró, mucho depende de las variaciones de los índices de otros países, pues el IGI no pudo incorporar información suficiente de países como: El Salvador, Venezuela, Filipinas, República Checa, Trinidad y Tobago, Kenia, Granada, República Dominicana, Argentina, Australia, Rusia, Irlanda y Brasil, así como países como Arabia Saudita, China y Sudáfrica que, aunque son países del G-20, reportan información insuficiente. ¿Entonces qué nos arroja esto? Que la corrupción acaba si acabamos con la impunidad, porque la impunidad permite que no haya un orden estructurado en la sociedad, ese es el mayor problema, porque tampoco hay adecuados procesos de investigación y hay fallas en el sistema. De nada sirve crear más organismos e instituciones que regulen la corrupción, si no están regulando la impunidad y no están arrojando resultados positivos.

Sin embargo, tenemos 347.76 policías por cada cien mil habitantes, 314.86 arriba del promedio, pero a nivel estatal hay un déficit, y es que no se trata de tener muchos policías, sino de que en verdad se encuentren capacitados para realizar sus tareas apegados a los principios de la ley. Con la Guardia Nacional y el Ejército sólo se está tratando de suprimir este déficit, pero ya ha quedado claro cómo otros Gobiernos como los de Vicente Fox, Calderón o Peña Nieto han pensado en crear estas figuras y al final no lo hicieron. Sin embargo, la Guardia Nacional podría ayudar en las investigaciones e inteligencia de delitos de alto impacto de Gobiernos estatales, lo cual sería una mejoraría a ese declive, pero lamentablemente el resultado se verá reflejado en un tiempo lejano. En adición a ello, en México tenemos 2.17 jueces por cada cien mil habitantes, esto se traduce en un promedio de 17.83 jueces; en pocas palabras, nuestro sistema de justicia no es expedito, porque son verdaderamente muy pocos jueces, lo que muchas veces genera un resultado deficiente (Ruiz, 2020).

## Política pública

Lo que debería implementarse para acabar con la corrupción en México es una política pública que englobe la participación del Sistema Nacional Anticorrupción, la Unidad de Inteligencia Financiera, el Servicio de Administración Tributaria, las fiscalías anticorrupción federales y esta-

tales, el Comité de Participación Ciudadana y organismos internacionales que los regulen, como la Unidad de Inteligencia Financiera que es regulada por el Fondo Monetario y la GAFI, y que además forma parte de la Convención de Viena (combatiendo al lavado de dinero vinculado con estupefacientes) y Palermo (acabando con la delincuencia organizada transnacional). Así como mejorar el proceso de investigación con base de datos y algoritmos matemáticos, en adición a que los funcionarios que trabajen en esas instituciones sí funjan como servidores públicos por completo y no a medias, y que además deban presentar información cada cierto tiempo, reportes independientes que sean revisados por el CPC y organismos internacionales, arrojando resultados con respecto a una base de datos. Además, que el CPC sea revisado por la sociedad mediante consultas ciudadanas cada cierto tiempo, y si un funcionario no cumple con su tarea cayendo en actos de corrupción, que en verdad sea castigado. Así como mejorar el sistema de justicia y seguridad, poniendo a trabajar en conjunto a las fiscalías anticorrupción, independizar el Sistema Nacional Anticorrupción y a la Unidad de Inteligencia Financiera, aportándole más personal capacitado, porque 150 integrantes no son suficientes y un claro ejemplo es que el SAT le dio vista a la UIF de 135 empresas y sólo pudieron analizar las 10 primeras (Capacitación Fiscal y para Constructoras, 2019).

También se debería crear un finiquito civil cuando una persona sea localizada, para que los sujetos obligados ya no puedan transaccionar con ellos y, además, la aceleración de la iniciativa de ley para regular el artículo 116 de la ley de Instituciones de Crédito y una reforma al 69-B de la ley para poner los documentos que se podrían desvirtuar, y un reenvío a las acciones B emitidas por la OCDE en el numeral 8, 9 y 10. Asimismo, dotándole la facultad a la UIF de calificar cuándo es un delito y no sólo dejarlo al Ministerio Público y/o Fiscalía General de la República y generales (Miranda, 2020).

Así como fortalecer las unidades de inteligencia patrimonial y económica (UIPE) (SHCP, 2020), ya que los Gobiernos estatales cuentan con ella y es una gran herramienta para combatir a la corrupción, porque se puede tener información de los ciudadanos que se están enriqueciendo ilícitamente, así como gobernadores y personas cercanas, y no sólo dejar que funcionen en estados como Nuevo León y Tamaulipas, sino en todos, esto generaría un cambio medible internacionalmente, cuantificable y con información certera para acabar con la impunidad y corrupción.

## Conclusión

La corrupción es un fenómeno que debe ser erradicado con políticas públicas certeras en la agenda de la sociedad, no podemos seguir catalogándonos como un país corrupto y con alta impunidad. Enfrentar este reto no es tarea fácil, pero traerá más beneficios que pérdidas, tan sólo en las recaudaciones de impuestos que se evaden por simulación de facturas se lograría recuperar una alta cantidad, que puede ser utilizada para mejorar a la sociedad en temas de salud, educación, medio ambiente, seguridad, empleabilidad, entre otros más.

Otra trama importante es que se deben bajar las cargas acusatorias penales y apostar a la rehabilitación de los imputados. En países como Alemania se apuesta a la rehabilitación y no a las largas penas; considero que se debería implementar lo mismo en México, así como una cultura de ética. Cabe destacar que la rendición de cuentas debe ser clara y no alterada y, además, regulada internacionalmente, porque muchas veces ese es el problema de las instituciones de gobierno, ya que la información no la hacen pública en grandes ocasiones y la reservan o hacen confidencial, cuando no debería de ser así. El Comité de Participación Ciudadana debe cambiar este tipo de mal acierto que tiene nuestro sistema. No podemos seguir con estas cifras lúgubres y el Sistema Nacional Anticorrupción debe esclarecer sus bases apegadas a un Estado de derecho y no a una ambigüedad en la norma; si se cambia eso, seguramente la corrupción dejará de tener fuerza y el Estado de derecho se comportará como un deber ser, un modelo de orden. Siempre nos debemos preguntar, ¿queremos vivir el mundo tal y como está? ¿O trabajaremos para convertirlo en aquello que podría llegar a ser? México puede cambiar como otros países lo han hecho, esa es nuestra responsabilidad como ciudadanos, hacer un México con más oportunidades, mejores salarios, mejor educación, mayor seguridad y un mejor sistema de salud, diría yo, hacer un México más justo, ¡porque si no es ahora, entonces cuándo!

---

## Referencias

---

- Capacitación Fiscal y para Constructoras. (22 de octubre de 2019). Etapa 2 del SAT Combate Vs Factureros y Empresas Fantasma. México: Capacitación Fiscal. Recuperado de <https://gmcapacitacion.com/cursos-fiscales-2020/noticias-fiscales-1/19-noticias/383-etapa-2-del-sat-del-combate-vs-factureros>
- Diario Oficial de la Federación*. (27 de mayo de 2015). SEGOB. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)
- Diario Oficial de la Federación*. (16 de julio de 2016). Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016)
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. (2019). Puebla: Instituto Nacional de Estadística y Geográfica.
- Instituto Nacional Electoral. (2019). *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*. Recuperado de <https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/EMPC-2018.pdf>
- Juárez, B. (2 de julio de 1952). *Discurso de Benito Juárez siendo el gobernador del estado de Oaxaca, ante la X Legislatura*.
- Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G. (coord.). (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020*. Puebla: Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/o-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- Miranda, J. M. (Agosto de 2020). Funciones principales de la Unidad de Inteligencia Financiera. Entre Leyes [video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=WIPZX7laTs8&t=1s>
- Nieto, S. (2020). *Participar o no participar: análisis tipológico de la participación ciudadana de los mexicanos*. SCIELO. Recuperado de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718090X2020000100049&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718090X2020000100049&script=sci_arttext)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015-2019). *Mejores políticas para una vida mejor*. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/combatealacorrupcion.htm>

Romero, P. P. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. México: Vanderbilt University. Recuperado de [https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2014\\_Mexico\\_Country\\_Report\\_V3\\_W\\_082115.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2014_Mexico_Country_Report_V3_W_082115.pdf)

Ruiz, E. (19 de agosto de 2020). Maldita impunidad. *El Imparcial*. Recuperado de <https://www.elimparcial.com/columnas/Maldita-impunidad-20200819-0222.html>

Saldívar, B. y Monroy J. (25 de junio de 2019). SAT detectó evasión de 354,512 millones de pesos a través de facturas falsas. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/SAT-detecto-evasion-de-354512-millones-de-pesos-a-traves-de-facturas-falsas-20190625-0083.html>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). *Guía de diseño de políticas estatales anticorrupción. Política Nacional Anticorrupción*. Recuperado de <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). *Mecanismos de participación ciudadano*. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesna/articulos/mecanismos-de-participacion-ciudadana-183556>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Creación o fortalecimiento de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE's) en las Entidades Federativas. México: Unidad de Inteligencia Financiera México. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/527392/10\\_UIPEs\\_CAPACITACION\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/527392/10_UIPEs_CAPACITACION_2020.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: I.10.A.8 CS (10a.). Participación ciudadana del Distrito Federal, el artículo 213, fracción IV, de la ley relativa, no contraviene el artículo 50., primer párrafo, de la Constitución Federal. Tomo III, p. 2523 (29 de abril de 2016). Recuperado de [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Appendice=1000000000000&Expresion=Comit%25C3%25A9%2520de%2520Participaci%25C3%25B3n%2520Ciudadana&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=8&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2011360&Hit=2&IDs=2019988,2011360,2011080,166366,169253,169451,169450,176676&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Appendice=1000000000000&Expresion=Comit%25C3%25A9%2520de%2520Participaci%25C3%25B3n%2520Ciudadana&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=8&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2011360&Hit=2&IDs=2019988,2011360,2011080,166366,169253,169451,169450,176676&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

World Values Survey. (2014). *WVS Wave 6 (2010-2014)*. Recuperado de <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>



# ¿Qué cambia Sistema Anticorrupción?

**XXVI**

## ¿Qué cambiarías del Sistema Nacional Anticorrupción?



Gilberto Suárez Machado  
Con la colaboración de  
María Fernanda Santos de la Rosa





# arías del Nacional pección?

**L**a corrupción es un fenómeno complejo que usualmente se asocia con la función de gobierno y que se ha vuelto parte de la normalidad. Aun cuando un gran sector de la sociedad ha levantado la voz expresando la necesidad de erradicar el problema, otro tanto igual forma parte de su práctica, puesto que no debe dejarse de lado que también los particulares llevan a cabo actos de corrupción. Señala Luis Ángel Bellota (2018) que:

Como fenómeno histórico, la corrupción en México ha marcado las pautas que rigen el funcionamiento interno de las instituciones, el comportamiento de la sociedad y la lógica del poder. Mientras la burocracia, en todos sus órdenes, se vale del cohecho y el patrimonialismo, la gente pierde el respeto a la ley e incumple colectivamente su acatamiento. Lo que sucede arriba de la pirámide social se reproduce en sus basamentos.

Una reflexión que es muy importante para enmarcar la lucha que en este país se ha tratado de enderezar, con los resultados a la vista, contra la corrupción. Hemos escuchado diversas opiniones en relación a que este fenómeno, dentro de nuestra patria, tiene una raíz cultural y que, por ende, forma parte de la idiosincrasia del mexicano.

Las políticas gubernamentales en la materia han incluido la renovación moral de la sociedad, no obstante, pocos esfuerzos se han visto en relación a una sinergia entre Gobierno y sociedad para combatir la corrupción, puesto que como indiqué líneas atrás, también los particulares incurrir en actos de corrupción.

No es la intención de este documento entrar al debate respecto a si la corrupción en el país es cultural, sin embargo, sí es necesario puntualizar que los diversos esfuerzos que se han emprendido desde el Gobierno no han sido suficientes para acabar con este mal, que es además un fenómeno de naturaleza mundial.

El reclamo social para erradicar la corrupción ha sido un tópico cada vez de mayor relevancia. En ese sentido, diversos organismos internacionales han propuesto instrumentos de colaboración y han delineado acciones a los Estados nación para el combate a la corrupción.

El informe temático de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Corrupción y derechos humanos: estándares internacionales* (2019) indica que el fenómeno de la corrupción no es una problemática endémica de nuestro país, sino que es una práctica sistémica que se desborda en toda Latinoamérica al mismo tiempo que vulnera los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas (p. 19).

Los factores que intervienen en la comisión y presunta aceptación de la acción reproachable de corrupción por parte de funcionarios públicos (Cardona, Ortiz y Vázquez, 2018, p. 155) son los componentes institucionales, tales como debilidad institucional del Estado, monopolio o concentración de poder en áreas económicas y socialmente relevantes, discrecionalidad por parte de los agentes del Estado en la toma de decisiones, poca transparencia y rendición de cuentas dirigida a la ciudadanía y entre la misma administración pública y, para finalizar, un alto nivel de impunidad. Por otro lado, los factores culturales engloban una cultura de ilegalidad y tolerancia por verse la corrupción como un acto incontrolable (CIDH, 2019, p. 52).

México se ha unido a los esfuerzos internacionales para erradicar la corrupción, entre ellos, y a manera de ejemplo, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que entró en vigor el 26 de julio de 1999.

No obstante, el instrumento internacional que, desde mi óptica, se enfoca a un ataque frontal a la corrupción y cuyas instituciones enmarcan los esfuerzos realizados por el Estado mexicano en el último lustro

es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003), también conocida como la Convención de Mérida, misma que fue aprobada por el Senado el 29 de abril de 2004 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

Sus objetivos son:

- Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.
- Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Se trata, además, de una convención que expresa la importancia de la recuperación de activos derivados de los actos de corrupción y la necesidad de una cooperación transnacional para su reincorporación al Estado de origen, pero también dedica unas líneas al fortalecimiento de las instituciones encargadas de combatir la corrupción, como lo veremos más adelante.

En este punto, es importante destacar cómo define la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2019) a la corrupción:

[...] un fenómeno caracterizado por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de derecho y afecta el acceso a los derechos humanos. (p. 11)

Teniendo como antecedente los esfuerzos internacionales, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia anticorrupción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de las catorce reformas constitucionales que se publicaron, se destaca la del artículo 113 constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que funge como parteaguas para la emisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la transformación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para crear la

Ley General de Responsabilidades Administrativas, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ampliando las facultades de la Secretaría de la Función Pública, se reformó el Código Penal Federal, se modificó la Ley Orgánica de la Fiscalía General para crear la Fiscalía Especializada, se adecuó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (SFP, s/f, p. 5).

Las reformas constitucionales obligaron a su vez a las entidades federativas a homologar su legislación local a las nuevas disposiciones, lo que derivó en la creación de los sistemas estatales anticorrupción, que en esencia replican la estructura del federal, prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicha reforma trajo consigo además una obligación para las entidades federativas que habían sido omisas en estatuir tribunales de lo contencioso administrativo, que dirimieran conflictos suscitados entre particulares y la administración pública; la modificación al artículo 116 en su fracción V dejó de lado la potestad estatal para la creación de un órgano jurisdiccional de justicia administrativa, para dar paso a un auténtico deber de rango constitucional local.

Ello obedece a que los tribunales de lo contencioso administrativo locales fueron dotados en la propia reforma de facultades para imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales, haciéndolos una parte muy importante en el engranaje del Sistema Nacional Anticorrupción.

De ese paquete de reformas y sus leyes secundarias, como ya se dijo, surge la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016), cuyo objeto de acuerdo a su numeral primero es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Destaco este ordenamiento porque es a través de sus disposiciones que cobra vigencia el combate a la corrupción en la administración pública de los tres niveles de gobierno, mediante la sanción de las faltas administrativas graves y no graves, incluyendo a los particulares relacionados con la comisión de faltas graves.

Y de este ordenamiento se desprende una función sustantiva del Sistema Nacional Anticorrupción, que es la sanción de las faltas administrativas, principalmente las de naturaleza grave y el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren a la Hacienda pública, a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, misma función que localmente es desarrollada por los tribunales contenciosos administrativos de las entidades federativas

Además, es en este punto donde pueden evaluarse los resultados de la política anticorrupción del país, y, en ese sentido, a tres años de distancia de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, debemos preguntarnos si éste ha arrojado resultados tangibles en lo que respecta a la sanción de las responsabilidades administrativas. No obstante, el resultado por lo pronto no es medible, porque el Sistema Nacional Anticorrupción se halla incompleto.

Es de todos conocido que desde 2017, el Sistema Nacional Anticorrupción carece del brazo sancionador tan necesario para poder aplicar la política pública, y esto es así porque no han sido designados los magistrados de las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La imposición y cumplimiento de las sanciones derivadas de la comisión de faltas administrativas, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, debe ser el culmen de la implementación de ese Sistema Nacional Anticorrupción, principalmente por lo que respecta a las faltas graves y la indemnización y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Esa debe ser la medición de los resultados del Sistema y bajo esa óptica, podemos decir que desafortunadamente no tenemos resultados en su implementación.

El castigo a las faltas administrativas cometidas por servidores públicos y particulares es una parte importante de la esencia del Sistema de mérito, así como su resarcimiento en caso de daños y perjuicios; puesto que el castigo debe formar parte del proceso de combate a la corrupción, en su vertiente de no impunidad. Incluso, la sanción de conductas puede fomentar la prevención de aquellas, ¿por qué de prevención?

Porque la sanción y cumplimiento de las conductas reprochadas, al reducir la impunidad, fungen como un ejemplo en el sentido de que a toda acción contraria al marco legal le corresponde un castigo, y la actuación del Estado en ese sentido debe servir como ejemplo en la medida en que las conductas que no se castigan se repiten con mayor frecuencia.

De tal manera que, para tener un Sistema Nacional Anticorrupción fuerte, se requiere de un órgano jurisdiccional sancionador con auténtica autonomía, tanto constitucional como presupuestal, y con la garantía de un porcentaje mínimo garantizado del presupuesto general del Estado mexicano o entidad federativa, irreductible. En ese mismo sentido, la función sancionatoria estaría incompleta sin la respectiva etapa de investigación, que la Ley General de Responsabilidades Administrativas encarga a los órganos internos de control, quienes además de llevar a cabo las pesquisas relativas, realizan la audiencia inicial del procedimiento sancionador.

Entonces, es de suma importancia que, para alcanzar los resultados deseados y robustecer el sistema, el personal que integra los órganos internos de control cuente con la estabilidad de un sistema civil de carrera que le permita profesionalizarse en la materia, lo cual llevará a una especialización de los servidores públicos que, a su vez, debe redundar en una aplicación adecuada de la ley.

El presupuesto siempre es escaso, sin embargo, nada puede lograrse con buenas intenciones, se requiere de recursos para poder cubrir las necesidades de la investigación, impartición de justicia y sanción de conductas irregulares.

Y entonces, ¿qué cambiaría del Sistema Nacional Anticorrupción? Sin duda empezaría cambiando la naturaleza de los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición de las sanciones. Al respecto, es importante retomar la Convención de Mérida, en su artículo 36, «Autoridades especializadas», que establece a la letra:

Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado parte, para que puedan des-

empeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

El dispositivo citado implica una total independencia de las autoridades especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Esa independencia radica esencialmente en la posibilidad de desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas, así como la dotación de recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones. En ese sentido, la actual normativa federal no otorga garantía de ello, como ejemplo se destaca que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa solamente tiene autonomía de gestión y para dictar sus fallos.

Prueba de la necesidad de su autonomía constitucional radica en la actual falta de designación de los magistrados de las Salas Especializadas en Responsabilidades Administrativas. De ahí que el cambio debe empezar por dotarlos de una marco constitucional que les permita, en primera instancia, integrarse adecuadamente, si bien es cierto que la Constitución federal prevé en la fracción XXIX-H del artículo 73 su proceso de elección, a través de una nombramiento del presidente de la República ratificado por el Senado; no menos lo es que lo ideal sea que la designación provenga de su propio órgano de administración y la ratificación del Senado, y ante la falta de ratificación de la cámara parlamentaria, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Similar mecanismo que debería replicarse en las entidades fedrativas. Ello permitirá que los integrantes de estos tribunales sean servidores públicos de carrera especializados en la sanción de faltas administrativas. Luego, como dijimos anteriormente, dotarlos de autonomía constitucional, para que a través del sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución, tengan su tarea específica ajena a los tres poderes tradicionales. Que esa autonomía constitucional les permita, además, sancionar a los servidores públicos que cometan faltas administrativas, sin distinción del poder al que pertenezcan u órgano de gobierno, puesto que actualmente se excluye la posibilidad de juzgar a los integrantes del Poder Judicial.

Y tal como sucede con el referido Poder Judicial, debe garantizársele la dotación anual mínima de un porcentaje del presupuesto de egresos de la federación que le permita operar con «holgura». El ejercicio de

la administración pública ha demostrado en el paso del tiempo que a través de los recursos económicos puede premiarse o castigarse determinada gestión. Aspectos subjetivos que deben quedar al margen en la distribución de los recursos relativos al combate a la corrupción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la independencia jurisdiccional, entre otros aspectos, pasa por la inamovilidad de los magistrados durante el periodo de su encargo, salvo por las causas de responsabilidad que las respectivas leyes establecen, sin embargo, debe considerarse, además, que por la naturaleza de la función desempeñada, es de suma importancia que, para garantizar una auténtica independencia, se dote a los integrantes de los órganos aludidos de fuero, puesto que si bien se encuentran cubiertos en materia de responsabilidad administrativa de arbitrariedades por parte del Ejecutivo, los hechos que se presentan en nuestro país demuestran que la vía procesal penal puede ser una herramienta efectiva para presionar a quienes imparten justicia. Tales parámetros permitirán a esos tribunales operar ajenos a presiones de cualquier naturaleza.

No obstante, ello no acaba ahí, en una federación como es el Estado mexicano, el combate a la corrupción no debe presentarse sólo en los órganos federales. Las entidades federativas también deben ser un activo importante en la lucha contra la corrupción, y, por ende, los mecanismos anteriormente apuntados deben replicarse localmente.

Actualmente la naturaleza de los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas es diversa, los hay como órganos constitucionalmente autónomos, pertenecientes al Poder Judicial o dependientes del Ejecutivo local. De tal manera que por la importancia de las atribuciones que ejercen, es de suma importancia contar con autonomía constitucional y recursos económicos garantizados.

Usualmente con los cambios en los poderes ejecutivos locales, se vienen cambios de naturaleza política que pueden afectar no nada más la integración, sino la autonomía de esos tribunales. El ejemplo más reciente lo constituye el caso Chiapas, donde se propuso la desaparición del entonces Tribunal para su adscripción al Poder Judicial local, eliminando de tajo los avances que en la materia pudieran haber alcanzado los magistrados que lo componían, ello es una muestra de que la política del combate a la corrupción puede ser variable en función del ejecutivo en turno.

Sobre el particular, y aun cuando existe una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (P./J. 26/2012) de rubro «Justicia



de lo contencioso administrativo local. Su administración puede encomendarse válidamente al poder judicial del Estado o a un tribunal autónomo adscrito al poder ejecutivo estatal» que valida la adscripción de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo al Poder Judicial. Es importante mencionar que esta reflexión de nuestro máximo tribunal se presentó en una época en que no existían las facultades que, en materia anticorrupción, actualmente se confieren a dichos órganos jurisdiccionales. Por tales motivos, se estima que la jurisprudencia referida se encuentra rebasada en función del actual orden constitucional y en consecuencia, la suerte del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Chiapas es, desde cualquier punto de vista, altamente controversial.

Es así que deben comprenderse las propuestas de autonomía constitucional y seguridad presupuestal en una reforma al artículo 116, fracción V, de la Constitución federal, con el objeto de poder alinear efectivamente los objetivos en el combate a la corrupción.

Finalizo la reflexión con el hecho de que el Sistema Nacional Anticorrupción podrá ir perfeccionándose a medida en que se gesten precedentes jurídicos que apliquen las sanciones de la norma y que hayan sido revisadas por el Poder Judicial de la Federación, y para ello es necesario contar en primer término con una estructura integral y un irrestricto respeto a la autonomía, sea de la naturaleza que sea, de los tribunales de lo contencioso administrativo, tanto federal como locales.

---

## Referencias

---

- Bellota, L. A. (2018). Una historia sobre los mecanismos «anticorrupción». Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/115784/579465/file/CESOP-IL-72-14-SistemaAnticorrupcion-120118.pdf>
- Cardona, L. A., Ortiz, H. y Daniel, L. (2018). Violación de derechos humanos en México: Un costo poco advertido de la corrupción. *Política y Gobierno*, 25(1), pp.153-184.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016).
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)
- Secretaría de la Función Pública. (s. f.). Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción. Gobierno de México. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual\\_SNA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf)



# La figura d Interno de combate a la

## XXVII

### **La figura del Órgano Interno de Control en el combate a la corrupción**



David Villanueva Lomelí  
Con la colaboración de  
José María Martínez Romero



# el Órgano Control en el corrupcion

## Introducción

**P**rogreso, bienestar y gobernanza constituyen elementos necesarios que se materializan a través de políticas, programas y acciones dentro de las organizaciones gubernamentales. Para llevarlos a cabo, los entes públicos tienen la responsabilidad de actuar conforme al marco legal que los rige, así como tener en cuenta los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, establecidos en el artículo 134 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, el combate a la corrupción es una tarea recurrente desde los diferentes ámbitos de la sociedad y el Estado, al adaptarse, evolucionar y encontrar nuevas formas de subsistir, requiere la suma colectiva de esfuerzos. Su abordaje tiene un punto de partida en el diseño e implementación de políticas públicas, acompañadas por la acción gubernamental, que permitan abatir dicho fenómeno, que lesiona el tejido social, limita el desarrollo y desgasta a las instituciones de cualquier país.

Como lo menciona María Amparo Casar (2016), para entender cualquier problema, es necesario definirlo e identificarlo. Para tal efecto, por su sencillez y precisión, la definición más aceptada de corrupción es la propuesta por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado. Casar (2016) define este

fenómeno como: «el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual». En otras palabras, el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa no prevista en la ley.

Las definiciones anteriores establecen un punto de partida para generar un lenguaje común que permita dimensionar el problema distinguiendo sus posibles causas y efectos, tema que ha sido estudiado por diversas organizaciones y especialistas. Arellano (2018) sostiene que la corrupción en México puede ser vista como un sistema que ha encontrado espacios de múltiples equilibrios para hacerse estable. Asimismo, la corrupción como sistema tiene mecanismos específicos para evitar ser observada, para eludir la vigilancia, para burlar la supervisión.

Aguilar y Lepore (2018), retomando a Heidenheimer (1993), establecen que comprender y combatir la corrupción como una relación social densa implica un paso sustantivo pero arriesgado; aceptar y asumir que la corrupción es un fenómeno social, como un problema público tratable sólo desde una perspectiva de constante construcción y experimentación de políticas e instrumentos. En otras palabras, no es posible eliminarla, pero si acotarla, reducirla, mantenerla controlada y minimizada<sup>1</sup>.

## **Sistema Nacional Anticorrupción**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), este sistema se integra por un comité coordinador<sup>2</sup>, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción; cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva. Dicho sistema establece un ajuste en el andamiaje institucional, de forma que se modifican funciones de entes de gobierno ya existentes, se crean

---

1 Otras perspectivas sobre el problema de la corrupción se pueden revisar en *La resbaladilla de la corrupción*, Arellano D. y Castillo M. (Eds.). (2019), CIDE.

2 Este comité se integra por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Accesos a la Información y Protección de Datos Personales, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y quien preside el Comité de Participación Ciudadana.

nuevas figuras y como uno de los elementos más notorios, se integra a la sociedad civil, a través de un comité de participación ciudadana (Sistema Nacional Anticorrupción, 2019).

Respecto de las entidades federativas, la LGSNA en su artículo 36 establece:

Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:

I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional

Bajo esta directriz, los comités coordinadores del ámbito estatal se conforman por las entidades de fiscalización locales, las secretarías responsables del control interno, los institutos de transparencia, los tribunales de justicia administrativa, los representantes del Consejo de la Judicatura, las fiscalías especializadas en combate a la corrupción y quien preside el Comité de Participación Ciudadana<sup>3</sup>.

Ante los retos y oportunidades que se advierten en el funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción, resulta conveniente dimensionar el papel de los órganos internos de control (OIC) y su vinculación con los tribunales estatales de justicia administrativa.

## **Bases del control interno**

De acuerdo con lo que plantea Santillana (2015), el control, como fase del proceso administrativo, es un elemento básico y fundamental que

---

3 Los resultados en el ámbito subnacional del SNA han avanzado, en el estado de Puebla se crearon el Tribunal de Justicia Administrativa, así como el Consejo de la Judicatura, para dar cumplimiento al mandato legal.

En el tema del órgano jurisdiccional se ha avanzado para fortalecer sus procesos institucionales, la mejora organizacional, así como la capacitación a sus integrantes y la vinculación con la sociedad. Sobre este último punto, cabe mencionar el esfuerzo coordinado entre la entidad de gobierno y la Universidad de las Américas Puebla denominado Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa.

Esta acción docente permitió socializar información y conocimientos prácticos para los estudiantes asistentes a las sesiones en dicha casa de estudios que contó con la participación de diversas personalidades que expusieron, entre otros temas, el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.

contribuye a cumplir con los objetivos de una entidad, cualquiera que sea su tipo o conformación, asegurando que sus actividades se desarrollen conforme a lo establecido por la administración.

La expresión más formal del control en un ente se encuentra en la instauración de un sistema de control interno, entendiéndolo como un conjunto ordenado, interdependiente e interactuante de los objetivos generales y específicos (Santillana, 2015).

Las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización, en particular la número 1, en el punto 1.3, señala que los órganos responsables de la auditoría interna se establecen en el seno de los diferentes entes públicos; los organismos auditores externos no pertenecen al ente público (Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública, 2014a).

La implementación y mantenimiento de un sistema de control interno contribuyen a lograr que los servidores públicos realicen sus funciones de acuerdo a las disposiciones legales y normativas, con eficiencia y eficacia, así como la salvaguarda de los recursos, mediante mecanismos que permitan el monitoreo y seguimiento de los resultados, además de la gestión de riesgos. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) define al control interno como:

Un proceso integral dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización. La gerencia y el personal de todo nivel tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable del logro de la misión de la institución y de los objetivos generales. (INTOSAI GOV 9100<sup>4</sup>, 2004, p. 6)

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el artículo 9, hace referencia a la gestión de la Hacienda pública, y en particular el numeral 2 establece que:

Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas

---

4 Cabe mencionar que a la fecha de la elaboración de este documento, la referencia mencionada se encuentra en revisión por parte de la INTOSAI, de acuerdo con la información disponible en <https://www.issai.org/under-review/>



en la gestión de la Hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas: (...) c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente; d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos. (Organización de las Naciones Unidas, 2004)

## La función del Órgano Interno de Control

En este sentido, en nuestro país, los OIC son entidades adscritas a las dependencias, instituciones y entidades de la administración pública, cuya finalidad es prevenir, detectar y abatir posibles actos de corrupción, así como promover la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías, revisiones e inspecciones a los diferentes procesos de las instituciones gubernamentales; así como la atención de quejas, denuncias, peticiones ciudadanas, resoluciones de procedimientos administrativos de responsabilidades y de inconformidades (Sistema Nacional Anticorrupción, s. f.).<sup>5</sup>

La INTOSAI-P 1, mejor conocida como la «Declaración de Lima», en su artículo 3, establece que:

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.
2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizati-

---

5 Conforme a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Art. 109 f.III): «Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución».

va en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), en su artículo 3, fracción XXI, establece que los órganos internos de control son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos.

Asimismo, dicho ordenamiento señala en su artículo 10: las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas. Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

El mismo artículo de la LGRA hace mención que los OIC son competentes para:

- Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia.
- Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

En este orden de ideas, desde una perspectiva institucional y funcional, los OIC tienen bajo su responsabilidad dos grandes elementos que los caracterizan y hacen que su papel en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción sea relevante; por un lado, el preventivo que se vincula a la implementación del sistema organizacional de control interno, el

cual puede estar basado en el Marco Integrado de Control Interno<sup>6</sup>; y el correspondiente a lo correctivo, relacionado con la investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas.

**Figura 1.**  
Marco Integrado de Control Interno



Fuente: Marco Integrado de Control Interno (2014).

## El Órgano Interno de Control en el nuevo procedimiento disciplinario

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su reforma en materia de combate a la corrupción de 2015, se encaminó a construir un sistema nacional en materia de combate a la corrupción, proponiendo un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran.

6 Para mayor información sobre el Marco Integrado de Control Interno se puede consultar [https://www.asf.gob.mx/uploads/176\\_Marco\\_Integrado\\_de\\_Control/Marco\\_Integrado\\_de\\_Cont\\_Int\\_leyen.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf)

Esta reforma insertó en el plano constitucional a los OIC e introdujo una equitativa autoridad en el plano sancionatorio al conferir facultades al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para imponer las sanciones correspondientes a los servidores públicos, eliminando el carácter de juez y parte de la autoridad administrativa sancionadora.

Conforme al mandato constitucional, a los órganos de control interno les atañe conocer, investigar y sustanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñarse.

Correspondió a la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares, sus obligaciones, la calificación de las faltas, las sanciones aplicables y los procedimientos para su imposición.

Uno de los aspectos relevantes de esta ley es la segmentación de funciones respecto del órgano interno de control al dividir el trabajo de las áreas encargadas del procedimiento de responsabilidades entre una autoridad investigadora y una autoridad substanciadora.

De acuerdo con la LGRA, en su artículo 3, fracciones II, III y IV, los OIC integran a su estructura orgánica una autoridad investigadora, una substanciadora y una resolutora, dicha ley establece que la autoridad a quien se encomiende la sustanciación y en su caso resolución del procedimiento de responsabilidad debe ser distinto de aquél al órgano encargado de la investigación. La calificación de las faltas administrativas (graves o no graves) corresponde a las autoridades encargadas de su investigación.

Conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción los principios rectores que rigen el servicio público son: «legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito».

El modelo actual de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares que debe seguirse es el garantista, asegurando un mínimo de derechos para un adecuado acceso a la justicia<sup>7</sup>. Resulta evidente que ha quedado superada la etapa que abarcó desde el siglo pasado y un sexto del presente siglo, en la que los OIC se cons-

---

7 Este esquema aparece en materia penal, en el derecho tributario y, en general, donde el Estado ejerza el *ius punendi*.

tituían en parte acusadora (investigadora) y sancionadora (resolutora), de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRASP).

En el nuevo sistema disciplinario, de conformidad con la LGRA, artículos 51 y 207 fracción VI, la falta administrativa se integra de conducta típica, antijurídica y culpable; si no se cuenta con estos tres elementos no existe la falta administrativa, lo que hacían los órganos internos de control, conforme a la abrogada LFRASP, era acreditar solamente la falta administrativa, pero de forma incompleta sin considerar el aspecto subjetivo de la conducta.

Actualmente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 194, fracción VI y 207, fracción VII establece que para que exista responsabilidad plena del servidor público y/o del particular, se debe acreditar también la presunta responsabilidad de éstos, es decir su intervención en los hechos que la ley señale como falta administrativa realizados como autor o partícipe. Esquemáticamente la fórmula de la plena responsabilidad quedaría de la siguiente manera:



Cuando la falta administrativa no sea considerada grave, la investigación, sustanciación y resolución corresponde a los OIC (autoridad investigadora, substanciadora y resolutora) y, entendiéndose por una falta administrativa calificada como grave, la autoridad substanciadora enviará el expediente de presunta responsabilidad administrativa al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que llevará a cabo las diligencias correspondientes (desahogo de pruebas, alegatos y cierre de instrucción) emitiendo la resolución correspondiente, de conformidad con la LGRA en sus artículos 208 y 209.

La intervención de este Tribunal en el procedimiento disciplinario atiende al principio constitucional, ya comentado, de imparcialidad de la autoridad aplicadora de la sanción. El nuevo procedimiento disciplinario está orientado a desalentar, de forma eficaz, la comisión de cualquier falta administrativa, mediante la determinación de sanciones a los servidores públicos y particulares que se alejen del cumplimiento de las normas jurídicas que rigen en el servicio público.

## **Nuevo paradigma de los órganos internos de control**

La estructura del Sistema Nacional Anticorrupción tiene sustento en 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, que se considera parte fundamental de las doce reformas estructurales por las que se implantó en nuestro país un nuevo paradigma de combate a la corrupción y de actuar de los OIC.

Dichas reformas configuran el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de los hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Así, los órganos internos de control ya no concentran las funciones mencionadas, ya que se optó por diseñar un sistema normativo que permitiera la coordinación y colaboración de los diversos entes públicos que tuvieran a su cargo, la investigación y sanción de los actos de corrupción cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus funciones y de los particulares vinculados a los mismos, así como la fiscalización, control, vigilancia y transparencia del ejercicio del gasto público. Con la integración del comité coordinador de los respectivos sistemas (nacional y locales) se abarcan los aspectos de fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia y rendición de cuentas.

Bajo la legislación en materia anticorrupción, en el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se tienen actualmente la coexistencia de dos modelos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el tradicional o convencional

y el contemporáneo o garantista, que se puede sintetizar de la siguiente forma:

**El modelo tradicional o convencional** está representado por las leyes: Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y la Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

**El modelo contemporáneo o garantista** está representado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que como se ha indicado comprende la responsabilidad de los servidores públicos y la de los particulares vinculados a una falta grave.

Actualmente la nueva legislación en materia de anticorrupción y por lo que hace a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dirigida a regular, prevenir y sancionar conductas de servidores públicos y particulares, se presenta como garantista, comparada con la legislación tradicional de índole oficioso, representada por las aún con cierta vigencia LFRSP y la LFRASP, por lo que se puede marcar un antes y un después a partir de la publicación de las leyes secundarias en materia de anticorrupción en el DOF el 18 de julio de 2016.

## Consideraciones

El combate frontal al fenómeno de la corrupción se plantea la necesidad de impulsar, entre otras estrategias, la suma de capacidades institucionales, la articulación de políticas y programas en los tres órdenes de gobierno, la coordinación entre órganos revisores y sancionadores.

En el orden estatal y municipal se tienen áreas de oportunidad relevantes que se pueden abordar desde diferentes enfoques, que faciliten o promuevan tomar en cuenta las diferencias estructurales que son inherentes a cada uno de ellos.

En el marco de las acciones derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción, los órganos internos de control tienen retos y perspectivas en cuanto a su vinculación, interacción, compromiso y efectividad que permitan avanzar en el tema que se ha abordado en este texto. A

continuación, se presentan de manera enunciativa, a fin de que puedan ser valoradas por los tomadores de decisiones en cada ámbito de competencia.

1. En términos generales, para los sistemas locales anticorrupción, desarrollar los esquemas de gobernanza entre los diferentes actores que forman parte del comité coordinador y con el SNA.
2. Generar políticas públicas de combate a la corrupción que permitan armonizar y enfocar los recursos de forma más efectiva.
3. Articular los macroprocesos que implica la rendición de cuentas (informar, justificar, y en su caso sancionar), así como los elementos preventivos y correctivos.
4. En cuanto a los OIC, que sus áreas de auditoría interna, quejas y responsabilidades incrementen su independencia y coordinación; así como de sus capacidades institucionales.
5. Incrementar el uso de tecnologías que permitan tener mayor cobertura y alcance de las áreas que auditan.
6. Elevar la coordinación entre los OIC y los tribunales de justicia administrativa a fin de generar sinergia entre instituciones.
7. Aumentar los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana.
8. Incluir la perspectiva municipal en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas anticorrupción



---

## Referencias

---

- Aguilar I. y Lepore W. (2018). El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008: Un primer acercamiento empírico. En Arellano D., *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),
- Arellano, D. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Estatal. México. Recuperado de [http://asf.gob.mx/uploads/182\\_Metodologias\\_para\\_la\\_Evaluacion/Modelo\\_de\\_Control\\_Interno\\_en\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Estatal.pdf](http://asf.gob.mx/uploads/182_Metodologias_para_la_Evaluacion/Modelo_de_Control_Interno_en_la_Administracion_Publica_Estatal.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. (2014a). Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización. Distrito Federal, México. Recuperado de [http://www.snf.org.mx/Data/Sitios/1/npasnf/normasprofesionales\\_www2014.pdf](http://www.snf.org.mx/Data/Sitios/1/npasnf/normasprofesionales_www2014.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. (2014b). Marco Integrado de Control Interno. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/uploads/176\\_Marco\\_Integrado\\_de\\_Control/Marco\\_Integrado\\_de\\_Control\\_Int\\_leyen.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Control_Int_leyen.pdf)
- Banco Mundial. (2005). Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo. Tomo I. Recuperado de [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/f7eb5b8048a7e663a64fe76060ad5911/Toolkit2\\_Spanish\\_Tom1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7eb5b8048a7e663a64fe76060ad5911](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/f7eb5b8048a7e663a64fe76060ad5911/Toolkit2_Spanish_Tom1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7eb5b8048a7e663a64fe76060ad5911)
- Becerra, R. y Cejudo, G. M. (2011). La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México. En S. López, M. Merino y L. Morales (eds.), *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. [En línea] México, D.F. ASF, CIDE, RRC. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_publicaciones\\_tecnicas/rrc\\_imprensa.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/rrc_imprensa.pdf)
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01. Recuperado de <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>. [Traducción propia].

- Burns, J. y Simer, B. (2013). COSO mejora su Control Interno-Estructura conceptual integrada. *Revista Deloitte*, 20(17), pp. 1-16. Recuperado de [www.ias-plus.com/en/publications/colombia/heads-up/2013/volume-20-issue-17/at\\_download/file/heads%20Up%20No.%2017%20de%202013.pdf](http://www.ias-plus.com/en/publications/colombia/heads-up/2013/volume-20-issue-17/at_download/file/heads%20Up%20No.%2017%20de%202013.pdf)
- Cantú, J., Fuentes, B. y Merino, M. (2011). La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas. En S. López, M. Merino y L. Morales (eds.), *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: Color. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_publicaciones\\_tecnicas/rrc\\_imprensa.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/rrc_imprensa.pdf)
- Casar, M. A. (2016). *México: anatomía de la corrupción* (2ª ed. corregida y aumentada). México: CIDE e IMCO. Recuperado de [https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2016/10/México-Anatomía\\_de\\_la-Corrupción\\_2da\\_edición\\_Final.pdf](https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2016/10/México-Anatomía_de_la-Corrupción_2da_edición_Final.pdf)
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). *Control interno-marco integrado (resumen ejecutivo)*. PWC e Instituto de Auditores Internos de España (trads.). Recuperado de [http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/Normativa\\_Asociada/coso\\_2013-resumen-ejecutivo.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/Normativa_Asociada/coso_2013-resumen-ejecutivo.pdf)
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2004). *Gestión de riesgos corporativos-marco integrado. Técnicas de aplicación*. Recuperado de [www.asesoriacooperativa.com/wp-content/uploads/2014/06/Gestion-de-Riesgos-Corporativos-COSO+ERM.pdf](http://www.asesoriacooperativa.com/wp-content/uploads/2014/06/Gestion-de-Riesgos-Corporativos-COSO+ERM.pdf)
- Del Castillo, A. (2003). Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas. Distrito Federal: ASF. Recuperado de [http://centro.paot.mx/documentos/varios/medicion\\_corrupcion.pdf](http://centro.paot.mx/documentos/varios/medicion_corrupcion.pdf)
- Fondo Monetario Internacional. (2016). Corruption: costs and mitigating strategies. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>
- Fuentes, B. (2013-2014) Democracia y fiscalización: modelos y aportaciones. En ASF (2013-2014) *Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación*. [En línea] 5, año 3, agosto de 2013-febrero de 2014. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/revista\\_Tecnica5.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/revista_Tecnica5.pdf)
- Gutiérrez, M. A. (2014). La importancia del control interno para la rendición de cuentas en el sector público. México: UNAM. Recuperado de <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7095/9031>

- INTOSAI GOV 9100. (2004). Guía para las normas de control interno del sector público. Budapest. Recuperado de [http://es.issai.org/media/14449/intosai\\_gov\\_9100\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14449/intosai_gov_9100_s.pdf)/ <https://www.issai.org/under-review/>
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (2002). Abrogada en 2016, de conformidad con el tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP\\_orig\\_13mar02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP_orig_13mar02.pdf)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2020). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf)
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Márquez, D. (2005). La función jurídica del control de la administración pública. México: UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1645-funcion-juridica-de-control-de-la-administracion-publica>
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (1977). La declaración de Lima, actualmente denominada INTOSAI P-1. IX Congreso Internacional de la INTOSAI, Lima, Perú. Recuperado de <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Viena, Austria. Recuperado de [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- Ríos, A., y J. J. Romero. (2011). La fragmentación institucional de la rendición de cuentas. En S. López, M. Merino y L. Morales (eds.), *Hacia una política de rendición de cuentas*. México. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_publicaciones\\_tecnicas/rrc\\_imprensa.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/rrc_imprensa.pdf)
- Ruíz, R. E. (2005). Sistemas de control interno. México: UNAM. Recuperado de <http://fcasua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/2005/contaduria/4/1461.pdf>
- Santillana, J. R. (2015). *Sistemas de control interno* (3ª ed.). México: Pearson Educación México.
- Sistema Nacional Anticorrupción. (2019). Antecedentes. Quiénes somos. Recuperado de <https://sna.org.mx/nosotros/>

# Nuevo régimen de administrativas de los y los particula Sistema Nacional

## XXVIII

### **Nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y los particulares, a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**



Sergio E. Huacuja Betancourt  
Con la colaboración de  
Jacaranda Cisneros Espinoza



# responsabilidades servidores públicos res, a la luz del Anticorrupción

## Introducción

**L**a Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) vino a substituir a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, instituyendo un nuevo régimen aplicable, con mucha mayor amplitud que el precedente, a todos los servidores públicos del país; nuevas figuras jurídicas, distintas autoridades competentes y el establecimiento de un régimen de responsabilidades de carácter administrativo para particulares que se encuentren coligados con faltas administrativas. El ordenamiento que nos ocupa no fue elaborado de manera aislada, sino que formó parte de un entramado normativo que se originó en la reforma constitucional para el combate a la corrupción, publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), que también dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). La LGRA remite en múltiples ocasiones en su articulado al SNA, por lo que es conveniente referirnos brevemente al proceso y conjunto normativo del que este ordenamiento forma parte.

## El origen de la LGRA: la reforma constitucional anti-corrupción del 27 de mayo de 2015

La reforma constitucional de 27 de mayo de 2015 tuvo dos fases claramente identificables, representadas por dos enfoques: el primero, orgánico, hasta fines de 2013 y, el segundo, sistémico, a partir de 2014 y hasta 2015. La señalada modificación anuló de la iniciativa la intención de crear un órgano encargado de combatir la corrupción, para centrarse en fortalecer y rediseñar el marco institucional existente en torno de cuatro órganos principales, que son: la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y la Secretaría del Ejecutivo federal encargada del Control Interno (hoy Secretaría de la Función Pública), junto con los Órganos Internos de Control; más un comité coordinador y un novedoso Comité de Participación Ciudadana. El conjunto encuentra su definición en el primer párrafo del artículo 113 constitucional, indicando que el SNA es 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. Además, el SNA cuenta con ejes transversales de participación ciudadana y del Sistema Nacional de Transparencia, fortaleciendo su capacidad de coordinación con el Sistema Nacional de Fiscalización.

Los cambios constitucionales mencionados entraron en vigor el 28 de mayo de 2015, de manera que el artículo segundo transitorio estableció el plazo de un año a partir de dicha fecha, para que el Congreso de la Unión aprobara, entre otras leyes, la ley general prevista en la fracción XXIX-v del artículo 73. Sin embargo, fue hasta el 18 de julio de 2016 que se publicaron en el DOF cuatro nuevas leyes secundarias y se reformaron tres ya existentes para reglamentar lo preceptuado en la Constitución, a saber: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF); y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Orgánica de la entonces Procuraduría General de la República (LOPGR) y al Código Penal Federal (CPF). Por disposición del artículo tercero transitorio del decreto de publicación de dichos ordenamientos, la LGRA tuvo una *vacatio legis* de un año, por lo que fue a partir del 19 de julio de 2017 cuando comenzó a aplicarse.

## Organización del nuevo ordenamiento y del régimen que instauró

La LGRA se compone de dos libros y divide con claridad aspectos sustantivos y adjetivos. Dicho ordenamiento distribuye competencias<sup>1</sup> entre entes de gobierno (1) para establecer responsabilidades administrativas, obligaciones y sanciones para servidores públicos y particulares; no obstante, es aplicable de modo general a quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos de todo tipo en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 constitucional. La ley en cuestión busca (2) el cumplimiento de principios y obligaciones que deben seguir los servidores públicos, así como la prevención, corrección e investigación de faltas administrativas de servidores públicos, junto con el establecimiento de sanciones cuando en efecto se cometan dichas faltas, y la creación de bases para políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público, con exclusión de consejeros independientes de órganos de gobierno en entes y entidades (3, X,XI).

Asimismo, la LGRA prevé la observancia de los valores (7) de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia para regir el servicio público y señala las directrices (7, I a X) de actuación dentro del marco normativo que regula sus funciones, a saber: conducción recta sin obtención de beneficio o ventaja en su ejercicio; satisfacción del interés general con vocación de servicio orientado a resultados; administración honrada de los recursos públicos a su cargo; protección de los derechos humanos, sin establecer trato privilegiado o diferenciado, y evitar conflictos de intereses y tratos o promesas que comprometan al Estado mexicano.

Se instituyen como autoridades competentes de su aplicación (9) las secretarías homólogas de la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control (OIC), la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes en las entidades federativas, los tribunales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los poderes judiciales de los estados, así como los consejos de la Judicatura Federal y locales y las unidades de responsabilidades en empresas productivas del Estado. Empero, se separan con claridad las competencias de investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas no graves, a cargo de secretarías y órganos internos de control (10) y, en el caso de las faltas

---

1 Se señala el número de artículo entre paréntesis.

graves, dichas competencias corresponderán tanto a la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogas locales (11), como a las secretarías y órganos internos de control, siendo la fase de sanción competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos (12).

La LGRA señala mecanismos de prevención de faltas administrativas (15) y hechos de corrupción, disponiendo que la Secretaría y los OIC, considerando las funciones que a cada uno de ellos les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el SNA.

Se incluye la previsión de un código de ética (16) a emitirse por las secretarías y los OIC, de conformidad con los lineamientos emitidos en el seno del SNA. Cabe destacar que, el 12 de octubre de 2018, la Secretaría Ejecutiva del SNA emitió el acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos para la emisión del código de ética, mismo que el 5 de febrero de 2019 fue dado a conocer en el DOF. Los OIC deben evaluar anualmente las acciones preventivas y el seguimiento de las recomendaciones preventivas efectuadas por el Comité Coordinador del SNA (17, 18), promoviéndose también el establecimiento de políticas de integridad entre las personas morales, para prevenir hechos de corrupción (21 a 25)<sup>2</sup>.

La LGRA incluye entre los instrumentos de rendición de cuentas al sistema de evolución patrimonial y el de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, los cuales deberán almacenarse en la plataforma digital nacional a que se refiere la Ley del SNA (26 a 31). Del mismo modo, se contempla el deber de implementación de las secretarías y de los órganos internos de control del protocolo de actuación en contrataciones públicas emitido por el Comité Coordinador del SNA (44).

La ley en cuestión distingue entre faltas administrativas no graves y graves. Las primeras se describen en 9 fracciones (49) y se actualizan en las siguientes hipótesis a cargo de los servidores públicos<sup>3</sup>: cumplir las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, con disciplina

---

2 Este precepto es el fundamento para que los particulares establezcan sus respectivas políticas de integridad e implementen sus programas de cumplimiento ético (*compliance*).

3 Las infracciones no graves sólo pueden ser imputadas a los servidores públicos.



y respeto, así como observar el código de ética; denunciar actos u omisiones que adviertan que pudiesen constituir faltas administrativas; atender instrucciones superiores lícitas, denunciando las irregulares; presentar en tiempo y forma sus declaraciones patrimoniales y de intereses; custodiar y cuidar la información bajo su responsabilidad; supervisar que los servidores públicos a su cargo cumplan a su vez con las obligaciones del mismo numeral 49; rendir cuentas del ejercicio de sus funciones de acuerdo con la normativa aplicable; colaborar en procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y cerciorarse antes de cualquier contratación pública de que el proveedor persona física manifieste no desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público o que no se actualiza un conflicto de interés y, si es persona moral, contar con manifestaciones análogas respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, debiendo hacer del conocimiento del OIC dichas manifestaciones antes de la contratación. También se considera falta no grave el daño o perjuicio ocasionado a un ente público de manera culposa o negligente (50).

Por otra parte, entre las faltas graves<sup>4</sup> se encuentran las siguientes figuras: cohecho (52), peculado (53), desvío de recursos públicos (54), utilización indebida de información (55), abuso de funciones (57), actuación bajo conflicto de interés (58), contratación indebida (59), enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés (60), tráfico de influencias (61), encubrimiento (62), desacato (63) y obstrucción de la justicia (64).

La LGRA también tiene previstas conductas de particulares con figuras específicas como el soborno (66), la participación ilícita en procedimientos administrativos (67), el tráfico de influencias (68), la utilización de información falsa (69), colusión (70), el uso indebido de recursos públicos (71), la contratación indebida de exservidores públicos (72) y faltas de particulares en situación especial (73)<sup>5</sup>.

Ahora bien, en materia de sanciones, se establece en los artículos 75 a 77, la facultad de las secretarías y los OIC para imponerlas por faltas administrativas no graves, a saber: 1) amonestación pública o privada;

---

4 Las faltas administrativas graves se pueden atribuir tanto a servidores públicos, como a particulares. En este caso, los numerales comentados aluden únicamente a los primeros.

5 Algunas de las mencionadas conductas pueden ser, simultáneamente, constitutivas de delito, tales como las referidas en los numerales 66, 68, 69, 70 y 71 de la LGRA.

2) suspensión del empleo, cargo o comisión; 3) destitución de su empleo, cargo o comisión, y 4) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. Sin embargo, la misma ley indica criterios de racionalidad y proporcionalidad, e incluso la posibilidad de abstención de sancionar por no tener sanciones precedentes y no existir dolo.

Respecto de las sanciones a particulares, competencia de los tribunales, se prevé sanción económica de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; inhabilitación temporal para participar en contrataciones públicas de tres meses a ocho años e indemnización por daños y perjuicios, para personas físicas. Para personas morales se establecen sanciones equivalentes, como la multa de ciento cincuenta mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, inhabilitación temporal para participar en contrataciones públicas de tres meses a diez años e indemnización por daños y perjuicios; pero, además, se contempla la suspensión temporal de actividades comerciales desde tres meses hasta tres años o la disolución y ulterior liquidación de la persona moral. En todos los casos, se tomará en consideración el grado de participación, la reincidencia, la capacidad económica, el daño y el monto del beneficio (82). Se regula igualmente que la autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquel o aquellos encargados de la investigación. También la legislación analizada prevé la figura de la confesión con colaboración en la investigación, como atenuante en la imposición de sanciones (88 y 89).

Por otro lado, se dispone que la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas investigarán y, en su caso, substanciarán en los términos de la misma ley los procedimientos correspondientes a faltas graves. Del mismo modo, podrán presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente y darán vista a las secretarías u OIC cuando se trate de faltas no graves (98 y 99).

En cuanto a las normas adjetivas contenidas en el libro segundo de la LGRA, lo primero que hay que considerar es la división de éste en tres etapas: investigación, substanciación y resolución, con autoridades distintas en cada caso. En la investigación deben observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad

material y respeto a los derechos humanos, así como la presunción de inocencia (90 y 111) y, al término de ésta, la autoridad investigadora debe calificar la falta ya sea que se trate de grave o no grave, incluyendo el resultado de su investigación en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA, 100), que debe ser turnado a la autoridad substanciadora, aunque también es posible que se determine un acuerdo de conclusión y archivo del expediente. Es de mencionarse que la calificación de la autoridad investigadora es impugnabile por el denunciante mediante el recurso de inconformidad ante la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del tribunal que corresponda (102 a 110).

El procedimiento propiamente de responsabilidad administrativa da inicio cuando el IPRA es admitido por la autoridad substanciadora, lo que interrumpe los plazos de prescripción (las faltas no graves en tres años y las graves en siete) y fija la materia del procedimiento, sin perjuicio de que pudiese existir otra investigación por faltas, distintas a la primera, cometidas por la misma persona; pudiendo acumularse posteriormente (112 a 114), esto porque la ley determina como supletoria en los procedimientos a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o sus equivalentes en las entidades federativas (118).

La LGRA tiene previstas medidas cautelares y en el procedimiento se admiten todas las pruebas, siempre y cuando hayan sido obtenidas lícitamente y con respeto a los derechos humanos, salvo la confesional por absolucón de posiciones, a valorarse según reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, enfatizando la ley en el principio de presunción de inocencia (130 a 143). El IPRA debe contener el nombre y domicilio de la autoridad investigadora con firma autógrafa y los nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos; el nombre y domicilio del presunto responsable y del ente público de adscripción; la narración lógica y cronológica de los hechos, y la infracción imputada, las pruebas a ofrecer y, en su caso, medidas cautelares. A la vez, la LGRA establece causales de improcedencia y sobreseimiento (196 y 197), y que las audiencias deben ser públicas y no deben ser interrumpidas (198 y 199).

Por consiguiente, el procedimiento en las faltas no graves se inicia con la presentación del IPRA y, si es admitido, la autoridad substanciadora ordena la citación del presunto responsable a la audiencia inicial en un plazo de diez a quince días hábiles posteriores al emplazamiento, notificando asimismo a las demás partes por lo menos con setenta y dos horas de anticipación. En la audiencia el presunto responsable

rendirá su declaración verbal o escrita y ofrecerá sus pruebas de defensa, y los terceros manifestarán lo que a su derecho convenga; al término de la audiencia la autoridad substanciadora declarará su cierre y a los quince días hábiles siguientes emitirá el acuerdo de admisión de pruebas; una vez desahogadas, declarará abierto el periodo de alegatos, declarando el cierre de la instrucción una vez concluido éste y citará a las partes a oír la resolución, que será dictada treinta días hábiles después, prorrogables por treinta días hábiles más, la cual será notificada personalmente al presunto responsable, a los denunciantes y al jefe inmediato o titular del ente público o entidad, en un plazo de diez días hábiles (208).

Por otro lado, la primera parte del procedimiento de faltas graves es igual al procedimiento de las no graves, a excepción de que a los tres días hábiles siguientes a la conclusión de la audiencia inicial la autoridad substanciadora deberá enviar al tribunal los autos originales del expediente notificando a las partes de ello. El tribunal verificará si la falta es grave y en caso de no serlo deberá reenviar el expediente a la autoridad substanciadora. El tribunal al recibir el expediente lo notificará a las partes y dictará, dentro de quince días hábiles, el acuerdo de admisión de pruebas, ordenando lo necesario para su preparación y desahogo; al concluir éste, se declarará abierto el periodo de alegatos con duración de cinco días hábiles. Al concluir dicho término, el tribunal declarará cerrada la instrucción y citará a las partes a oír la resolución, que será dictada dentro de los treinta días hábiles posteriores, prorrogables por treinta días hábiles más, la cual será notificada personalmente al presunto responsable, a los denunciantes y jefe inmediato o titular del ente público o entidad, en plazo de diez días hábiles (209).

La LGRA contempla, en el caso de sanciones por faltas no graves, el recurso de revocación (optativo) a tramitarse por el servidor público responsable ante la autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva; la resolución sobre este recurso es impugnabile vía el juicio contencioso administrativo para el caso del TFJA, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda (210 a 212). También se admite el recurso de reclamación ante la autoridad substanciadora o resolutora según corresponda, en contra de las resoluciones de las mismas autoridades, que admitan, desechen o tengan por no presentado el IPRA, la contes-

tación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción, y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado (213 y 214). Se contempla la apelación en contra de las resoluciones emitidas por los tribunales, a interponer por los responsables o por los terceros, ante la instancia y conforme a los medios que determinen las leyes orgánicas de los tribunales, mediante escrito ante el tribunal que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra (215 a 219). Por último, se contempla el recurso de revisión a tramitarse de acuerdo con la Ley de Amparo (220 y 221), contra las resoluciones definitivas que emita el TFJA, a interponerse por la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación, mediante escrito que se presente ante el propio Tribunal, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Respecto del cumplimiento y ejecución de las sanciones impuestas, se llevará a cabo de inmediato, tratándose de personal de base, por el titular del ente público. En las faltas graves, los tribunales están encargados de girar oficios con los resolutivos de la sentencia al superior jerárquico y a la secretaría, previniendo que se le informe en diez días hábiles sobre su cumplimiento, dando vista al Servicio de Administración Tributaria (SAT) u homólogos locales, en caso de sanciones económicas; en cuanto a sanciones a particulares, se ordenará la publicación de la inhabilitación en el DOF y se dará vista al SAT u homólogos locales de las sanciones económicas. Tratándose de personas morales que se sancionen con la suspensión de actividades, se dará vista a la Secretaría de Economía y al SAT; de igual forma, se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decreta esta medida, en el DOF y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; si se trata de disolución de la sociedad, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si se resuelve la no existencia de falta, el tribunal girará oficio con sus resolutivos para su cumplimiento y ordenará la restitución inmediata del servidor público en su empleo, cargo o comisión en caso de haber sido suspendido (222 a 228).

## Relación entre la LGRA y el SNA

Existe una estrecha relación entre la LGRA y el SNA, no sólo por su origen a partir de la misma reforma constitucional. Para comenzar, la primera hace múltiples referencias a la segunda, incluyéndola en su articulado y haciendo depender varias de sus disposiciones de las resoluciones adoptadas en el seno del SNA.

En el artículo 8 de la LGRA, se indica que el SNA establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la federación, las entidades federativas y los municipios. En el numeral 10 se establece que los OIC serán competentes para implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el SNA (fr. I).

En los diversos 15, 16 y 19 se apunta que, para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los OIC, considerando las funciones que a cada uno les corresponda, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el SNA. Asimismo, se establece el deber de observar el código de ética emitido conforme a los lineamientos del SNA y se instruye a los entes públicos a implementar los mecanismos de coordinación que, de conformidad con la LGSNA, determine su comité coordinador, e informar a dicho órgano de los avances y resultados que estos tengan, a través de sus OIC.

Por último, el artículo 23 indica que el Comité Coordinador del SNA deberá establecer los mecanismos para promover y permitir la participación de la sociedad en la generación de políticas públicas dirigidas al combate a las distintas conductas que constituyan faltas administrativas. Para la rendición de cuentas, el artículo 26 establece que la Secretaría Ejecutiva del SNA llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la Plataforma Digital Nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la LGSNA, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador. Todo el mecanismo de declaraciones de patrimoniales, conflicto de interés y constancias de declaraciones fiscales se vincula a la plataforma a cargo del SNA y a los formatos emitidos en su seno. Lo mismo puede decir-

se respecto del Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados, pues parte de la misma Plataforma Digital Nacional (artículo 59) y ésta puede estar abierta a las denuncias de presunta responsabilidad administrativa (93).

## Conclusión

El poder revisor de la Constitución consideró que el problema de la corrupción era de tal manera grave y extendido en el país, que era necesario establecer un sistema eficaz y estándares normativos aplicables a todos los órdenes de gobierno, previendo que la regulación específica se haría mediante leyes generales, incluyendo la consideración de que se trataría de «bases mínimas», sin perjuicio del ejercicio de «facultades concurrentes». En observancia de lo ordenado y en virtud de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, se elaboraron y publicaron los ordenamientos reglamentarios de dicha reforma el 18 de julio de 2016, iniciando el proceso para la implementación del SNA.

La homologación de estándares mínimos a observar tratándose del combate a la corrupción es uno de los motivos que condujo a afirmar la necesidad de una ley de carácter general en materia de responsabilidades administrativas, elaborada en gran parte gracias a iniciativas ciudadanas, buscando niveles mínimos de aceptabilidad de obligaciones de los servidores públicos, del catálogo de faltas, de la necesidad de inhibir prácticas y hechos indeseables de particulares. A su vez, este ordenamiento tuvo a la vista las convenciones internacionales suscritas por México en materia de combate a la corrupción, de modo que introdujo procedimientos claros y comunes respetuosos de los derechos humanos para investigar, substanciar y resolver la existencia o inexistencia de faltas administrativas, abriendo su vinculación con la materia penal en caso de determinarse la comisión de delitos relacionados con hechos de corrupción. De la misma manera, se prefirió el enfoque sistemático al orgánico, fortaleciendo los mecanismos de coordinación, por lo que es natural que varios de los ordenamientos emanados de la reforma del 27 de mayo de 2015 se relacionen estrechamente entre sí, como es el caso de la LGRA y de la LGSNA.

De lo que se trata ahora es de su correcta y plena aplicación, considerando que a escala nacional se requiere asegurar que la transparen-

cia, la participación ciudadana y el imperio de la ley sean los mejores instrumentos para inhibir la desviación de la actuación de los servidores públicos y los particulares, en perjuicio de las mayorías, dándose así cabal cumplimiento a los compromisos asumidos por México en los instrumentos recomendados por la comunidad internacional.



---

## Referencias

---

*Diario Oficial de la Federación.* (18 julio de 2016a). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

*Diario Oficial de la Federación.* (18 julio de 2016b). Ley General de Responsabilidades Administrativas.

*Diario Oficial de la Federación.* (18 julio de 2016c). Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

*Diario Oficial de la Federación.* (18 julio de 2016d). Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Senado de la República. (13 de diciembre de 2013). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, que aprobó el «Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción». Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Dictamen\\_Anticorruptcion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorruptcion.pdf)

# Facultades de fiscales para simulaciones de y abuso del derecho y

## XXIX

### **Facultades de las autoridades fiscales para determinar simulaciones de actos jurídicos y abuso del derecho y control jurisdiccional**



Augusto Fernández Sagardi  
Con la colaboración de  
Mélanie Andrea Sarabia Fornes



# las autoridades determinar actos jurídicos control jurisdiccional

## Antecedentes

**S**e ha discutido que si la autoridad fiscal cuenta con facultades para determinar créditos fiscales derivados de simulaciones de actos jurídicos o si debe acudir en primer lugar a un juez civil, a fin de que se pruebe ante él y decida si se está en presencia de una simulación de actos.

Esta posición se debe a la existencia de la disposición contenida en el artículo 2183 del Código Civil Federal, denominado en la fecha de su emisión como «Código Civil para el Distrito y territorios federales en materia común y para toda la República en materia federal» contemplado dentro del capítulo «De la simulación de los actos jurídicos» que aún reza así: «2183. Pueden pedir la nulidad de los actos simulados, los terceros perjudicados con la simulación, o el Ministerio Público cuando ésta se cometió en transgresión de la ley o en perjuicio de la Hacienda pública».

Hago notar que este numeral, que no ha sufrido cambio alguno, apareció desde la fecha de publicación del citado Código en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de mayo de 1928, con inicio de vigencia a partir del 1 de octubre de 1932, según su artículo primero transitorio.

Su redacción es clara, el Ministerio Público puede solicitar a un juez civil la nulidad de los actos simulados que perjudiquen a la Hacienda pública. De ahí que la jurisdicción civil fuera plenamente aplicable.

Esta situación duró hasta la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 1938, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1938 y con inicio de vigencia el 1 de enero de 1939.

El artículo 2 transitorio derogó las leyes que se opusieran al Código en comentario, y es mi interés demostrar que con su articulado se le dotó al fisco federal de facultades para decidir acerca de los actos simulados, lo que significa que el artículo 2183 del Código Civil quedó derogado por oponerse al Código Fiscal.

El artículo 11 del Código Tributario en cita determinó que el derecho común *sólo* podrá aplicarse supletoriamente cuando expresamente esté previsto o cuando no exista norma expresa y la aplicación supletoria no sea contraria a la naturaleza propia del derecho tributario. Esta disposición es taxativa: el derecho común *sólo* podrá aplicarse en tales casos.

El artículo 77 estableció que la determinación de los créditos fiscales y las bases para su liquidación correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalando aquí la facultad exclusiva de la autoridad administrativa, con independencia de cualquier otra, judicial incluso. Si en la determinación del crédito, el fisco encuentra actos efectuados en perjuicio del patrimonio del erario, simulaciones y otros ilícitos, dará las bases de su liquidación anulando sus efectos fiscales.

En el capítulo de infracciones y sanciones, concretamente el artículo 228, fracción XIII, destaca para nuestro tema que dicha autoridad puede «castigar» la falta de pago de una prestación fiscal como consecuencia, entre otras, de simulaciones o falsificaciones en que incurra el causante (contribuyente); en el numeral 230 fracción XVII considera infracción de los fedatarios públicos, en los que incluye a jueces «que actúen por receptoría», cuando cooperen con el infractor al fraude fiscal o facilitarles en cualquier forma las alteraciones y ocultaciones dirigidas a defraudar al erario, o cualesquier otros hechos u omisiones que pongan en riesgo la prestación fiscal; mismo caso de funcionarios públicos en el artículo 231.

La autoridad fiscal no podría «castigar» las conductas aludidas si no hubiera tenido facultades para investigar y determinar ilícitos administrativos, entre los que se encuentra sin lugar a dudas la simulación. El legislador no sometió el ejercicio de sus facultades al poder judicial. Estos numerales son los que me inclinan a afirmar que el

artículo 2138 del Código Civil se oponen a lo dispuesto por ellos, por lo que está derogado.

Desde esa fecha las determinaciones de contribuciones y las sanciones impuestas estuvieron sujetas al control jurisdiccional al antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, el cual podía anular el acto administrativo resultante, con base en la facultad concedida en el artículo 160 fracción I, al conocer de juicios iniciados contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias y cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo determinaran la existencia de un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación. Este control juzga si la calificación de «simulación» y sus efectos en la determinación y liquidación de la contribución efectuada por la autoridad se ajusta a la ley.

Durante los siguientes códigos fiscales, el de 1967 y el actual de 1983, las facultades del fisco continuaron en esencia siendo las mismas, así como el control jurisdiccional por el mismo Tribunal, con sus cambios de denominaciones, porque conservó su competencia.

Y para dejar constancia de que las autoridades fiscales tenían facultades para conocer de casos de simulación y sus efectos en la tutela del bien jurídico protegido veamos como intervenían a la luz de la ya derogada Ley Penal de Defraudación Impositiva en materia federal de 1947, cuando en su artículo 8 dispuso: «Para que el Ministerio Público Federal pueda ejercitar acción penal por los delitos previstos en esta ley, será necesario que las autoridades fiscales declaren que, a su juicio, se ha cometido el delito».

## **Facultades del fisco federal para determinar simulación de actos jurídicos**

Desde mi punto de vista el fisco federal no se encuentra supeditado a acudir a jueces para que decidan si se está en presencia de una simulación, ya sea absoluta o relativa, cuando se afecta el interés fiscal; cuenta con una amplia gama de facultades para probarlo por sí y ante sí cuando ejercita sus facultades de revisión y determinación de la contribución. Esta no es una facultad omnímoda puesto que se encuentra sujeta al control jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa si el particular afectado acude a juicio impugnando tal determinación.

Creo, por tanto, que sí tiene facultades para descubrir y declarar ilícitos tributarios como simulaciones, falsedades e inexistencias cuando se afecten los intereses fiscales federales. Y como veremos adelante también puede impedir el abuso del derecho en determinadas circunstancias.

Para el mejor desarrollo de este estudio dividiré la exposición en la *facultad general* de descubrimiento probatorio, declaración de la existencia de la simulación y en general del ilícito tributario, y las *facultades específicas* con el mismo fin, incluyendo el abuso del derecho. Deseo dejar claro que estas reflexiones no son aplicables al delito tributario puesto que quien lo declara sí es un juez.

## **Facultad *general* de descubrimiento probatorio y declaración de la existencia de la simulación**

Esta facultad se encuentra implícita en los artículos 42 y 50 del Código Fiscal de la Federación y en forma explícita en el 75, fracción II, inciso a, 83, fracción IV y 89, fracción II del mismo ordenamiento.

Desde la emisión del Código Fiscal de la Federación de 1938, vigente a partir del 1 de enero de 1939, las autoridades fiscales no están supeditadas al criterio de jueces civiles para comprobar y declarar la simulación, inexistencia o demás ilícitos tributarios, sino que es su facultad poder hacerlo en el momento en que mediante la revisión a la situación fiscal de los contribuyentes descubran hechos falsos o inexistentes porque ello revela el incumplimiento de las disposiciones fiscales, que afecta principalmente en la base gravable de las contribuciones, y, por consiguiente, cuando emita resolución derivada de tal revisión y por los hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales.

Una simulación de actos jurídicos es un claro hecho que entraña incumplimiento de disposiciones fiscales si ocasiona una disminución de sus obligaciones tributarias, y siempre y cuando haya sido probada durante el ejercicio de las facultades de fiscalización de las autoridades. En este subtítulo no estamos hablando de una facultad de presunción legal, sino de la determinación cierta de la simulación de actos jurídicos o de su inexistencia, mediante un efectivo descubrimiento probatorio del ilícito tributario.

Recordemos que nuestro Código Civil Federal, en sus artículos 2181 y 2182, establece que es simulado el acto en el que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas. Que es absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real, y relativa, cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter. La simulación absoluta no produce efectos jurídicos. Descubierto el acto real que oculta la simulación relativa, ese acto no será nulo si no hay ley que así lo declare.

Cuando el fisco descubre una simulación absoluta puede desconocerle cualquier efecto fiscal y si es una simulación relativa puede darle los efectos que corresponda al acto real descubierto.

Y no se puede negar la facultad expresa de la autoridad de poder imponer sanciones cuando «se haga uso de documentos falsos o en los que se hagan constar operaciones inexistentes» y «registrarlos» en contabilidad como dicen los numerales arriba citados y, mediante el descubrimiento probatorio de la falsedad o inexistencia, imponer esa agravante a la conducta infractora.

Los propios tribunales han decidido que las autoridades, mediante sus facultades de comprobación, pueden determinar la improcedencia de las pretensiones del contribuyente por el hecho de ser inexistentes los actos o actividades registrados en su contabilidad y supuestamente respaldados por los comprobantes fiscales exhibidos, facultad inmersa en el artículo 42 del Código Tributario Federal de verificar la materialidad de las operaciones económicas gravadas (Jurisprudencia 2ª./J. 78/2019 [10ª.]).

## **Facultades *específicas* de determinación de la existencia de la simulación mediante el descubrimiento probatorio**

Las encontramos explícitamente otorgadas en los artículos 177 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y en el 69-B del Código Fiscal de la Federación.

### **Artículo 177 LISR**

La facultad contemplada en el artículo 177 citado se encuentra ubicado dentro del capítulo I del título sexto, denominado «De las entidades extranjeras controladas sujetas a regímenes fiscales preferentes» y amerita dos comentarios, el primero está dirigido a la no necesidad de su regla-

mentación y, el segundo, a la dificultad práctica de la determinación de la simulación que contempla.

Este artículo, en sus cinco últimos párrafos, dispone:

Para los efectos de esta ley las autoridades fiscales podrán, como resultado del ejercicio de las facultades de comprobación que les conceden las leyes, determinar la simulación de los actos jurídicos exclusivamente para efectos fiscales, la cual tendrá que quedar debidamente fundada y motivada dentro del procedimiento de comprobación y declarada su existencia en el propio acto de determinación de su situación fiscal a que se refiere el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, siempre que se trate de operaciones entre partes relacionadas en términos del artículo 179 de esta Ley.

En los actos jurídicos en los que exista simulación, el hecho imponible gravado será el efectivamente realizado por las partes.

La resolución en que la autoridad determine la simulación deberá incluir lo siguiente:

- a. Identificar el acto simulado y el realmente celebrado.
- b. Cuantificar el beneficio fiscal obtenido por virtud de la simulación.
- c. Señalar los elementos por los cuales se determinó la existencia de dicha simulación, incluyendo la intención de las partes de simular el acto.

Para efectos de probar la simulación, la autoridad podrá basarse, entre otros, en elementos presuncionales.

En los casos que se determine simulación en los términos de los cuatro párrafos anteriores, el contribuyente no estará obligado a presentar la declaración a que se refiere el artículo 178 de esta Ley.

¿Qué necesidad de reglamentar el ejercicio de las facultades del fisco federal sólo en los supuestos de operaciones con regímenes fis-



cales preferentes, teniendo la facultad general en el Código Fiscal de la Federación? Tal pareciera que entonces las facultades del fisco, en materia de determinación de actos simulados, se concreta sólo a tales circunstancias, lo que es equívoco, puesto que cuenta con la facultad general. Se puede interpretar que las reglas ahí descritas son las aplicables a los casos y circunstancias de operaciones en regímenes fiscales preferentes, no en la generalidad de los demás casos.

Estas reglas incorporan la imposible, si no es que muy difícil, obligación expresa de señalar los elementos que prueben la «intención de las partes de simular el acto», porque sabemos que la simulación es refractaria a la prueba directa. Los elementos indiciarios no son concluyentes, sólo son indicios no prueba, y en ocasiones no son ni siquiera prueba indirecta. La intención es una actitud subjetiva que, sin confesión expresa, resulta muy difícil de probar, si no es que imposible.

Cuando menos se le dotó a la autoridad de la posibilidad de acudir a elementos presuncionales, que necesariamente al interpretarlos incorporan aspectos altamente subjetivos que los hace no contundentes. En cambio, la facultad genérica no obliga a probar la intención de simular de las partes, atiende a consideraciones de corte objetivo.

Además, no contempla el efecto en caso de la simulación absoluta, sólo lo hace en la relativa cuando establece que los efectos fiscales serán los correspondientes al hecho imponible efectivamente realizado por las partes.

## **Artículo 69-B CFF**

Otra de las disposiciones que otorga facultad a las autoridades fiscales para determinar simulaciones es claramente la contenida en el artículo 69-B del Código Tributario Federal que, en su primer párrafo, establece:

Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

Obsérvese que con elementos objetivos puede arribar a la presunción de la inexistencia de los actos amparados por los comprobantes; sabemos que la simulación puede ser absoluta o relativa, en este caso estamos en presencia de la absoluta porque no existe nada real de lo que se pretende amparar por tales documentos.

La consecuencia es privar de efectos fiscales a los documentos, es decir, no serán deducibles para el impuesto sobre la renta ni acreditable el impuesto al valor agregado que traigan añadidos.

Se podría argumentar que entonces el emisor no debe acumularlos para ambas contribuciones; circunstancia que pareciera lógica y justa, sin embargo, la verdad en las situaciones descubiertas es que tampoco lo hacen efectivamente en la realidad.

No abundaremos más en virtud de que nos saldríamos del tema principal que es el de verificar la facultad expresa de las autoridades fiscales de descubrir y, por ende, determinar una simulación que afecte el interés fiscal.

## **Facultades de las autoridades fiscales en el abuso del derecho**

Ésta es la parte del estudio más difícil de desentrañar en virtud de que el concepto «abuso del derecho» es doctrinario y no está reconocido expresamente en nuestro sistema jurídico<sup>1</sup>. Existen disposiciones en el Código Civil Federal que podríamos calificar de abuso del derecho, pero no aplicables al derecho tributario mexicano, como las siguientes:

**Artículo 16.-** Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas.

---

1 El abuso del derecho como transgresión de un genérico deber jurídico. El acto realizado en el ejercicio de un derecho es en principio un acto lícito, un comportamiento permitido por la ley. Pero a través del llamado abuso del derecho, dicho comportamiento jurídicamente admitido se convierte en un fenómeno que consiste en el ejercicio excesivo, irregular, desconsiderado, anormal y, en cualquier caso, antisocial de un derecho subjetivo susceptible de causar daño en relación con un interés ajeno. Es decir, sustancialmente contrario a la moral social (Fernández, 1992, pp. 143-145).

**Artículo 840.-** No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.

**Artículo 1912.-** Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho.

Ahora bien, existen otros conceptos también doctrinarios, como el fraude de ley y el negocio jurídico indirecto, que sí pueden tener efecto en el derecho tributario.

En un esfuerzo de síntesis entendemos que en el fraude de ley se respeta la letra, pero no su espíritu, acudiendo a otras leyes que le den cobertura para conseguir un resultado que eluda lo prohibido. Y el negocio jurídico indirecto es el ejercicio de varios actos para eludir el cumplimiento de una obligación de hacerlo directamente, consiguiendo el mismo resultado, en mayor o menor medida.

¿Tiene facultades el fisco para combatir estos fenómenos jurídicos? Veamos si el nuevo artículo 5 A del Código Fiscal de la Federación, a partir del 1 de enero de 2020, se las concede. Dispone expresamente en su primer párrafo:

5ª. Los actos jurídicos que carezcan de una razón de negocios y que generen un beneficio fiscal directo o indirecto, tendrán los efectos fiscales que correspondan a los que se habrían realizado para la obtención del beneficio económico razonablemente esperado por el contribuyente.

Desde mi punto de vista este párrafo intenta combatir el fraude de ley eliminando los actos jurídicos efectuados y substituyéndolos por los que *se debieron haber realizado* para conseguir el beneficio económico. Precisamente la sanción doctrinaria en caso de fraude de ley consiste en eliminar las medidas que eludieron la ley y aplicar las consecuentes.

Las dificultades prácticas que se prevé que encontrarán las autoridades fiscales para aplicar este mecanismo son: 1) descubrir y demostrar el fraude de ley; 2) demostrar que los actos jurídicos utilizados carecen de una razón de negocios; 3) determinar cuáles serían los actos

jurídicos apropiados, y 4) determinar el beneficio económico «razonablemente» esperado por el contribuyente<sup>2</sup>.

Haciendo una abstracción de las dificultades prácticas relacionadas, aquí tenemos una facultad expresa para combatir el fraude de ley en materia tributaria. Y para combatir el negocio jurídico indirecto, el cuarto párrafo de la norma en comentario dispone:

Adicionalmente, la autoridad fiscal podrá presumir, salvo prueba en contrario, que una serie de actos jurídicos carece de razón de negocios, cuando el beneficio económico razonablemente esperado pudiera alcanzarse a través de la realización de un menor número de actos jurídicos y el efecto fiscal de estos hubieran sido más gravosos.

Igual que en el fraude de ley, saltan a la vista los problemas prácticos de aplicación de la norma, con el atenuante para el contribuyente de que esta presunción es «salvo prueba en contrario». Para el efecto de este artículo baste decir que aquí se encuentra un método para combatir el negocio jurídico indirecto.

## Control jurisdiccional

El resultado del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales que aquí hemos tratado es que están sujetas al control jurisdiccional mediante el escrutinio de los tribunales si el particular las objeta, lo que es recomendable en un Estado de derecho donde las autoridades no son omnipotentes.

---

2 Párrafo 2, artículo 5 A: «En el ejercicio de sus facultades de comprobación, la autoridad fiscal podrá presumir que los actos jurídicos carecen de una razón de negocios con base en los hechos y circunstancias del contribuyente conocidos al amparo de dichas facultades, así como de la valoración de los elementos, la información y documentación obtenidos durante las mismas».

Párrafo 4, artículo 5 A: «La autoridad fiscal podrá presumir, salvo prueba en contrario, que no existe una razón de negocios, cuando el beneficio económico razonablemente esperado, sea menor al beneficio fiscal».

Párrafo 6, artículo 5 A: «Se considera que existe beneficio económico razonablemente esperado, cuando las operaciones del contribuyente busquen generar ingresos, reducir costos, aumentar el valor de los bienes que sean de su propiedad, mejorar su posicionamiento en el mercado, entre otros casos».

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es, en materia de legalidad, el competente para conocer de los juicios que se promuevan contra de las resoluciones administrativas que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación (Ley Orgánica Federal de Justicia Administrativa, artículo 3, fracción II).

## **Conclusiones**

Las autoridades fiscales federales tienen competencia para determinar simulaciones, fraudes de ley y negocios jurídicos indirectos que afecten la Hacienda pública, sin necesidad de someterse a jueces civiles. Después de ejercidas sus facultades, sus resultados pueden ser objeto de escrutinio jurisdiccional mediante juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

---

## **Referencias**

---

Fernández, C. (1992). *Abuso del derecho* (pp. 143-145). Buenos Aires: Astrea.

Ley Orgánica Federal de Justicia Administrativa, artículo 3, fracción II

# Análisis del anticorrupción vinculación con del lavado financiamiento

**XXX**

## **Análisis del sistema anticorrupción y su vinculación con la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo**



Elizabeth Espinoza Monroy  
Con la colaboración de  
Paulina Fuentes Valenzuela



# sistema pccion y su la prevención de dinero y al terrorismo

**E**l fenómeno de la corrupción se ha extendido en el mundo; como consecuencia se ha incrementado la pobreza y desigualdad. Existen, a nivel mundial, mecanismos implementados por diferentes organismos internacionales para detener su crecimiento. El desarrollo de la corrupción va de la mano con el ocultamiento de las ganancias obtenidas a través del sistema financiero internacional. Recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos destacó, en su manual para inspectores y auditores fiscales en la materia, las fases del lavado de activos (OCDE, 2019), además, demostró que la credibilidad pública de algunas profesiones había decrecido pues se ha profesionalizado el lavado de activos mediante el apoyo de servidores públicos y la prestación de servicios para la colocación, oscurecimiento y la integración de activos procedentes de delitos subyacentes que gozan de impunidad ante un sistema de gobierno mundial afectado por la corrupción. Es en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada en 2003, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en 2005, donde se reconoce que los flujos internacionales de dinero ilícito no sólo provienen del tráfico de estupefacientes. Entre las acciones que la comunidad internacional debe tomar están la supervisión y reglamentación de todo el sistema financiero y actividades económicas

susceptibles no bancarias, asimismo, destacan que deben crearse unidades de inteligencia financiera (Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2004).

## El origen

Derivado del proceso de globalización, analizar el sistema anticorrupción debe realizarse desde varios ángulos, uno de ellos es considerar que la corrupción es un delito subyacente a la comisión de otro tipo penal denominado lavado de activos. En este sentido, se puede afirmar que los ganancias obtenidos de la corrupción son frecuentemente integrados al sistema financiero mundial. La denominación de lavado de dinero proviene de Estados Unidos, es conocido que las mafias norteamericanas manejaban una red de lavanderías denominadas Sanitary Cleaning Shops, éstas operaban con dinero en efectivo y no requerían identificación de operaciones, ni de los clientes, lo que daba lugar a disfrazar el dinero obtenido de delitos como la venta de bebidas alcohólicas, extorsión y prostitución. Es en el juicio de Al Capone, en 1928, donde surge el término *lavado de dinero*. En este proceso legal, quedó en evidencia la complicidad de autoridades, dejando claro que, para que esta red criminal operara en la década de los años 20, existió un vínculo entre miembros de las autoridades y este grupo delictivo. Esta relación se llevó a cabo por medio de mecanismos de corrupción que involucraban a series de funcionarios que les permitían operar de forma impune, dando a estos grupos la posibilidad de fuentes seguras de ingresos debilitando al sistema de seguridad nacional de Estados Unidos.

Por lo que respecta a los inicios de la prevención de lavado de activos en 1970, el Gobierno de Estados Unidos crea el Bank Secrecy Act, el objetivo de esta ley es regular el flujo de efectivo desmesurado en los organismos financieros, con ello, las instituciones que prestaban servicios financieros debían reportar las transacciones a las autoridades, regularmente 10,000 dólares americanos en efectivo. Sin embargo, esta ley carecía de una función sancionadora contra los lavadores de dinero, por lo que, en el Gobierno de Ronald Regan en 1986, nace el Money Laundering Control Act, esta ley prevé y criminaliza a las personas que realizan transacciones de dinero de procedencia ilícita (Office of the Comptroller of the Currency, 2020).



## Contexto internacional

En el contexto internacional podemos identificar fenómenos que han favorecido el ocultamiento de capitales derivados de actividades ilícitas, entre los que podemos nombrar a la operación transnacional de los servicios financieros, la desregulación bancaria, la innovación tecnológica al servicio del cibercrimen, los países denominados paraísos fiscales, el secreto bancario, los sistemas de desregulación bancaria, la simulación de prevención de la corrupción y el lavado de activos en sistemas jurídicos ineficaces, la operación de criptomonedas, la operación de redes criminales transfronterizas y la impunidad (OCDE, 2019).

Los esfuerzos de cooperación internacional han iniciado en las décadas de los setenta y ochenta; la creación de instituciones internacionales obedece al crecimiento acelerado del uso de instituciones financieras para el lavado de activos, el uso desmesurado de los servicios financieros a nivel mundial fortalece a los grupos criminales porque, derivado del blanqueamiento y legitimación de capital de fuente ilícita, fortalece sus redes de operación a través de la corrupción.

Una de las principales instituciones internacionales es el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS). El origen de esta organización se debe a una fuerte crisis financiera, de este hecho surgió la necesidad de establecer un sistema prudencial de operación bancaria y es cuando los presidentes de los bancos centrales pertenecientes a los países denominados como el G10 establecen una serie de políticas y normativas de mejores prácticas en la esfera de la supervisión bancaria. En 2014, el Comité de Basilea emite el documento denominado *Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el blanqueo de capitales y la financiación al terrorismo*. En la conformación del documento se detallan los requisitos para una supervisión bancaria eficaz, la aplicación de una metodología de evaluación y criterios para evaluar el cumplimiento de los principios básicos, en los cuales puede apreciarse una clara estrategia de seguimiento continuo, debida diligencia del cliente, gestión eficaz de la información y mecanismos de bloqueo de activos. Actualmente sus miembros son representantes de los bancos centrales de 28 países, incluido México (BSBS, 2013).

Sin duda, la labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra el lavado de activos y financiamiento al terrorismo tuvo dos aportaciones emblemáticas de carácter histórico, gracias a dos resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad, la primera identificada

como la resolución 1267 en 1999, en la cual se determina que Afganistán protegía y auxiliaba a un importante grupo terrorista denominado los *talibanes*. En esta resolución se destaca la participación de los talibanes en actos terroristas contra embajadas de Estados Unidos y, en consecuencia, se solicita a Afganistán que deje de dar protección y ejerza acciones contra el incremento de adiestramiento de terroristas, además, se exige a Afganistán que entregue a Bin Laden, líder de esta agrupación criminal. En materia de PLD/ FT se enlista negar la autorización de despegar de su territorio cualquier aeronave que sea propiedad o se encuentre en uso de este grupo delictivo, además de congelar los fondos y recursos financieros.

Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, perpetrados en las ciudades de Nueva York, Washington D. C. y Pensilvania, fueron punto de partida para la resolución 1373 (2001), en la cual se determina que todo acto terrorista atenta contra la paz mundial y la seguridad internacional. Se hace un llamado a la comunidad internacional, por lo tanto, los países deben hacer uso de figuras jurídicas internacionales en sus sistemas de justicia domésticos encaminados a prevenir y reprimir el terrorismo, congelar los recursos financieros de los grupos terroristas, asegurar que no exista impunidad contra actos terroristas, denegar refugio a grupos dedicados al terrorismo y evitar la porosidad de las fronteras.

Como resultado de los acontecimientos del 11 de septiembre, la comunidad internacional hizo frente a los llamamientos a intensificar las labores en materia LD/FT. Min Zhu, subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional destacó que el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo son delitos financieros que tienen consecuencias económicas. Pueden amenazar la estabilidad del sector financiero de un país o su estabilidad externa en general. Los regímenes eficaces de lucha contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo son esenciales para salvaguardar la integridad de los mercados y del marco financiero mundial, ya que ayudan a mitigar factores que propician abusos financieros. Las medidas para evitar y combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, por lo tanto, responden no sólo a una imperativa moral sino a una necesidad económica (FMI, 2016). En esta declaración quedaron patentes las funciones del FMI consistentes en la asistencia técnica para que los países cumplan recomendaciones de GAFI con políticas de evaluación más estrictas (Consejo de la Naciones Unidas, 2001).

El Banco Mundial es una institución internacional que ha implementado un programa de lucha contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, en el cual se desarrolla como política esencial una evaluación periódica del sector financiero, este mecanismo se compone de dos factores: integridad financiera y buen gobierno. Denominada Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (The Stolen Asset Recovery Initiative, STAR, por sus siglas en inglés), tiene como objetivo recuperar los montos robados y apoyar a los países que fueron privados de sus recursos para reformular su crecimiento económico. Los ejes medulares de este programa consisten en: a) promover la devolución oportuna del producto de la corrupción; b) identificar las tendencias en las prácticas y volúmenes de recuperación activos; c) proporcionar una base de pruebas para la formulación de políticas; d) promover la transparencia y la rendición de cuentas en la recuperación de activos internacionales, y e) medir el progreso hacia la meta 16.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (World Bank Gov, 2017).

El fenómeno global de la corrupción ha generado condiciones de pobreza y violencia transfronteriza, por ello el Banco Mundial (BM) ha centrado parte de sus esfuerzos en la recuperación de activos, siguiendo la ruta de los flujos de efectivo a través del sistema bancario internacional. El BM publica una lista internacional de las empresas corruptas, y ha generado programas anticorrupción en más de 100 países implementando mecanismos de denuncia de corrupción.

El grupo Wolfsberg ha puesto en marcha los principios antiblanqueo para la banca privada, el propósito principal de estos preceptos es generar una barrera para las transacciones de flujo de efectivo provenientes de operaciones ilícitas, igualmente, ha diseñado procedimientos para mitigar los factores de riesgo dentro de la banca privada. Los miembros del grupo son Banco Santander, Bank of América, Bank of Tokio-Mitsubishi UFJ, Barclays, City Group, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, J. P. Morgan Chase, Société Générale, Standard Chartered Bank y UBS (Banco Mundial, 2018).

En 1989, se llevó a cabo la 15ª cumbre de los países del G7 y el presidente de la Comisión Europea, en ella se origina el Grupo de Acción Financiera internacional (GAFI por sus siglas en francés). Este organismo Internacional actualmente cuenta con 37 países miembros y dos organizaciones regionales. De acuerdo con el mandato GAFI 2012-2020, el GAFI tiene como objetivo principal:

fijar estándares y promover la efectiva implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional. En colaboración con otros participantes internacionales, el GAFI también trabaja para identificar vulnerabilidades a nivel nacional con el propósito de proteger al sistema financiero internacional de usos indebidos. (GAFI 2012-2020, 2020, p. 2)

Esta organización ha establecido normas básicas de evaluación conocidas como las 40 recomendaciones del GAFI, que implican parámetros de autoevaluación y la evaluación mutua. La autoevaluación tiene como objetivo un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones en la aplicación de la legislación doméstica de sus miembros. En la evaluación mutua se lleva a cabo un proceso de valoración donde se mide el nivel de aplicación de las recomendaciones. Los dos aspectos más relevantes desarrollados en estas 40 recomendaciones son el enfoque basado en riesgos y la cooperación internacional. Entre los organismos regionales adaptados al modelo del GAFI se encuentran:

Grupo sobre Lavado de Activos de Asia y Pacífico (APG)

Grupo de Acción Financiera del Caribe (CFATF)

Grupo Euroasiático de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (EAG)

Grupo Anti-Lavado de Dinero del África del Este y del Sur (ESAAMLG)

Comité de Expertos sobre la Evaluación de Medidas Anti de Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo del Consejo de Europa (MONEYVAL)

Grupo de Acción Financiera de Sudamérica sobre Lavado de Activos (GAFISUD)

Grupo de Acción Intergubernamental contra el Lavado de Activos en África Occidental (GIABA) Grupo de Acción Financiera del Medio Oriente y Norte de África (MENAGAFI), (GAFI, 2020).

La resolución 1617 del Consejo de la ONU pone especial énfasis en la implementación de las 40 recomendaciones del GAFI, las cuales conforman una directriz internacional muy importante en la materia de PLD/FT, es así que procedente de la recomendación 29, donde especifica que

los países deben establecer una unidad de inteligencia financiera que pueda hacer funciones de centro nacional para la recepción y análisis y para la generación de reportes y exámenes sobre operaciones sospechosas y relevantes, siendo éste uno de los pilares de la creación del grupo EGMONT (EGMONT, 2020).

## **La estructura nacional mexicana anticorrupción**

La política internacional anticorrupción ha permeado en diferentes ámbitos de la legislación mexicana alcanzando a consolidar un sistema con estándares internacionales, sin embargo, los escándalos de corrupción continúan siendo un factor por el cual la credibilidad del servicio público ha mermado. En México, el Sistema Nacional Anticorrupción ha tomado como ejes centrales: 1) fortalecer la coordinación entre sus integrantes, 2) atacar la corrupción desde sus causas y cerrar sus áreas de oportunidad, 3) garantizar el acceso a la información y la transparencia de las acciones de Gobierno, 4) promover la fiscalización oportuna del gasto público y 5) lograr el fortalecimiento institucional. A nivel legislativo se generó un marco normativo establecido en la Ley General Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Para asegurar el éxito de este sistema se debe contar con total independencia de los poderes, con sistemas de transparencia y observación, que no sólo impliquen disuasión, control y penalidades altas sino una cultura de honradez y civilidad. Según la OCDE (2017) los Gobiernos han gastado cantidades sobresalientes en contratos públicos, urgiendo a los países a implementar esquemas de auditoría eficaces, sin embargo, si estos sistemas no cuentan con independencia presupuestaria e independencia en la designación de los cargos de los titulares, corren riesgo de restarle fuerza a la actuación de la eficacia de todo el sistema.

## **La estructura mexicana implementada para el combate y prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo**

En México el sistema anti-PLD/FT se complementa con el Sistema Nacional Anticorrupción. El primero está conformado por instituciones que colaboran bajo un marco legal muy definido. En materia de regu-

lación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con unidades que tienen entre sus responsabilidades emitir normas en materia de PLD/FT, convirtiéndose así en supervisores de la aplicación de esta normatividad. Recaban, analizan, diseminan operaciones financieras y denuncian a los posibles implicados en lavado de dinero. En materia de detección, la Unidad de Inteligencia Financiera Mexicana tiene un papel destacado en el tema, de acuerdo a las notas interpretativas de la Recomendación 29 del GAFI, la UIF mexicana tiene una estructura operativa del tipo administrativo, entre sus funciones se destacan la elaboración de la lista de personas bloqueadas, recibe y analiza información financiera contenida en diferentes tipos de reportes y avisos que le son enviados por los sujetos supervisados sobre actos que realicen sus clientes con sus clientes y usuarios, que pudiesen favorecer actividades de colocación y encubrimiento de activos producto de delitos subyacentes. El sistema normativo mexicano cuenta con regulaciones prudenciales sobre sectores supervisados en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo entre las que se encuentran: las casas de bolsa, casas de cambio, almacenes generales de depósito, sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, asesores en inversiones, afianzadoras, Afores, la CONSAR, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, fondos de inversión, sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias, organismos de integración financiera rural, uniones de crédito, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero e instituciones de tecnología financiera. Entre los sectores supervisados en materia de PLD/FT se encuentran las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, centros cambiarios y transmisores de dinero. Todas las anteriores supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Las empresas que prestan servicios de juegos con apuesta, concursos y sorteos, tarjetas de crédito y de servicios, tarjetas prepagadas, cheques de viajero, préstamos o créditos, con o sin garantía, servicios de construcción, desarrollo o comercialización de bienes muebles, comercialización de piedras y metales preciosos joyas y relojes, subasta o comercialización de obras de arte, distribución y comercialización de todo tipo de vehículos (terrestres marítimos, aéreos), servicios de blindaje (vehículos y bienes muebles), transporte y custodia de dinero o valores, prestación de servicios profesionales de manera independiente sin relación laboral, la prestación de servicios de fe pública, recepción de donativos por parte de organizaciones sin fines de lucro, prestación de servicios de comercio exterior, derechos personales de uso y

goce de bienes inmuebles (arrendamiento), intercambio de activos virtuales, compra y venta de acciones o partes sociales (Cámara de Diputados, 2020), deberán presentar avisos e informes a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en los formatos electrónicos que establece previamente la Unidad de Inteligencia Mexicana; de acuerdo con la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPOIRPI), que tiene su origen en las recomendaciones del GAFI 22 y 23, atendiendo en mayor medida a las notas interpretativas. Estos mecanismos tienen varias finalidades, entre las que destacan identificar a sus clientes y usuarios, y conservar y evitar la destrucción de información y documentación que sus clientes les han proporcionado. Además, estas empresas deben contar con un responsable de cumplimiento.

La UIF ha publicado un documento denominado *Tipologías 2016*, en este documento se enlistan las técnicas utilizadas por los grupos delincuenciales para lavar dinero: la de estructura corporativa que simula operaciones para lavar dinero ilícito, el uso de sindicatos para lavar dinero, desarrollo de bienes raíces para lavar dinero, creación de compañías con operaciones internacionales para lavar dinero y el uso de personas jóvenes para enviar dinero al extranjero proveniente del narcotráfico. Aunado al documento denominado *Tipologías 2016*, y de acuerdo con la Recomendación 1 del GAFI «Enfoque basado en riesgos», la UIF publica la *Evaluación Nacional de Riesgos de LD y FT en México*, en la cual se realiza una evaluación sobre las actividades encaminadas a la prevención PLD y FT y establece dónde están las áreas que merecen especial atención para mitigar riesgos.

En materia de combate a los delitos de corrupción y lavado de activos, es la Fiscalía General de la República la que cuenta entre sus funciones investigar y comprobar los vínculos con actividades criminales, determinar el ejercicio de la acción penal, asegurar bienes de procedencia ilícita, integrar averiguaciones que los lleven a conseguir sentencias condenatorias y decomiso de bienes de procedencia ilícita.

## Conclusiones

La manifestación de la corrupción, el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo ha causado diversas problemáticas sociales y económicas, no sólo en México, sino a nivel mundial. El impacto que tie-

nen dichas prácticas ha ido escalando con el paso del tiempo, dañando la estructura financiera y social de todo el mundo. A través de los años se ha logrado llevar a cabo una cooperación internacional, implementado medidas en los distintos países que van desde simples reglamentos hasta convenciones internacionales y bancos mundiales, sin embargo, no han sido suficientes para poder controlar de la manera más adecuada dicho fenómeno, puesto que se debe resolver desde distintas perspectivas. Es así como la comunidad internacional continúa emitiendo propuestas para crear unidades de inteligencia financiera, entre algunas otras medidas para responder de manera adecuada a la problemática financiera actual.

Es imperante que se continúe con la eficaz actualización de regímenes que luchen contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, pues a través de éstos se buscará el salvaguardo de mercados internacionales. Todo lo anterior propiciará que exista un sano mercado financiero y que, con el paso de los años en los que se implementen dichos mecanismos, se mitiguen los abusos financieros.

Como bien se menciona, en México la corrupción ha detenido el crecimiento de distintos sectores, mermando los avances sociales y económicos. Lo anterior es derivado de la cultura de la corrupción que se tienen en el país. Sin embargo, se han logrado ciertos avances en contra de las mencionadas actividades ilícitas, como la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, por mencionar un ejemplo.

A pesar de los esfuerzos actuales, es necesario continuar con la implementación de medidas en el territorio nacional, así como proseguir con la adhesión a convenciones y tratados internacionales que busquen acabar con la corrupción y el lavado de dinero, ya que es una de las mayores problemáticas que aquejan al país. Los organismos nacionales e internacionales son parte fundamental de los esfuerzos en contra de las mencionadas actividades ilícitas, sin embargo, el papel de los ciudadanos como individuos es fundamental en la lucha contra la corrupción, siendo necesario considerarlo una responsabilidad moral y social.



---

## Referencias

---

- Cámara de Diputados. (2020). *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPPIORPI\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPPIORPI_090318.pdf)
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. (2013). Recuperado de [https://www.bis.org/bcbs/charter\\_es.pdf](https://www.bis.org/bcbs/charter_es.pdf)
- Consejo de Seguridad, Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1371.2001*. Recuperada de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf>
- FATF-GAFI. *Grupo de Acción Financiera Internacional*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/>
- FATF-GAFI. *Grupo de Acción Financiera Internacional*. Recuperado de <https://sancionesycontramedidasfinancieras.wordpress.com/2018/01/11/gafi-mexico-informe-de-evaluacion-mutua-2018/>
- Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. (2018). *Entendiendo la Independencia Operativa y Autonomía de la UIF*. Toronto: Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. Recuperado de <https://egmont-group.org/en/content/money-laundering-and-financing-terrorism>
- OCDE. *Lavado de activos y financiación del terrorismo. Manual para inspectores y auditores fiscales*. Recuperado de <https://www.oecd.org/ctp/crime/lavado-de-activos-y-financiacion-del-terrorismo-manual-para-inspectores-y-auditores-fiscales.pdf>
- Office of the Controller of the Currency. (2020). *Bank Secrecy Act*. Recuperado de 2020 (BSA) de <https://www.occ.treas.gov/topics/supervision-and-examination/bsa/index-bsa.html>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrucion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrucion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Tipologías 2016*. Recuperado de [https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/Tipologias\\_2016.pdf](https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/Tipologias_2016.pdf)

The World Bank. (2017). *Stolen Asset Recovery Initiative*. Recuperado de [https://star.worldbank.org/newsroom/qt-resources\\_for\\_journalist=1&page=4](https://star.worldbank.org/newsroom/qt-resources_for_journalist=1&page=4)

Weeks-Brown, R. (2018). *Limpieza a fondo*. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://www.imf.org/external/spanish/index.htm>



# Los jueces es en mate hechos de

**XXXI**

## **Los jueces especializados en materia de hechos de corrupción**



Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria  
Con la colaboración de  
Evan Güner Berlanga Noriega



# especializados ria de corrupción

## Nota introductoria

**E**l 27 de mayo de 2015 se implementó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho sistema es la referencia y base del derecho humano a una buena administración, el cual está conformado básicamente por tres elementos: 1) transparencia, 2) rendición de cuentas y 3) combate a la corrupción.

Bajo esa perspectiva, una de las finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción es la coordinación entre autoridades de diversas ramas jurídicas, las cuales son las encargadas de velar por la prevención, detección de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de sancionar hechos ilícitos en estos supuestos. Es así como autoridades en el ámbito administrativo, penal y fiscal son las operativas para el combate a la corrupción.

En este sentido, existen procedimientos especializados para el ámbito de los hechos de corrupción, tales como el procedimiento administrativo de responsabilidad, proceso penal por delitos cometidos por hechos de corrupción, procedimiento administrativo de bloqueo de cuentas bancarias y, actualmente, la extinción de dominio.

## **El Comité Coordinador en el Sistema Nacional Anticorrupción y la necesidad de incorporar a los tribunales de enjuiciamiento en materia penal**

El Sistema Nacional Anticorrupción mexicano, desde el plano constitucional, actualmente cuenta con la coordinación de diversas autoridades para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, es decir, los ámbitos jurídicos que intervienen en dicho sistema básicamente son administrativo y penal. Las autoridades son las siguientes:

1. Auditoría Superior de la Federación
2. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
3. Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno
4. El presidente del Tribunal federal de Justicia Administrativa
5. El presidente del organismo garante que establece el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
6. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal
7. Un representante del Comité de Participación Ciudadana

Como se puede observar, las autoridades que conforman el Comité Coordinador son investigadoras y resolutoras, es decir, el fiscal anticorrupción, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, únicamente pueden investigar conductas ilícitas, la primera desde el ámbito penal y las dos últimas desde el derecho administrativo disciplinario, además de que éstas pueden resolver faltas administrativas no graves. Asimismo, el Tribunal de Justicia Administrativa resuelve las faltas administrativas graves, sin incursionar en el entorno de las faltas no graves.

En lo que respecta al organismo garante, únicamente puede otorgar información a las autoridades investigadoras externas e internas de su dependencia, sin investigar, ni substanciar y resolver, por lo que no tiene ninguna participación en el procedimiento penal y/o administrativo disciplinario para combatir la corrupción.

En el caso del Consejo de la Judicatura, el régimen procesal penal está direccionado a la esfera operativa del fiscal anticorrupción, sea estatal o federal la investigación; en el caso del ámbito disciplinario, le corresponde al propio Consejo investigar, substanciar y resolver, tanto las faltas administrativas graves como las no graves.

El Comité de Participación Ciudadana, desde una perspectiva operativa procesal en el combate a la corrupción, no ha tenido grandes resultados, pues a pesar de que pueden fungir como denunciante o terceros interesados en el proceso disciplinario, no han tenido gran intervención en los procedimientos.

Es importante señalar que la finalidad del Comité Coordinador es precisamente coordinarse para obtener las mejores prácticas para el combate a la corrupción; sin embargo, y dado el aspecto multidisciplinario con que cuenta el SNA, en dicho comité faltan autoridades para que su complejidad se pueda completar; es así como la Unidad de Inteligencia Financiera, los jueces especializados en extinción de dominio y los tribunales de enjuiciamiento en materia penal deben integrar tal comité, lo anterior en virtud de que también existen procesos penales, la UIF realiza investigaciones con respecto a operaciones con recursos de procedencia ilícita relacionados con hechos de corrupción y la extinción de dominio procede con respecto a los hechos ilícitos que pudieran generarse de investigaciones penales correspondientes a hechos de corrupción.

Sin embargo, en materia penal existe la necesidad de crear tribunales de enjuiciamiento especializados en hechos de corrupción; toda vez que el Sistema Nacional Anticorrupción está diseñado para que a través de una conducta se pueda multifactoriar el derecho, es decir, existe un relativismo punitivo en virtud del cual, con una sola conducta cometida por el servidor público y/o particular, puedan accionar diversas ramas jurídicas y, por ende, utilizar como dato de prueba cualquiera que haya sido obtenido lícitamente por las autoridades que hagan una investigación en el ámbito de la corrupción, es decir, todas las autoridades, de las diversas ramas jurídicas que conforman esta multidisciplina, pueden utilizar al mismo tiempo dicho dato de prueba para investigar, el cual posteriormente será valorado en los diversos procesos para dictar diferentes resoluciones, en el ámbito penal, civil, administrativo y disciplinario.

En virtud de lo anterior, en materia penal los tribunales de enjuiciamiento deben estar especializados en el tema anticorrupción, pues en México, dichos juzgados se encargan de enjuiciar todo tipo de delitos; sin embargo, el dato de prueba en el ámbito anticorrupción también es multidisciplinario, pues deviene de actos administrativos en su mayoría (auditorías gubernamentales, contables, forenses, etc.), y es menester que dichos tribunales pudieran determinar la legalidad de éstos, así

como la obtención lícita de dichas probanzas, por lo que también los juzgados de control deberían especializarse en el tema; lo anterior, con el fin de que se evite la violación de los derechos humanos de los justiciables y no caer en impunidad y, por tanto, en la inoperatividad del Sistema Nacional Anticorrupción.

## **El ámbito penal y administrativo disciplinario para el combate a la corrupción**

La función del servidor público dentro del Estado es de vital importancia con respecto a la sociedad, pues sus funciones están dirigidas a la buena administración de los recursos estatales propinados por los capitales de los ciudadanos mediante el pago de impuestos; por lo que sus actividades deben estar revestidas de honestidad, lealtad, legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

En este sentido, el detrimento social que puede causar la deshonestidad de un servidor público, cualquiera que sea su nivel, mediante una acción ilícita, pudiera verse reflejado en daños de alto impacto hacia la sociedad, incluso, algunas veces irreversibles. Estos daños sociales culminan en el menoscabo del nivel educativo, de salud y, en general, de cualquier ámbito de desarrollo social.

Por tal motivo, los actos ilícitos de alto impacto social cometidos por cualquier servidor público, sobre todo desde la perspectiva del menoscabo económico hacia la administración pública, debe considerarse dentro del derecho excepcional, tanto el tratamiento dogmático, como el procesal.

El rediseño del Sistema Nacional Anticorrupción en México para su operatividad fáctica, es necesaria. En primer término, consideramos importante la eliminación del fuero, así como de los derechos políticos electorales para cualquier servidor público en los casos de los actos ilícitos de alto impacto social, pues en caso contrario, el trato jurídico excepcional sería imposible.

Como segundo lugar, es importante considerar las conductas ilícitas de los servidores públicos que importen un beneficio económico para ellos o para cualquier persona, dentro del ámbito de la excepcionalidad normativa.



Por lo que cualquier acto ilícito cometido por corrupción de un servidor público que tenga las siguientes características debe estar inserto en tratamiento dogmático y procesal especial:

1. Que estén relacionados con cualquier delito de delincuencia organizada.
2. Que su resultado sea económico (en cualquier modalidad) y en detrimento de programas públicos (los cuales invariablemente deben ser financiados por la Hacienda pública).
3. Que se cometa en redes, es decir, mediante tres o más personas participantes.
4. Que obtenga un beneficio económico para sí o para cualquier persona y/o que cause un daño y/o un perjuicio a la Hacienda pública.

En materia penal el tratamiento procesal debe estar dirigido por:

1. Técnicas especiales de investigación:
  - Intervención de comunicaciones
  - Intervención de cuentas bancarias, financieras
  - Usuarios simulados
  - Seguimiento de personas
  - Georreferenciación en tiempo real
  - Bloqueo de cuentas bancarias
  - Extinción de dominio
  - Infiltración de agentes
2. Medida cautelar de prisión preventiva oficiosa
3. Internamiento en prisiones de máxima seguridad
4. Negación de beneficios penitenciarios
5. Prescripciones de la acción penal y de la ejecución de las penas altas
6. Beneficios a cambio de información (testigos protegidos)
7. Reversión de la carga de la prueba
8. Persecución penal en prospectiva
9. Adelantamiento de la punibilidad como barrera de protección social

En cuanto al ámbito del derecho administrativo disciplinario, el tratamiento procesal debe ser el siguiente:

10. Técnicas especiales de investigación:
  - Intervención de comunicaciones
  - Intervención de cuentas bancarias, financieras
  - Usuarios simulados
  - Seguimiento de personas
  - Georreferenciación en tiempo real
  - Bloqueo de cuentas bancarias
  - Extinción de dominio
  - Infiltración de agentes
11. Medida cautelar de suspensión temporal del servidor público
12. Prescripciones altas con respecto a las faltas administrativas graves que formen parte del derecho del enemigo
13. Beneficios a cambio de información (testigos protegidos)
14. Reversión de la carga de la prueba
15. Denunciantes anónimos
16. Adelantamiento de la potestad punitiva del Estado como barrera de protección social

Ante este panorama, consideramos que los delitos cometidos por hechos de corrupción y las faltas administrativas graves que merecen tratamiento especial, que además se encuentran homologados en el Sistema Nacional Anticorrupción, encontrándose en el Código Penal Federal y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respectivamente, son los siguientes:

FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE	DELITO COMETIDO POR HECHOS DE CORRUPCIÓN
<p><b>COHECHO</b></p> <p>Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.</p> <p>También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.</p>	<p><b>COHECHO</b></p> <p>Artículo 222. Cometen el delito de cohecho:</p> <p>I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;</p> <p>II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y</p> <p>III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite:</p> <p>a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo;</p> <p>b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales.</p> <p>Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo.</p> <p>Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p> <p>En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.</p>

FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE	DELITO COMETIDO POR HECHOS DE CORRUPCIÓN
<p><b>PECULADO</b></p> <p>Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</p> <p>En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, los servidores públicos no podrán disponer del servicio de miembros de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al órgano interno de control respectivo o a la Secretaría.</p>	<p><b>PECULADO</b></p> <p>Artículo 223.- Comete el delito de peculado:</p> <p>I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa;</p> <p>II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;</p> <p>III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y</p> <p>IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó. Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p> <p>Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.</p>

FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE	DELITO COMETIDO POR HECHOS DE CORRUPCIÓN
<p><b>ABUSO DE FUNCIONES</b></p> <p>Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.</p>	<p><b>EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES</b></p> <p>Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;</p> <p>II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indevido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.</p>
<p><b>DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS</b></p> <p>Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</p> <p>Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo.</p>	<p>Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones: cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p>
	<p><b>USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES</b></p> <p>Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:</p> <p>III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.</p>

FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE	DELITO COMETIDO POR HECHOS DE CORRUPCIÓN
<p><b>CONTRATACIÓN INDEBIDA</b></p> <p>Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional.</p> <p>Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interposición persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios.</p>	<p><b>ABUSO DE AUTORIDAD</b></p> <p>XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación.</p>

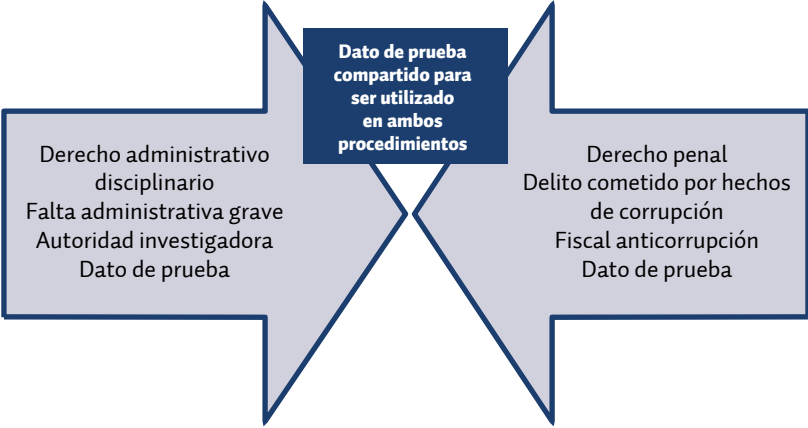
FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE	DELITO COMETIDO POR HECHOS DE CORRUPCIÓN
<p><b>ENRIQUECIMIENTO OCULTO O ACTUACIÓN BAJO CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.</p>	<p><b>ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO</b></p> <p>Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito.</p> <p>Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.</p> <p>No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos.</p> <p>Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones: decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.</p>

FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE	DELITO COMETIDO POR HECHOS DE CORRUPCIÓN
<p><b>SIMULACIÓN DE ACTO JURÍDICO</b></p> <p>Artículo 60 bis. Comete simulación de acto jurídico el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley. Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años.</p>	<p><b>ABUSO DE AUTORIDAD</b></p> <p>VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.</p>



FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE	DELITO COMETIDO POR HECHOS DE CORRUPCIÓN
<p><b>TRÁFICO DE INFLUENCIAS</b></p> <p>Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.</p>	<p><b>TRÁFICO DE INFLUENCIAS</b></p> <p>Tráfico de Influencia Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:</p> <p>I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y</p> <p>II.- Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.</p> <p>III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.</p> <p>IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.</p> <p>Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>

Como se puede observar, las conductas que requieren los tipos administrativos disciplinarios son muy semejantes a los tipos penales con respecto a los delitos cometidos por hechos de corrupción, de tal suerte que la autoridad investigadora de un órgano interno de control, de la Auditoría Superior de la Federación o de la Secretaría de la Función Pública puede intercambiar información (dato de prueba) con el fiscal anticorrupción, ya sea estatal o nacional.



El dato de prueba compartido entre el ámbito administrativo disciplinario y el ámbito penal tiene como finalidad tanto la jurisdiccionalización como la judicialización de la falta administrativa grave y del delito cometido por hechos de corrupción, respectivamente; de tal suerte que, junto con el correcto desarrollo procesal de ambas materias, serán relevantes para lograr la sanción en ambos casos, así como la recuperación de activos y la extinción de dominio. Por ello, la necesidad de crear juzgados especializados en materia penal, desde los jueces de control hasta los tribunales de enjuiciamiento, es imperativo.

## Conclusión

El combate a la corrupción en México es eminentemente multidisciplinario y altamente especializado; por lo que las autoridades que lo operan deben estar en constante contacto para las mejores prácticas dentro del ámbito y determinar las áreas de oportunidad dentro del tema.

Por ello, es necesario complementar el Comité Coordinador que prevé el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la Unidad de Inteligencia Financiera que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los tribunales especializados en materia de extinción de dominio, juzgados de control y tribunales de enjuiciamiento en el ámbito penal.

---

## Referencias

---

Obregón, G. L. y Padilla, L. X. (2020). *Los derechos humanos del derecho penal del enemigo*. México: Thomson Reuters.

Padilla, L. X. (2018a). *Manual operativo del procedimiento administrativo de responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Flores Editor y Distribuidor.

Padilla, L. X. (2018b). *El derecho administrativo sancionador en el Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Flores Editor y Distribuidor.

Padilla, L. X. (2018c). *Administración y políticas públicas: transparencia y corrupción en el neoliberalismo global*. México: Flores Editor y Distribuidor.

Padilla, L. X. (2020). *Tópicos jurídicos de combate a la corrupción*. México: Flores Editor y Distribuidor.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legislación.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.



# Cómo y dónde la corrup aproximación la especialización

**XXXII**

## **Cómo y dónde denunciar la corrupción: una aproximación teórica sobre la especialización en materia penal**



Ulises Sandal Ramos Koprivitza  
Con la colaboración de  
Salma Maccise Velázquez



# denunciar ción: una teórica sobre en materia penal

*Servirse de un cargo público para enriquecimiento personal resulta no ya inmoral, sino criminal y abominable.*

**Cicerón**

## **Introducción**

**E**l comportamiento social del ser humano, a través de la historia, ha podido identificar en una sola palabra uno de los más dañinos para la propia sociedad: la corrupción, si bien es cierto que ésta no es consustancial a nuestro ser, sí responde, sin temor a equivocarnos, a una serie de faltas a los límites éticos y morales que, al romperse, se incorporan a las prácticas cotidianas normalizando dichas conductas que la impunidad legítima, lo cual sería un despropósito, en cambio sí suele ser permisiva y se va arraigando en lo que los especialistas han dado en nombrar como la «corrupción estructural».

Para ser más precisos podemos agregar que la «corrupción estructural» es una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en el que predominan el abuso, la impunidad y la aprobación indebida de los recursos de la ciudadanía (Sandoval, 2014).

No olvidemos entonces que es importante hacer un consenso en cuanto a esta transgresión de límites que corrompen la norma, es decir, definirla para poder seguir adelante, sobre todo en el ámbito legal. Es así como la Secretaría de la Función Pública nos advierte que la corrupción «consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede calificarse en corrupción a gran escala, menor y política. Según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca» (SFP, 2020).

Queda claro que desde el inicio de los tiempos no se podrá hablar de corrupción si no se habla del marco jurídico de cualquier país, puesto que un Estado-nación, antes que cualquier tipo de organización social o de cualquier tipo de gobernabilidad, requiere del cumplimiento irrestricto de la norma y las leyes que emanen de su Constitución Política. Para México, el antecedente, piedra de toque y, sin lugar a dudas, donde se expresa el espíritu de la ley que nos rige son *Los sentimientos de la nación*, propuestos por Morelos en Chilpancingo en 1813, mencionamos el número 12, para muestra baste un botón, que a la letra dice:

Artículo 12. Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso, deben de ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto (Primer Congreso de Anáhuac, 13 de septiembre 1813).

En México, sin ir muy lejos, se establecen los primeros lineamientos jurídicos en la Constitución de Apatzingán de 1814 en donde se puede observar en el artículo 21 que «sólo las leyes pueden determinar los casos en que debe ser acusado, preso o detenido algún ciudadano» que haya violentado o defraudado el marco jurídico de nuestra Constitución. También se prevé, en el capítulo II, «De las Supremas Autoridades», la composición singular y distintiva de las funciones de los poderes gubernamentales que, a través del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, ejercían las facultades de procuración e impartición de justicia, que de acuerdo al artículo 184 se disponía



que: «Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal», separando con ello *in utroque jure* las atribuciones especiales de los fiscales, quienes atenderían los procesos canónico-civiles y de orden penal por separado. En tanto que la Constitución de 1824, en su artículo 124, refiere a la composición de la Suprema Corte de Justicia integrada por once ministros, distribuidos en tres salas y un fiscal. Además, se disponía que las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se dividirían entre las causas criminales, civiles, marítimas, diplomáticas y consulares y sobre las ofensas contra la nación, entre las que se incluían las faltas cometidas por los empleados de la Hacienda pública y de justicia, según lo disponía el artículo 137 de dicha Constitución, diversificando aún más las competencias de quienes se encargaban de procurar y administrar justicia.

Sin embargo, ya han pasado más de cien años en donde la procuración de la justicia no ha podido obtener los resultados esperados, pues, entre otras cosas, se investigaba desde la competencia generalizada y amplia, conociendo los fiscales de casi todos los delitos, más por una cuestión de territorialidad, que por especialidad propiamente dicha; no obstante los esfuerzos por consolidar un Estado de derecho posteriores a la Revolución mexicana en donde la paz social juega un papel preponderante, es a partir de las leyes que se puede llevar a cabo cualquier avance significativo en la materia. En este sentido, se expide, el 8 de octubre de 1993, un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que sin dejar de ser consustancial a la normatividad anterior crea las bases para formar una institución especializada, generando avances importantes al desarrollo de la procuración de justicia moderna, dando sustento legal al funcionamiento y organización de la Procuraduría General de la República en materia electoral, abriendo paso a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales y una subprocuraduría también especial para el caso Colosio (PGR, 2020). De esta manera, la investigación de hechos delictuosos iniciaba una nueva ruta hacia la especialización de competencias, a saber: *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione locit*, estableciéndose potestades legales que facultaban a los servidores públicos en sus actuaciones en razón a criterios específicos muy bien determinados.

## ¿Cómo se ha enfrentado el fenómeno de la corrupción?

En la historia reciente de nuestro país se iniciaron una serie de reformas como la del 29 de diciembre de 2017 a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, que, por ejemplo, dio origen a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, que incluyó en su título séptimo las facultades de dicho órgano de investigación, que no sólo podría investigar a funcionarios públicos, sino también a particulares involucrados en hechos de corrupción y que, además, en su reforma del 17 de marzo de 2019, incluyera en el título octavo un apartado completo para la prevención de actos de corrupción, fortaleciendo con ello esta función pública especializada y dotada de autonomía técnica.

Unos años antes, en 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política precisamente en materia de corrupción. De este conjunto de reformas podemos destacar la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en donde se expresa claramente y se determinan las responsabilidades de los servidores públicos y también, y esto debe quedar muy claro, la inclusión de sanciones a los particulares, sobre todo, aquellos que estén implicados en hechos de corrupción; así como ampliar y fortalecer las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

En este punto es interesante señalar para el debate de las ideas, que lo público y lo privado deben dejar de tener esa separación tan abismal de otros tiempos, puesto que ahora se deben contemplar a todos los actores de la sociedad, en el sentido en el que todos en su conjunto intercambiamos bienes y servicios, por tal motivo se deben transparentar los ejercicios tanto públicos como privados y se debe de fortalecer sin menoscabo la rendición de cuentas. Como lo menciona Sahaoul (2012), prácticamente pocas son las leyes de acceso a la información que prevén mecanismos de transparencia aplicables a los servicios públicos a cargo de entidades privadas. Este es, sin duda, uno de los grandes desafíos de la sociedad contemporánea: buscar más y mejores estrategias para la rendición de cuentas.

Las instituciones mexicanas han dedicado mucho tiempo y esfuerzo en este tema de rendición de cuentas y transparencia, pero como hemos señalado anteriormente, la corrupción ha cobrado dimensiones enormes que se han consolidado en una forma estructural, lo cual hace

muy lento el mecanismo para optimizar resultados. Al respecto podemos mencionar que se han desarrollado una serie de leyes secundarias dando vida propia al Sistema Nacional Anticorrupción, con lo cual no sólo fue necesario hacer varias reformas sino también derogaciones en los ordenamientos jurídicos; leyes que ya fueron aprobadas por la actual legislatura: como una nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016), Ley General de Responsabilidades Administrativas (2020), la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (2016) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016), y finalmente fueron reformadas: la Ley Orgánica de la Procuración General de la República (2016), ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (2020), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020) y por último, pero no menos importante, fue reformado el Código Penal Federal (2020), en donde podemos precisar cuáles son los delitos considerados como hechos de corrupción: el ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, concusión, intimidación, ejercicio indebido de funciones, tráfico de influencia, cohecho a servidores públicos nacionales y extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito, así como otros delitos cometidos contra la administración de justicia y delitos cometidos por los servidores públicos, entre otros.

Por otro lado, es relevante conocer la más reciente reforma al artículo 19 de la Constitución Política en donde se incluyen en el catálogo de delitos graves los delitos de corrupción, haciendo con ello posible su eficaz sanción como se expresa en dicho artículo:

Artículo 19. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, *corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y*

*ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.* (DOF, 12 de abril de 2019) [subrayado de los autores]

Y también es importante mencionar cuáles son las instituciones que investigan y sancionan estos delitos; en el caso del fuero federal quien investiga es la Fiscalía General de la República, a través de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y, por otro lado, la que sanciona es la autoridad judicial por conducto de los tribunales de enjuiciamiento en un proceso penal.

Desafortunadamente, acorde a los datos más recientes realizados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la percepción de la sociedad es que, por lo menos el 88.8%, la corrupción es una práctica que ocurre con gran frecuencia en nuestro país (Deloitte, 2020). De ahí podemos derivar el Índice de Percepción de la Corrupción 2019 (IPC), que revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso contra la corrupción; no obstante, también es cierto que a partir de los análisis teóricos sobre el tema se ha llegado a concluir que es fundamental limitar la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones para poder reducir o frenar la corrupción, y el Índice Global de Impunidad del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla (IGI, 2015) en su medición ubica a México en el segundo lugar del índice de impunidad entre los 59 países sujetos a medición y estudio.

Un ejemplo de inclusión ciudadana es la Plataforma Digital Nacional que permite establecer las políticas integrales y las metodologías en medición con el objeto final de que la población pueda participar de manera activa contra el fenómeno delictivo de la corrupción, para que se pueda promover con ello la cultura de la denuncia y la legalidad, de ahí la necesidad de conformar el Comité de Participación Ciudadana. Así también el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrup-

ción está formado, en primer lugar, por la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Órgano Técnico de Fiscalización de la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, responsable de garantizar que todos los individuos obtengan acceso a la información pública y que sus datos estén protegidos.

No menos importante son los distintos sistemas estatales que son, justamente, los que se encargan en cada entidad federativa de promover los principios, bases generales, políticas públicas, así como los procedimientos de coordinación que existen entre los diversos entes públicos que lo integran, considerando que su finalidad es articular y evaluar; por ejemplo, en el estado de Puebla lo relacionado con la política estatal en la materia se puede determinar como lo expresa la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, que dice que «las políticas públicas (...) son obligatorias y deberán ser implementadas por todos los entes públicos a los que se hace referencia» en dicha ley (SEA, 2020).

Hay una gran cantidad de abordajes para analizar el tema de la corrupción, que ya de inicio es controversial, puesto que es un fenómeno que a pesar de ser tan antiguo, no ha sido estudiado por la sociología y la ciencia política de manera tan detallada y ampliamente como otros temas, pensando, por ejemplo, en los referentes al poder y la violencia, por mencionar algunos, a pesar de eso el ejercicio del derecho ha estado presente invariablemente en este debate y ha procurado la justicia en todos los procesos civilizatorios, ya lo decía Montesquieu, «una injusticia hecha al individuo es una amenaza a toda la sociedad».

## Conclusión

La corrupción ha sido ubicada dentro de un estudio más amplio y complejo como lo es «la teoría de la modernización» en donde se enfoca a este fenómeno como una especie de retroceso en el desarrollo económico de las naciones (Basave, 2011 y Lomnitz, 2000). Pero se ha considerado que todavía es más complejo que eso y nos inclinamos por pensar que está más inscrita la corrupción en las visiones de la economía política y en las relaciones que se ejercen jerárquicamente entre sociedad y Estado. Otros puntos de vista todavía más contemporáneos

ven a la corrupción como una «asignatura pendiente», realizando, no obstante, importantes contribuciones, por lo menos, al delinear los distintos aspectos sociales, políticos e institucionales involucrados en los sistemas corruptores. Es vital ubicar, entonces, al tema de la corrupción dentro del ámbito moral y por supuesto ubicarlo en el ámbito legal para llegar al fondo de su práctica añejada en las estructuras del poder.

Ambos sistemas, el nacional y el estatal, tienen muy claros sus objetivos, sus alcances e incluso sus limitaciones, y no por ello pierden de vista que los ordenamientos jurídicos están adaptados para vencer categóricamente lo que ocurre en nuestra sociedad y que no se pueden pasar por alto las faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción con sus capítulos correspondientes, en donde se tipifican y sancionan con la única finalidad de que estas instituciones acaben con estas conductas ilícitas que no deben quedar en la impunidad; que se está luchando por verdaderamente generar un gran impacto para bajar los índices de este delito a lo largo y ancho de todo el país. Es por eso que es necesario incorporar al debate académico un profundo análisis sobre los vínculos que existen entre la corrupción estructural, pública y privada y la llamada teoría del «doble fraude» en donde las funciones y responsabilidades públicas están: «vinculadas con importantes áreas como educación, salud, seguridad pública, seguridad social y una gran variedad de infraestructura urbanística y para el desarrollo económico, han sido trasferidas a corporaciones privadas, contratistas independientes y entidades cuasi gubernamentales» (Schaaf, 2015).

Por otra parte, podemos mencionar la necesaria reforma política, sobre todo en materias penal y administrativa, para reestructurar y especializar en definitiva a las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia en el combate frontal a la corrupción de particulares y servidores públicos; así como las relaciones sanas y productivas entre la sociedad y el Estado que la representa. No olvidemos que esta relación se fortalece a partir de la denuncia ciudadana, lo cual enriquece, a su vez, la respuesta institucional, misma que debe agotar todas las instancias buscando el verdadero sentido de la procuración de justicia con prontitud y libre de obstáculos.

Para finalizar, retomamos nuestra pregunta inicial de cómo y dónde denunciar la corrupción tanto en nuestro país como en el estado de Puebla. Es importante señalar que la Secretaría de la Función Pública cuenta con los mecanismos para poder llevar a cabo las denuncias e inconformidades, considerando las primeras direccionadas a las faltas

administrativas de los servidores públicos y las segundas se refieren a las personas físicas o morales que se inconformen por actos de los procedimientos de adjudicación o contratación ya sea de obra pública, adquisiciones, arrendamientos o servicios relacionados con ésta. Una vez conociendo el dónde, es importante saber cómo se presenta la denuncia a lo que también la SFP dará respuesta las denuncias ciudadanas de la corrupción mediante el Sistema Integral de Denuncia Ciudadana (SIDEDEC, 2020), que registra, capta, administra, atiende e investiga cualquier denuncia en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Recordemos que tanto el Sistema Nacional Anticorrupción como el Sistema Estatal Anticorrupción están hechos para vencer este mal endémico porque cuentan con los recursos humanos, las capacidades técnicas y el soporte de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal y los códigos penales locales.

En segundo lugar, cuando se traten de hechos con apariencia de delito pertenecientes al fuero federal, apuntábamos líneas arriba, se deberá denunciar ante la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción perteneciente a la Fiscalía General de la República, pero, tratándose del fuero común, se deberá denunciar en las fiscalías especializadas pertenecientes a las fiscalías o procuradurías generales de justicia de las entidades federativas para contribuir de manera proactiva con la erradicación de la corrupción de las actividades públicas y privadas del país.

---

## Referencias

---

- Basave, A. (2011). *Mexicanidad o esquizofrenia*. México: Océano.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). *Código Penal Federal*. Recuperado de [https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/263\\_33\\_NORM\\_7-1.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/263_33_NORM_7-1.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2020). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf)
- Deloitte. (2020). *Corrupción en México*. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articles/asi-se-mide-corrupcion-mexico.html>
- DOF. (12 de abril de 2019). Recuperado de <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>
- Fiscalía General de la República. (2020). Denuncias FGR. Recuperado de <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/denuncias-fgr>
- IMCO. (2016). *Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción*. Centro de Investigación en Política Pública. Recuperado de [https://imco.org.mx/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/?fb\\_comment\\_id=1034300443326541\\_1442007289222519](https://imco.org.mx/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/?fb_comment_id=1034300443326541_1442007289222519)
- Lomnitz, C. (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa.
- Plataforma Digital Nacional. (2020). *¿Qué es la Plataforma Digital Nacional?* Recuperado de <https://plataformadigitalnacional.org/about>
- Procuraduría General de la República. (2020). Instituciones. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/organization/about/pgp>



- ProIntegridad. (2020). *Denuncias*. Recuperado de <http://prointegridad.puebla.gob.mx/>
- Real Academia Española. (2020a). *Pena*. Recuperado de <https://dle.rae.es/pena?m=form>
- Real Academia Española. (2020b). *Tipificar*. Recuperado de <https://dle.rae.es/tipificar>
- Secretaría de la Función Pública. (2020). *Denuncia ciudadana de la corrupción (SIDECE)*. Gobierno de México. Recuperado de <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>
- Sandoval, I. E. (2016). *Revista Mexicana de Sociología*, ISSN 2594\_0651 [en línea], ISSN 0188\_2503 [impresa]. *Rev. Mex, Sociólogo* 78(1).
- Schaaf, R. (2015). The rhetoric and reality of partnerships for international development. *Geography Compass* 9(2), 68-80.
- Secretaría de Gobernación. (2019). Acuerdo por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019)
- Secretaría de la Función Pública. (2013). *Definición de corrupción*. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>.
- Shaoul, J., Stafford, A. y Stapleton, P. (2012). Accountability and corporate governance of public private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(3), 213-229.
- Sistema Estatal Anticorrupción Puebla. (2020). *Comité Coordinador Estatal*. Recuperado de <https://seapuebla.org.mx/>
- Sistema Nacional Anticorrupción. (2020a). *¿Qué hacemos?* Recuperado de <https://sna.org.mx/que-hacemos/>
- Sistema Nacional Anticorrupción. (2020b). *Política nacional anticorrupción*. Recuperado de <https://sna.org.mx/>
- Transparency International. (2019). *IPC 2019: Resumen global*. Recuperado de <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>





# Anexos



# Relatoría

## Ética de los servidores públicos

Autor: Ares Nahim Mejía Alcántara

Colaborador: Ricardo Montero Navarro

La «ética pública» tiene como premisa la búsqueda del bien servir. El bien es aquel propósito por el que fueron creadas las cosas, relacionado con aquel ejercicio debido de los actos del Estado, actos que deben seguir los principios constitucionales (la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) plasmados en el artículo 109, que reconocen la legalidad y obligatoriedad de su cumplimiento, condiciones sin las cuales no se puede lograr el ejercicio de una correcta administración pública, por parte de los sujetos obligados a los que hace mención el artículo 108 de nuestra constitución, es decir, todos aquellos que forman parte de la administración pública en cualquiera de sus ámbitos. El cumplimiento de aquellos principios tiene por finalidad la recuperación de la confianza por parte de la sociedad en las instituciones del Estado, y el elemento rector de no perder el Estado de derecho, es por ello que se deben implementar nuevas políticas públicas que permitan la construcción de una nueva ética en el servicio público, buscando contar con una «infraestructura ética», la cual sólo puede lograrse a través de un compromiso legislativo, una normatividad aplicable, mecanismos eficientes para la rendición de cuentas, códigos de conducta eficientes y la parti-

cipación activa de la sociedad como ente vigilante de los actos realizados por los funcionarios públicos. Las recomendaciones para lograr una integridad básica de los funcionarios públicos se dan con una adecuada discrecionalidad administrativa en la toma de decisiones que busquen un beneficio social ante uno personal, es a través de la tenencia de un sistema profesional de carrera, la creación de un sistema integral donde se encuentren las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos y la creación de un registro único donde se encuentren los funcionarios públicos sancionados por responsabilidades de los servidores públicos.

## **La justicia administrativa y el Estado de derecho**

Autora: María Guadalupe Fernández Ruiz

Colaboradora: María José Torija Escobedo

Como conclusión podemos entender que hablar del Estado de derecho va de la mano con el suponer que el ejercicio del poder tiene planteados límites y que éste siempre debe acatar al ordenamiento jurídico, no dejando atrás los elementos que se consideran necesarios para que exista. Es de fundamental importancia reconocer que su vigilancia y control a través de la administración pública siempre se debe ejercer con un control externo, el cual estará obligado a proteger, velar y salvaguardar el componente principal y la razón de ser del Estado de derecho que son los derechos humanos.

## **La administración pública y el «administrado»: un estudio desde el derecho constitucional**

Autora: Miluska Fiorella Obregoso Silva

Colaboradora: Ana Lorena de Ybarrondo Romero

La relación Estado-ciudadano se desarrolla con primacía del ciudadano ante los juegos de poder, la exigencia de obligaciones y prestación de servicios públicos del Estado, el hombre interactúa en calidad de ciudadano y no como súbdito. Desde la perspectiva de Forsthoff, no pueden entenderse como opuestos pues son totalmente interdependientes, el ciudadano tiene la capacidad de autoproverseer y el Estado debe intervenir siempre que esa

capacidad se vea limitada; en este sentido afirmamos que el Estado existe para el ciudadano. Entendiéndose así que la función social de la administración pública reside principalmente en otorgar prestaciones al ciudadano, interviniendo directamente en el goce de derechos fundamentales, por ello debe actuar con libertad controlada, la cual exige una revisión a la ley, previendo posibles vulneraciones.

## **Elementos del acto administrativo**

Autor: Jorge Fernández Ruíz

Colaboradora: Andrea Gómez Herrera

En este capítulo, en un principio, se engloba una explicación clara de qué es el acto administrativo, después se explican detalladamente las clasificaciones, empezando con las subclasificaciones de su aplicación, distinción entre interno y externo, su finalidad, diferenciación entre actos preliminares, decisorios y de ejecución, así como la explicación concreta de los distintos efectos de éste.

En un segundo apartado se exponen los vicios que se encuentran en los actos administrativos, hablando del desvío y el exceso de poder, además de la diferencia entre estos dos vicios. Más adelante se definen los caracteres de éste, abarcando la legitimidad y la ejecutoriedad. Por otro lado, se hace una exposición acerca de la distinción entre los elementos y los requisitos del acto administrativo, así como una exhaustiva clarificación de los elementos en sentido restringido.

## **Bases conceptuales generales de derecho administrativo**

Autor: Alejandro José Ramírez López

Colaborador: Juan Carlos Lastiri Yamal

Se propone volver sobre conceptos esenciales en Derecho Administrativo para evitar errores, negligencias, dolo o corrupción en los actos de autoridad; se analizan brevemente algunos de ellos (acto jurídico, administración pública, decisiones discrecionales). Consideramos que el apartado es lectura útil para abogados,

servidores públicos y público en general. De este modo, se podrían evitar parte de los asuntos que se abordan en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, y, en su caso, los ciudadanos podrían ejercer de mejor manera sus derechos. Igualmente, se señalan normas básicas a conocer en el desarrollo de las funciones propias del tribunal para poder analizar, así, sus alcances y facultades con el objeto de que la administración pública funcione progresivamente con mayor apego al Estado de derecho.

## **Autonomía constitucional de los tribunales de justicia administrativa**

Autor: Marco Antonio Zeind Chávez

Colaborador: Luis Emiliano Bedolla Chávez

Con respecto de este capítulo, podemos concluir que resulta primordial armonizar la legislación en sus distintos ámbitos de competencia, para dotar de autonomía constitucional a los TJA, pues el papel que desempeñan en la impartición de justicia debe hacerse con independencia de los poderes tradicionales, ape­gándose a los principios de legalidad e imparcialidad, toda vez que se encuentran en juego los intereses del Estado oponiéndose al de los particulares.

En relación a la naturaleza jurídica del TFJA, aunque existen aún debates, podemos afirmar que no se trata de un OCA, pues dentro de la LFPRH, se le otorga un tratamiento diferente, en comparación con los OCA. Ahora bien, en el ámbito local, de las 32 entidades federativas, actualmente 24 configuran un TJA que cumple con las características de un OCA, siendo importante destacar la relevancia presupuestal que se ha otorgado a estas instituciones.

## **Autonomía integral en la impartición de justicia administrativa**

Autor: Jorge Abdo Francis

Colaboradora: María Fernanda Pérez López

Es cuestionable la idea de que la denominación de «organismo constitucionalmente autónomo» es la solución absoluta a uno

de los problemas que hoy en día atañe a nuestro país: el atraso integral en la impartición de justicia. La autonomía brindada a los tribunales locales y federal de justicia administrativa, apoyando lo dicho por el magistrado Jorge Abdo Francis, quien en su experiencia y trayectoria hoy encabeza el Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Tabasco, expone que para los fines que se pretende, son necesarias modificaciones en la normatividad establecidas para los TJA.

Por lo tanto, un organismo constitucionalmente autónomo exige de trabajo coordinado con todos los miembros, e incluso señala que la normatividad vigente no es eficaz si no atiende las necesidades internas y los fines buscados, que en ocasiones se contraponen con la visión de quienes integren el poder legislativo. Finalmente, comparto la idea de que la autonomía, especialmente presupuestal, es una base incuestionable y de inmediata atención para el funcionamiento de los ahora tribunales de justicia administrativa.

## **La experiencia de fortalecer la atención ciudadana en la función del tribunal de justicia administrativa**

Autor: Jesús Anlén Alemán

Colaborador: Rubén Bringas Valderrama

La atención ciudadana es el eje de los derechos humanos, por lo que cualquier tribunal debe facilitar y agilizar los trámites y diferentes gestiones en la impartición de justicia para que sean más prácticos. Gracias a esto se deben alcanzar los mejores niveles de eficacia y calidad en beneficio de los mexicanos, conformando así un multicanal integral, proactivo y gratuito para satisfacer las necesidades de la ciudadanía en los servicios que se ofrecen.

## **Justicia administrativa electrónica: reforma al artículo 17 constitucional**

Autora: Luz María Aguirre Barbosa

Colaboradora: Estefanía Cacho y Solano

La impartición de justicia se encuentra en un importante periodo de transición, donde las tecnologías de la información y



comunicación están adquiriendo un papel protagónico, pues sin ellas, sería prácticamente imposible para las instituciones judiciales poder sostener un Estado de derecho. Es por lo anterior, que resulta importante adicionar al artículo 17 constitucional (como sustento jurídico del derecho de acceso a la justicia y a la tutela jurisdiccional) el uso de las tecnologías de la información y comunicación que apoyen la transformación del juicio en vía tradicional al juicio en línea.

## **Juicio de lesividad**

Autora: Erika Elizabeth Ramm González

Colaboradora: Ximena Mier Amador

La administración pública, entre las diversas actividades que realiza, tiene la obligación de emitir decisiones administrativas que tienen como principal finalidad satisfacer las necesidades de los ciudadanos y reconocer o extinguir sus derechos y obligaciones. Esos actos administrativos serán favorables o desfavorables para el particular. Sin embargo, muchas veces dichas resoluciones favorables causan un daño al Estado o son contrarias a la ley, por eso también existen medios legales de defensa para las autoridades administrativas, como el juicio de lesividad. Éste tiene por objeto revocar las resoluciones administrativas favorables a los particulares que se consideren contrarias al orden jurídico o causen daños al patrimonio del Estado. Todo esto con la finalidad de combatir la corrupción tanto de los servidores públicos, como de los particulares. El que las autoridades procedan a promover el juicio de lesividad significa un gran paso para el combate de la corrupción y la reparación del daño que haya sufrido el Estado en su momento, salvaguardando su integridad.

## **Responsabilidad patrimonial del Estado**

Autor: Álvaro Castro Estrada

Colaborador: Carlos Ochoa Escandón

Este artículo habla sobre la implementación del concepto de «responsabilidad patrimonial del Estado» al derecho mexicano. Desde su instauración en el año 2002 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el numeral 113 (modificado en el año 2015, para que hoy sea el numeral 109 de la carta mag-

na); también viendo el alcance y qué significa este derecho para los ciudadanos, hasta un repaso por todas las leyes que han sido expedidas por las entidades federativas que, como se verá a continuación, 18 años después de su introducción a la carta magna y 16 años después de su entrada en vigor, no todos los estados cuentan con la normativa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. ¿Qué se puede hacer en los casos en los que tu entidad federativa no tiene la legislación correspondiente? ¿Y cómo se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto?

## **Transparencia y consolidación democrática en México**

Autor: Julio César Bonilla Gutiérrez

Colaboradora: Paola Rodríguez Aguirre

La democracia se encuentra en crisis por la falta de inclusión de la sociedad en la toma de decisiones. La ciudadanía no percibe la sustantividad de la democracia ni mucho menos sus beneficios. El acceso a la información y la democracia en México se desarrollaron de modo paralelo y complementario en los últimos cuarenta años: se definió al derecho a la información como un derecho humano y se transformaron los procesos electorales. Se percibe a la sociedad mexicana más democrática gracias a la creación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública. Se dotó a los mexicanos de libertades y derechos y se les incentivó a la participación e incidencia activa. Pero hace falta consolidar esta cultura para tener un avance democrático significativo en el país.

## **Archivo al día, transparencia, orden, transición de poderes**

Autora: Myrna Araceli García Morón

Colaborador: Sebastián Castillo Priede

El archivo es una parte fundamental de todo órgano impartidor de justicia en México. La preservación del acervo documental de los órganos administrativos a lo largo del país es un área de oportunidad, que, en los últimos tres años, desde la publicación de la Ley General de Archivo, ha causado una constante mejora, evo-

lución del manejo, preservación y consulta de todo documento análogo que los sujetos obligados administrativos resguardan. Esta ley impulsó la aplicación de un Sistema Integral Institucional para el correcto funcionamiento del archivo, que abarca desde la preservación, restauración y estabilización de todo documento en manos del sujeto obligado. Esto resulta en la práctica en la adecuación de espacios, capacitación de personal y asesoría con expertos en la materia para lograr conseguir el archivo ideal a los ojos de las leyes aplicables a la materia.

El reto que tomó el Tribunal de Justicia de Administrativa del Estado de México, de la mano de la presidenta magistrada Myrna Araceli García Morón, dio como resultado un excelente ejemplo de cómo se lleva un procedimiento adecuado y especializado para el archivo dando así pauta para todo el país.

### ***State vs. Loomis*. Lecciones, riesgos y oportunidades para la impartición de justicia en México en el marco de la cuarta revolución industrial**

Autor: Israel Cedillo Lazcano

Colaborador: Alejandro Carlos Baltazar Ruiz

La inteligencia artificial es uno de los avances más disruptivos de la época y uno de los pilares de la cuarta revolución industrial. Antes, sus dilemas sólo eran relevantes en películas de ciencia-ficción. Probablemente Isaac Asimov no se hubiera imaginado que sus textos ayudarían a asentar conceptos jurídicos en el futuro, pero el tiempo nos ha alcanzado. En este trabajo se analiza el caso de *State vs. Loomis*, una resolución de la Suprema Corte de Wisconsin en la que se utiliza un programa de inteligencia artificial para determinar la posibilidad de reincidencia de un delincuente. Este avance tecnológico desata la curiosidad en cualquier área del derecho, y en materia de impartición de justicia, jamás se debe perder de vista de que la tecnología siempre es y será una herramienta del juez, no el juez por sí mismo.

## Antecedentes internacionales del combate a la corrupción, tratados internacionales

Autor: David Paz Moreno

Colaborador: José Alejandro Vélez Tenorio

*La honradez es siempre digna de elogio, aun cuando  
no reporte utilidad, ni recompensa ni provecho.*

**Cicerón**

En el artículo se analizó el tema de antecedentes internacionales del combate a la corrupción, tratados internacionales como una de las problemáticas sociales más antiguas y más perjudiciales que a lo largo de la historia ha menoscabado el crecimiento y desarrollo tanto social, político y económico mundial, es necesario citar el significado etimológico de la corrupción: *corruptio* proviene a su vez del verbo *corruptere* que significa echar a perder, descomponer, destruir, pervertir. La raíz verbal *rumpere* tiene origen onomatopéyico, es decir, intenta imitar el sonido de algo para significarlo. *Rumpere* quiere imitar el sonido de algo que se rompe de un modo cualquiera. El romano atiende en esta palabra el hecho mismo de algo que se rompe y no en el modo por el que éste algo pudo haberse roto (quebradura, caída, explosión, implosión, etc.). *Corruptere* añade al carácter de alteración que separa que había significado *corruptio* el hecho de romperse.

A lo largo del artículo se concluye que existen al menos cinco factores estructurales que dan forma a la corrupción, la concentración de poder y riquezas asociadas a la impunidad, profundización de las desigualdades sociales tanto en lo material como en los derechos y en los deberes, racionalidad instrumental-eficientismo-pragmatismo, caída de ciertos valores como fundamento de las decisiones públicas-tecnocracia y egoísmo-individualismo-razón individual.

La corrupción es un fenómeno complejo a nivel mundial y que admite múltiples explicaciones de diversos autores y antecedentes internacionales, tal es el caso de Rousseau en su obra *El contrato social* de 1762, la Carta Magna de Juan Sin Tierra de

1215, y el *habeas corpus*, institución jurídica aplicada en 1305, Constitución de los Estados Unidos redactada en la ciudad de Filadelfia en febrero de 1787 inspirada en Montesquieu y su libro *La división de poderes*, la Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas implementada en Singapur. Más adelante, en 1973, se crea en Hong Kong la denominada Comisión Independiente contra la Corrupción, así como las tres convenciones en donde el Estado mexicano ha sido parte y que fueron analizadas en dicho artículo. Por último, en el año 2015 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia anticorrupción que establece la base del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin duda el problema mundial de la corrupción es mayúsculo y de grandes retos, sin embargo, es un compromiso de todos los sectores de la sociedad el implementar acciones para combatir este mal y no repetir los errores del pasado, como aquella frase célebre que en primera instancia se le atribuyó a Napoleón Bonaparte, «aquel que no conoce su historia está condenado a repetirla».

## **Prevención y combate convencional a la corrupción**

Autor: Armando Pamplona Hernández

Colaboradora: Vianka Margarita Mondragón Leyva

La corrupción ha existido a lo largo de la historia; antes se permitía, ahora se combate. Hoy es una lucha diaria no antigua, que encuentra sus primeras prohibiciones en el derecho estadounidense en los años setenta. Definiéndose como un acto social reprochable y una afectación a la integridad, una problemática «popular» en nuestro territorio nacional, siendo erróneamente catalogada como una característica inherente del mexicano; sin embargo, resulta ser una situación sin fronteras, un desafío transnacional y, sin duda, una lucha social en la que todos participan, sin importar si es en el ámbito público o privado, pues también las corporaciones de índole privada son parte de esta inquietante situación, de modo que, de manera paralela, deben contar con controles necesarios para la correcta prevención y detección de la corrupción.

## **Derecho disciplinario mexicano**

Autor: Alberto Gándara Ruiz Esparza

Colaborador: Ricardo Bringas Ortega

El presente capítulo busca dar un contexto general del derecho disciplinario en nuestro país, el cual es equivalente al sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (y de algunos particulares). Se hace referencia a la evolución legislativa del régimen actual, al mencionar sus antecedentes y las reformas más importantes en la materia. En el mismo sentido se analizan algunas deficiencias en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus correlativas en los estados, y se proponen soluciones para el correcto funcionamiento de las leyes en la materia. Finalmente se hace un análisis sobre la importante sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso *Petro Urrego vs. Colombia* y su impacto directo en nuestro sistema disciplinario mexicano.

## **Sistema Nacional Anticorrupción, fortalezas y debilidades. Propuestas de mejora**

Autor: Alejandro Romero Gudiño

Colaboradora: Ana María Rives Vera

A modo de conclusión, se destacan las diversas facultades y dificultades que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción, determinando las acciones por parte de los servidores públicos, autoridades y ciudadanos. De igual forma, el Gobierno no está dando ningún paso para cumplir con el plazo legal para detener el despliegue del ejercicio de impunidad, que además ha sido el principal problema para evitar la construcción institucional necesaria, que permita contar con el sistema de seguridad y justicia basado en el orden jurídico. Efectivamente el problema central es que el Estado mexicano no fue sustituido por un Estado profesional, que corresponde a la crisis actual del Estado. De este modo, debemos partir desde la reconstrucción democrática del Estado mexicano para construir un orden basado en el orden jurídico para atacarlo de fondo.

## **Análisis Jurídico del Comité de Participación Ciudadana**

Autora: Laura Marcela Carcaño Ruiz

Colaborador: Lic. José Arturo Moran Aguilar

La corrupción en México es un tema que deja muchos contrastes grises y el CPC lamentablemente no ha dado resultados acertados frente a su combate. Su naturaleza es vaga y se ve reflejada en el artículo 16 y 17 de la LGSNA que no termina de explicar si los participantes del CPC son funcionarios del Gobierno o privados. Adicionalmente, el CPC no tiene ninguna presencia frente al SNA, sólo es un consultor, no un tomar de voz. En consecuencia, de ello y de la falta de políticas públicas en combate a la impunidad y trabajo en conjunto por parte de la UIF, el SAT, las fiscalías anticorrupción generales y estatales, más la no supervisión de organismos internacionales dan como resultado que la política del CPC es una política que demuestra no tener presencia frente al combate a la corrupción.

## **¿Qué cambiarías del Sistema Nacional Anticorrupción?**

Autor: Gilberto Suárez Machado

Colaboradora: María Fernanda Santos de la Rosa

El fenómeno de la corrupción está relacionado siempre con el ejercicio de gobierno y tiene en la impunidad el paradigma de su tolerancia social, en ese sentido, la reforma en materia anticorrupción, que derivó en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, intenta romper con ese modelo al reconocer que en los hechos de corrupción también los particulares son sujetos activos.

En ese sentido, como una medida fundamental para comenzar a abatir la impunidad, este texto reconoce la necesidad de contar con órganos internos de control eficaces, y la urgencia de un cambio para estandarizar la naturaleza de los órganos jurisdiccionales encargados de aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme a criterios internacionales, para que el combate a la corrupción transite de buenas intenciones a una realidad.

## **La figura del Órgano Interno de Control en el combate a la corrupción**

Autor: David Villanueva

Colaborador: José María Martínez Romero

Los actos de corrupción significan uno de los lastres más grandes para el desarrollo de cualquier Estado moderno, por lo cual, la aplicación de políticas públicas encaminadas a su combate adquiere una particular relevancia dentro de la agenda de cada uno de éstos.

En ese contexto, la figura del Órgano Interno de Control encuentra su justificación y relevancia, toda vez que éstos son aquella figura creada específicamente para el combate de los actos de corrupción, por lo que su actuar resulta de fundamental importancia para el progreso y bienestar de las instituciones gubernamentales. Es así que los Órganos Internos de Control, en estricto apego al marco legal que los rige, llevan a cabo acciones encaminadas a frenar y abatir el complejo fenómeno de la corrupción, que tanto lacera los distintos ámbitos de la sociedad y las instituciones del Estado.

## **Nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y los particulares, a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

Autor: Sergio E. Huacuja Betancourt

El fenómeno denominado corrupción ha sido objeto de estudio a lo largo del tiempo, son múltiples las consecuencias de éste, y afecta de distintas maneras. La corrupción tiene un impacto negativo en el desarrollo económico del país o en el progreso de sus habitantes. Por ello, con la finalidad de promover y fortalecer los mecanismos para detectar y erradicar la corrupción, el Estado Mexicano ha realizado diversas reformas a su Constitución Federal, de las que deriva la LGRA.

Como ya se dijo, la LGRA tiene su origen en las iniciativas ciudadanas y lineamientos internacionales en materia de corrupción, por tanto, uno de los aspectos fundamentales que regula de di-



cho ordenamiento son los mecanismos de prevención de corrupción tanto en el sector público como privado. En tales condiciones, el Estado se encuentra obligado a vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el aludido ordenamiento. Además, entre otras obligaciones, se encuentra la de promover entre los gobernados la cultura del combate a la corrupción.

## **Facultades de las autoridades fiscales para determinar simulaciones de actos jurídicos y abuso del derecho y control jurisdiccional**

Autor: Augusto Fernández Sagardi

Colaboradora: Melanie Andrea Sarabia Fornés

Se puede concluir por lo escrito por el licenciado Fernández Sagardi, que efectivamente las autoridades fiscales federales cuentan con las facultades necesarias establecidas en ley para determinar cuándo se está en presencia de un acto simulado, fraude de ley y negocios jurídicos indirectos que afecten al erario público sin necesidad de la intervención de jurisdicción civil.

Esta facultad no se considera omnímoda, toda vez que cualquier resultado obtenido de la puesta en acción de las facultades de la autoridad fiscal podrá ser objeto de impugnación ante tribunales fiscales federales de ser necesario.

Sin embargo, se encuentra que en la práctica resulta complicado para la autoridad fiscal federal ejercer los mecanismos antes mencionados, toda vez que la autoridad fiscal federal tiene que enfrentarse ante materiales subjetivos al momento de ejercer sus facultades de determinación. Como es el caso en la determinación de la simulación de actos jurídicos, la autoridad en cuestión tendrá que fundar y motivar su determinación incluyendo, entre otros elementos, la «intención de las partes» con la simulación del acto. Tal elemento de la intencionalidad resulta en la práctica de hoy por hoy difícil de comprobar.

## **Los jueces especializados en materia de hechos de corrupción**

Autora: Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria

Colaborador: Evan Güner Berlanga Noriega

El combate a la corrupción requiere un enfoque multidisciplinario y con un alto grado de especialización, ya que el correcto desempeño de las y los servidores públicos dentro del Estado es de vital importancia con respecto de la sociedad; sus funciones se dirigen a la buena administración de los recursos del erario. La deshonestidad de un servidor público puede tener como consecuencia daños de alto impacto a la sociedad, incluso irreversibles, y, por lo tanto, merece un proceso judicial especializado en la materia.

El artículo expone los argumentos que imperan la necesidad de la existencia de juzgados especializados en materia de hechos de corrupción; desde los jueces de control hasta los tribunales de enjuiciamiento.

## **Cómo y dónde denunciar la corrupción: una aproximación teórica sobre la especialización en materia penal**

Autor: Ulises Sandal Ramos Koprivitza

Colaboradora: Salma Maccise Velázquez

Estaba en lo correcto Montesquieu cuando señalaba que «una injusticia hecha al individuo es una amenaza a toda la sociedad», actualmente, y desde hace varios años, la corrupción ha sido «un cáncer» del cual el Gobierno no se ha podido deshacer. Las nuevas reformas y el arduo trabajo realizado principalmente por el Sistema Nacional Anticorrupción incluyen la invitación a la ciudadanía a participar a través de las plataformas electrónicas con la finalidad de erradicar este mal presente, no sólo en una persona sino en la sociedad en la que confluimos.





## Semblanzas

### Jorge Abdo Francis

Es licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Cuenta con posdoctorados por la Universidad de Nuevo México (EE. UU.) y la Universidad Alcalá de Henares (España), así como estudios y cursos de especialización en las Universidades Carlos III y Rey Juan Carlos. Es profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), y ha sido catedrático en prestigias universidades del país. Fue rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Como servidor público ha fungido como presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco, secretario de Contraloría en Tabasco, consejero presidente fundador del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, director general del Colegio de Bachilleres de Tabasco, delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en Tabasco y actualmente se desempeña como magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco. Adicionalmente es presidente de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística correspondiente al estado de Tabasco. Miembro de la Barra Tabasqueña de Abogados, del Colegio de Abogados A. C., conferencista y autor de diversos libros y publicaciones relacionados con el Derecho y la Historia.

## Luz María Aguirre Barbosa

Licenciada en Derecho y Ciencias Sociales y maestra en Derecho Económico por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, institución donde realizó estudios de doctorado.

Cuenta con diversos diplomados y cursos entre los que destacan los siguientes: «Responsabilidades en el Servicio Público», «Ley General sobre Responsabilidades Administrativas», «Recursos de Amparo», «Aplicación práctica de la convencionalidad», «Auditoría Gubernamental» y «Amparo en materia administrativa y fiscal».

En 2018, fue galardonada por la institución Día del Abogado A. C. con la Medalla al Mérito que se otorga a los juristas que han contribuido en la academia, la administración pública, la procuración de justicia y la colegiación profesional.

Actualmente es magistrada de la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla. Cuenta con más de veinte años de experiencia en el servicio público, en el que se desempeñó como contralora, subcontralora de Desarrollo Administrativo, subcontralora de Auditoría a Obra Pública, directora de Proyectos Estratégicos en el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, así como directora de Quejas y Denuncias, coordinadora de Auditoría Externa y coordinadora de asesores de la Secretaría de la Contraloría en el estado de Puebla, entre otros.

## Jesús Anlén Alemán

Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Originario de la Ciudad de México. Es licenciado en Derecho con especialidad en Derecho Fiscal, maestría en Habilidades Directivas y doctorado en Derecho con mención honorífica.

Tiene gran trayectoria en la docencia, impartiendo clases, entre otras universidades, en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Marista, Universidad Latinoamericana, el Instituto de Especialización en Justi-

cia Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y Universidad Anáhuac.

Cuenta con una experiencia profesional como gerente jurídico y asistente de Presidencia del Consejo y del director general en la Unión de Crédito de la Industria y el Comercio, analista de la Dirección General de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación, secretario técnico en la Subdirección General de Delegaciones en el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda (INFONAVIT), gerente de la Unidad de Información y Consulta en el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda (INFONAVIT), subdirector de Apoyo Técnico del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, secretario particular del procurador fiscal, subprocurador de Legislación y Consulta de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, subtesorero de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, procurador fiscal del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, magistrado de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y actualmente funge como magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Pertenece a diversas asociaciones, entre otras, Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A. C., Academia Mexicana de Derecho Fiscal y Legión de Honor Nacional de México A. C.

Tiene innumerables nombramientos y reconocimientos distinguidos como el «Reconocimiento por sus valiosas aportaciones a la Ciencia Jurídica Mexicana», otorgado por la Legión de Honor Nacional de México A. C., «Legionario», reconocimiento otorgado por la Legión de Honor Nacional de México, «Huésped distinguido de la ciudad de Xalapa», por el H. Ayuntamiento de Xalapa, a través de la Universidad de Xalapa, «Académico numerario», acreditación otorgada por la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, y «Visitante distinguido», reconocimiento otorgado por el H. Ayuntamiento de Toluca.

## Julio César Bonilla Gutiérrez

Actualmente es comisionado presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y coordinador de la región centro del Sistema Nacional de Transparencia.

Maestro en Derecho y especialista en Derecho Electoral con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, donde obtuvo la Medalla al Mérito Universitario Alfonso Caso 2015, distinción que anualmente se otorga a la persona egresada con mejor desempeño de la generación.

Obtuvo el título de máster en Protección Constitucional y en Sistema Interamericano de los Derechos Fundamentales «Dr. Jorge Carpizo» 2015, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid.

## Laura Marcela Carcaño Ruiz

Comisionada presidenta del Instituto de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla. Es licenciada en Derecho con especialidad en Derecho Fiscal e Internacional por la Universidad de las Américas Puebla, con estudios de maestría en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana. Cursó la especialidad en Derecho Constitucional y Amparo impartido por el Consejo de la Judicatura Federal, destacando su participación en las semanas de transparencia en los años comprendidos de 2013 a 2016.

Dentro de su experiencia profesional fue directora de Análisis de la Información de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Puebla, así como abogada litigante en las áreas administrativas de la Secretaría del Honorable Ayuntamiento de Puebla, directora administrativa en la Correduría Pública número 6 en la plaza del estado de

Puebla. Siendo también abogada litigante y socia de Carcaño Abogados Sociedad Civil. Fue electa por la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla, como comisionada propietaria del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla para el periodo comprendido del 6 de enero de 2017 al 5 de enero de 2022.

## Álvaro Castro Estrada

Cursó la licenciatura en Derecho en la Escuela Libre de Derecho, cuenta con maestría y estudios concluidos en la especialidad de Derecho Constitucional y Administrativo. En 1997 obtuvo, con mención honorífica, el grado de doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es autor de los libros *Responsabilidad patrimonial del Estado y Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, además, es coautor del libro *Relaciones Estado-Iglesias en México*.

Actualmente, es magistrado de la Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

## Israel Cedillo Lazcano

Doctor por la Universidad de Edimburgo. Profesor de tiempo completo en la Universidad de las Américas Puebla. Se ha desempeñado profesionalmente como asesor en materia de propiedad intelectual y protección de datos personales y ha contribuido con reguladoras e instituciones internacionales con opiniones en materia de regulación financiera e inteligencia artificial (IA).



## Kira Ciofalo Lagos

Profesora de tiempo completo en la Universidad de las Américas Puebla. Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla; máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante España, adscrita al grupo de Filosofía del Derecho; profesora en prácticas y candidata a doctor por la misma universidad. Fue *visiting scholar* en la Università degli Studi di Genova, en el Istituto Tarello per la Filosofia del Diritto, Italia, (2005 y 2007). Ha sido catedrática en distintas universidades y ponente en conferencias, mesas de trabajo, así como en cursos de capacitación de miembros de la judicatura, en temas relativos al control argumentativo de las decisiones jurisdiccionales. Sus líneas de investigación se centran en la tutela de derechos humanos en las sedes legislativa, judicial y de políticas públicas, así como en los temas que se circunscriben –*grosso modo*– a la teoría del discurso racional. Se ha desempeñado en la administración pública y en el campo jurisdiccional.

## José Jaime Esparragoza Ramírez

Es egresado de la licenciatura en Derecho por la Universidad de las Américas Puebla, cuenta con tres especialidades en Derecho: Fiscal, Financiero y Comercial Internacional y Amparo, otorgadas por la Universidad Panamericana. Es maestro en Derecho Fiscal por la División de Posgrado de la Universidad Autónoma de México, donde también estudió el doctorado.

Cuenta con experiencia profesional en litigio fiscal y administrativo, es coordinador de posgrado en el Departamento de Derecho de la Universidad de las Américas Puebla y coordina para UDLAP Consultores diplomados impartidos a Pemex Exploración y Producción: estrategias legales para el desarrollo de los servidores públicos; contratos públicos; ley de adquisiciones y obra pública, y comités de presupuesto.

## Elizabeth Espinosa Monroy

Doctora en Derecho por la Universidad Panamericana. Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma de México. Abogada consultora en el área corporativa. Profesora de tiempo completo en la Universidad de las Américas Puebla.

## Jorge Fernández Ruiz

Es abogado por la Universidad de Guadalajara, Jalisco y licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional. Es maestro en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entre las múltiples distinciones que ha recibido, destacan las de doctor *honoris causa* por las universidades de Guadalajara, Autónoma de Tlaxcala, Cuauhtémoc de Puebla y por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.

En su trayectoria profesional se ha desempeñado como profesor en la licenciatura de la Escuela Superior de Economía del IPN y la sección de graduados de la misma escuela, la licenciatura en la Facultad de Derecho de la UNAM en el sistema universidad abierta y en la división de posgrado de la misma facultad, en la maestría en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Nayarit, en la maestría en Derecho Constitucional y Administrativo de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán-UNAM, recipiendario de la cátedra especial Antonio Carrillo Flores, otorgada en 1998 por la facultad de derecho de la UNAM y recipiendario de la Cátedra de Excelencia Académica nivel III de CONACYT, otorgada en septiembre de 1992.

En su desempeño como investigador fue nombrado titular C definitivo de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III.

Ha escrito 67 libros entre los que destacan: *Un reformador y su reforma* (1981), *El Estado empresario* (1982), *Juárez y sus contemporáneos* (1985), *Derecho administrativo, servicios públicos* (1995), *Derecho administrativo de Puebla* (2007), *Poder Ejecutivo* (2008), *Tratado de derecho electoral* (2010), *Poder Legislativo* (5ª edición) (2015), *Derecho etiológico o de los partidos políticos* (2016), *Régimen jurídico municipal, delegacional y metropolitano* (2017), *Acto y procedimiento administrativo* (2018), *Derecho administrativo del estado de Tlaxcala* (2019) y *Derecho administrativo y administración pública* (2020). Además, ha escrito 103 capítulos de libros colectivos, el último es «El municipio en México a cinco siglos de su aparición en México», incluido en el libro *500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas* (2020). También ha publicado 54 artículos en revistas jurídicas nacionales y extranjeras.

En su desempeño laboral fue subdirector general de administración del organismo descentralizado Caminos y Puentes de Ingresos y Servicios Conexos, subdirector administrativo en la empresa estatal Almacenes Generales de México y Secretaría de la Reforma Agraria en la Dirección General de Recursos Humanos. Colaboró en el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado como subdirector del Sistema de Transporte Colectivo. En 1985 fue nombrado director general de Transportes Eléctricos del Distrito Federal. Posteriormente fue secretario de Vialidad y Transporte del Estado de Jalisco.

## María Guadalupe Fernández Ruiz

Licenciada, maestra y doctora en Derecho por la UNAM. Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM. Es directora del Seminario de Derecho Administrativo de esta facultad, además, imparte distintas asignaturas del área de derecho administrativo desde hace 24 años: Derecho Administrativo I y II, Práctica Forense de Derecho Administrativo e Introducción al Estudio del De-

recho, en los sistemas escolarizado, abierto y a distancia, y en convenios celebrados por esta facultad con PEMEX, Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría de Salud, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Ha impartido la cátedra Teoría General del Acto Administrativo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, y Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, en la división de posgrado en Derecho de la UNAM.

Autora de diversos artículos en publicaciones jurídicas y del libro *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana (INAP)*, así como coautora del volumen de Derecho administrativo I de la *Enciclopedia jurídica* de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Coautora del libro *Derecho administrativo*, con el doctor Ricardo Rivero Ortega (Tirant lo Blanch, 2019). Productora y conductora del programa de radio del Seminario de Derecho Administrativo que se transmite semanalmente por IUS Canal Multimedia.

## Augusto Fernández Sagardi

Es socio director del despacho de abogados Bufete Fernández Sagardi S. C. y defensor fiscal. Miembro de la Barra Mexicana de Colegio de Abogados; expresidente de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, A. C.; expresidente de la Asociación Nacional de Especialistas Fiscales (ANEFAC). Consejero propietario de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) de 2017 a 2020. Cursa la maestría en Derecho Procesal Penal. Es catedrático de varias instituciones educativas en materia fiscal.

## Alberto Gándara Ruiz Esparza

Es licenciado en Derecho, maestro en Administración y Políticas Públicas, y está por concluir una segunda maestría en Políticas Anticorrupción. Ha cursado cuatro diplomados

en distintas materias. Desde septiembre de 2017 es magistrado consultor del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Cuenta con más de treinta años de trayectoria profesional, en los que se ha desempeñado como servidor público federal, estatal y municipal, así como en el Poder Legislativo, en órganos internos de control y áreas jurídicas, siendo titular de órganos internos de control y de áreas de responsabilidades; destaca también su experiencia como abogado postulante por ocho años.

Está reconocido dentro de los más destacados especialistas en Derecho Disciplinario en México, es autor de cuatro libros en la materia y de otros tres de forma colaborativa. Escribe permanentemente en distintas revistas especializadas en derecho.

Desde hace más de veinte años es conferenciante y capacitador, nacional e internacional, en temas relacionados con la fiscalización, rendición de cuentas y responsabilidades administrativas.

Fue parte del claustro de profesores de la Universidad Panamericana, campus Jalisco, donde impartió, en licenciatura, las cátedras de Derecho Administrativo I y II, así como materias especializadas a nivel posgrado, con reconocimiento de excelencia.

Es Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del Colegio Mexicano de Abogados Humanistas (COLMAH), donde además preside la comisión académica de derecho administrativo, miembro de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa y Miembro Honorario del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios.

## Myrna Araceli García Morón

Magistrada presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Fue vicepresidenta e integrante de la Primera Sección de la Sala Superior, así como magistrada supernumeraria. Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de

Datos Personales del Estado de México y Municipios. Ha ocupado cargos en la administración pública estatal y municipal, en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, en la Secretaría del Agua y en la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de México, hoy Fiscalía General, en el municipio de Ecatepec. Su formación jurisdiccional fue en el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del PJF ocupando diversos cargos de la carrera judicial.

Actualmente cursa el máster en línea sobre Derechos Fundamentales, 5ª edición, «Los derechos humanos en el siglo XXI», por el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, la Universidad Carlos III de Madrid y Tirant Formación. Es doctorante en Derecho Judicial por la Escuela Judicial del Estado de México; maestra en Derecho por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Cuenta con los siguientes cursos y diplomados: «Ciberjusticia» por la Universidad Anáhuac del Norte, «Trabajo en equipo» por el High Potencial Development Center de la Universidad Panamericana, «Comercio exterior y operación aduanera» por el ITAM, «Justicia administrativa: derecho administrativo sancionador sustantivo, procesal y ejecución de amparo» impartido por Instituto HEBO, «Juzgar con perspectiva de género» por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, «Gobierno electrónico para la competitividad y desarrollo» por el Instituto Tecnológico de Monterrey, «Argumentación jurídica» por el Colegio de Estudios Jurídicos de México, «Transparencia, rendición de cuentas, manejo y control de archivos», Gobiernos Abiertos, «Curso de formación y preparación de secretarios del Poder Judicial de la Federación», por el Instituto de la Judicatura Federal y «Financiamiento de los mercados regionales», impartido por la Universidad Anáhuac Norte.

Ha sido docente invitada para diversas materias en las licenciaturas de Derecho y Ciencias Políticas de la UAEM, en las entonces FES Aragon y Zaragoza de la UNAM. Ha sido

conferenciante en diversos eventos nacionales e internacionales. Es miembro de: la Asociación Mexicana de Juzgadoras A. C., la Asociación de Magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos A. C. y la Asociación Internacional de Mujeres Juezas (IAWJ por sus siglas en inglés), Capítulo México, donde es delegada estatal de los Tribunales Locales.

## Alfonso Siriako Guillén Almaguer

Magistrado Primera Sala Unitaria. Es egresado de la licenciatura en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León, tiene el grado de maestro en Contribuciones por la Facultad de Contaduría Pública de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y es graduado de la maestría en Administración Pública por la Universidad Anáhuac, campus Puebla.

En el sector público se desempeñó como director de asuntos jurídicos de la Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado de Puebla. Fue asesor jurídico del presidente municipal constitucional del Honorable Ayuntamiento de Puebla durante la administración 2014-2018, y posteriormente se desempeñó como coordinador general jurídico de la Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes del Gobierno del Estado de Puebla.

## Sergio Eduardo Huacuja Betancourt

Es licenciado en Derecho egresado con mención honorífica de la Escuela Libre de Derecho; tiene especialidad en Derecho Administrativo y Constitucional, maestría en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestría en Ciencias Jurídicas con mención honorífica por la Universidad Panamericana, diplomado en Filosofía por la Universidad Panamericana, estudios de especialidad en Alta Dirección de Empresas por

el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE), diplomado en Ética Gubernamental y Corporativa, Anticorrupción y Prevención de Conflictos de Interés por la Escuela Libre de Derecho y diplomado de Anticorrupción por la International Chamber of Commerce México en conjunto con la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana de la Ciudad de México.

Es profesor de posgrado en la Escuela Libre de Derecho en las especialidades de Derecho Penal y Derecho Público, de la maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Panamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública, del cual fue coordinador de la Comisión de Ética. Actualmente es coordinador de la Comisión de Anticorrupción de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados A. C.

Fue promotor activo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (ley 3 de 3) ante el Senado de la República. En materia de anticorrupción, contrataciones públicas y responsabilidades de los servidores públicos, ha impartido capacitación en un sinnúmero de dependencias y entidades del sector público federal, así como estatal, desde 1986 a la fecha, acumulando más de 400 cursos, seminarios y presentaciones sobre las leyes mencionadas y su normatividad complementaria.

Es autor de los libros *La regulación del proceso de las adquisiciones del Gobierno federal*, *La desaparición de la prisión preventiva* y *La contratación de bienes, arrendamientos y servicios en la administración pública federal* y de diversos artículos publicados en revistas especializadas en derecho y administración pública, relativos al régimen de contratación pública, responsabilidades administrativas de los servidores públicos y sobre el Sistema Nacional Anticorrupción.

Fue ponente en el Instituto Internacional de Ética Gubernamental en la Ciudad de Washington, D. C. por México y en el Congreso Latinoamericano para la Administración y Desarrollo en Guatemala, República Dominicana, Brasil y Uruguay. También fue consultor en materia de contrataciones gubernamentales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), Banco Interamerica-



no de Desarrollo (BID) y del Gobierno de la República de Paraguay con el anteproyecto de la Ley de Contrataciones Públicas 2051/2003.

Pertenece a diversas organizaciones profesionales y académicas, dentro de las cuales desempeña distintas comisiones y actividades y es abogado consultor y socio director de los despachos Huacuja Betancourt y Haw Mayer Abogados S. C. y Consultores Empresariales H. B. S. C.

## Rubén José Huerta Yedra

Es magistrado de la Cuarta Sala Unitaria. Egresado de la licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Veracruz «Villa Rica» incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México con estudios de maestría en Derecho Laboral.

Se ha desempeñado como director de asuntos penales en la Secretaría de Servicios Legales y Defensoría Pública del Estado de Puebla. Durante su cargo como visitador adjunto de la Sexta Visitaduría General de la CNDH, fungió en la investigación e integración de expedientes iniciados por presuntas violaciones a derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Por su parte, como presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, representó y dirigió ese tribunal administrativo, vigilando el funcionamiento de las diferentes juntas especiales, procurando la adecuada impartición de justicia en materia del trabajo. Fue subsecretario del Trabajo y Previsión Social, dirigiendo, organizando y ejecutando las actividades encomendadas a las áreas administrativas que ya integran.

## Rodrigo Maldonado Corpus

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales, con mención honorífica, y maestro en Derecho Laboral por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Doctor en Derecho con

mención honorífica por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Miembro de número de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, nivel I. Profesor de tiempo completo con perfil PRODEP en la división de posgrado de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Vicepresidente de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos. Integrante de la directiva de la Asociación Mexicana de Impartidores Justicia (AMIJ). Líder del cuerpo académico de Derecho Administrativo-Laboral, UANL, CA-451. Magistrado presidente y de Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León (2012-2014 y 2018-2020).

## Ares Nahim Mejía Alcántara

Es abogado, maestro y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es el titular de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Secretaría de la Función Pública. Se desempeñó como director general jurídico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Fungió como director contencioso y amparo del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, sirvió como consultor de la UNICEF. Ha representado en tres ocasiones a México ante la Conferencia Internacional de La Haya para la elaboración de protocolos en materia de adopción, restitución de menores y cobro internacional de pensión alimenticia, y es creador de un Sistema Informático de Adopción.

Se ha desempeñado como docente de las asignaturas Teoría del Estado y Derecho Constitucional, y es docente de la cátedra Federalismo y Relaciones Intergubernamentales en el posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM.

Es autor de distintas publicaciones jurídicas, de las que destaca el libro *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal Mexicano* publicado por la editorial Miguel Ángel Porrúa y la UNAM.

## Miluska Orbegoso Silva

Licenciada en Derecho por la Universidad de Piura, Perú; maestra y doctora en Derecho por la Universidad de Navarra, España. Estancia de investigación en la Universidad de Münster, Alemania. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México y miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Su área de especialidad es el derecho constitucional. Actualmente es profesora de tiempo completo del Departamento de Derecho de la Universidad de las Américas Puebla, México.

## Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria

Posdoctorado en Derecho en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla del programa posdoctoral del CONACYT para investigadores de alto nivel académico. Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica.

Egresada de la Tercera Escuela de Verano en Dogmática Penal y Procesal Penal Alemana del Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Latinoamericano (CEDPAL) de la George-August-Universität Göttingen en Alemania. Ha realizado estudios en Derecho Penal del Enemigo en la Universidad de Sevilla, España junto con el profesor Gunter Jakobs y Miguel Polaino-Orts. Estancia posdoctoral en Procedimiento Administrativo de Responsabilidad en Combate a la Corrupción en Derecho Comparado Latinoa-

americano y Europeo en la Universit   di Valencia, en Valencia, España.

Fue candidata a fiscal nacional anticorrupción. Estuvo dentro de los diez mejores perfiles a fiscal general de la República nombrados por el Senado de la República. Autora de diversas publicaciones en México, Francia, Argentina, Italia, Colombia y Uruguay.

## Armando Pamplona Hernández

Doctor en Derecho Mercantil por la Universidad de Navarra. Profesor de tiempo completo de la UDLAP. Ha sido abogado consultor en derecho corporativo y servidor público en los tres poderes de la Unión, así como miembro investigador del NLCIFT en EE. UU.

## David Paz Moreno

Magistrado de la Segunda Sala Unitaria. Originario de la ciudad de Puebla, de profesión abogado, con especialidad en Derecho Internacional por parte de la Universidad de las Américas Puebla. Cursó la maestría en Derecho Económico en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (actualmente se encuentra en proceso de titulación).

Su formación profesional y académica incluye, principalmente, el curso taller «Formación de instructores en el modelo nacional para la solución pacífica de conflictos en familia», que impart  i   el Sistema Nacional DIF en junio de 2013 y el diplomado en «Sistema acusatorio adversarial penal con perspectiva de género», por parte de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, que se llevó acabo de septiembre a noviembre del año 2015. Particip   en la segunda edición de la Cátedra sobre Derecho Administrativo impartido en la Universidad de las Américas Puebla en 2019.

Fundador del Simposio Nacional de Internacionalistas y Universitarios de México (SINIUM) en mayo de 2004 y participante en la Faculty Advisor de la Delegación México por parte de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en el World MUN de Harvard University en Beijing, China en marzo de 2006.

Destaca, en su trayectoria laboral, haber sido coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en 2003 y jefe del Departamento Consultivo y Dictamen Normativo en el Sistema Estatal DIF Puebla en 2012. Actualmente se desempeña como titular de la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.

## Alejandro José Ramírez López

Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle, México. Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra, España. Estudios de posgrado en temas de derecho, administración pública y economía. Servidor público en México en diversas dependencias federales durante doce años. Egresado del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Cancillería. Docente universitario en México y España, y profesor de tiempo completo en la Universidad de las Américas Puebla por más de 20 años.

## Erika Elizabeth Ramm González

Licenciada y doctora en Derecho, por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Maestra en Derecho con Orientación en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialidad en Derecho Intelectual por el Instituto Mexicano de Derechos de Autor, A. C. y de Grupo México de la Asociación Literaria y Artística Internacional.

Ha tomado los cursos «Aspectos relevantes del amparo administrativo en su nueva ley», los seminarios «Impuestos y defensa fiscal», «Justicia administrativa y protección de datos personales», el programa de capacitación al Sistema Nacional Anticorrupción, entre muchos otros.

Es magistrada de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Fue secretaria de Acuerdos de Sala Regional del otrora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y subadministradora de Resoluciones 1 y 2 de la entonces Administración Local Jurídica de Ingresos de Tlaxcala, del Servicio de Administración Tributaria. Abogada A, en las Subadministraciones de lo Contencioso 1 y 2 de la entonces Administración Local Jurídica de Ingresos de Puebla, del Servicio de Administración Tributaria. Conferencista en materia Administrativa en la Secretaría de Desarrollo y Evaluación y Control de la Administración Pública del Estado de Puebla. Docente colaboradora en el módulo de la Teoría General de las Contribuciones en la Escuela Libre de Derecho de Puebla.

Publicó el libro *Génesis y evolución del derecho de petición en el juicio contencioso administrativo* (Popocatépetl Editores). Recibió el reconocimiento y medalla de la fundación Andrés Serra Rojas, A. C. por la trayectoria, el segundo lugar en el concurso de Sentencias Dictadas con Perspectiva de Género en Materia Fiscal y Administrativa, entre otros muchos.

## Alejandro Romero Gudiño

Egresado de la facultad de Derecho de la UNAM; certificado profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Colegio de Contadores Públicos de México; especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); máster en Democracia y Parlamento por la Universidad de Salamanca; doctor en Derecho, con la distinción *summa cum laude*, por la Univer-

sidad Panamericana. Cuenta con tres estancias posdoctorales que incluyen a las universidades de Alcalá, Anáhuac y de Colorado.

Doctor *honoris causa* por la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro; académico de número de la Academia Universitaria de Fiscalización, de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Ejerce la docencia en las universidades Anáhuac y Panamericana, donde pertenece al Consejo Consultivo de la maestría en Anticorrupción; también es consejero asesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac.

Autor de siete libros relacionados con el combate a la corrupción, entre los que destacan *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción*, editado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y la Universidad Anáhuac (2016) y *Control parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*, publicado por la Cámara de Diputados y nueve coeditores institucionales y académicos (2017), también disponible en la página del posgrado en Derecho de la UNAM (2019).

Ha sido servidor público desde 1977. En el ámbito de control y fiscalización, ha ocupado los siguientes cargos: subcontralor de asuntos jurídicos en la Contraloría General del IFE (2008 a 2011); titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados (2011 a 2018), y, a partir del 16 de diciembre de 2018, titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Secretaría de la Función Pública.

## Ulises Sandal Ramos Koprivitz

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España. Asesor representante del Estado mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; director general de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justi-

cia del Distrito Federal; subdirector regional de Control de Procesos Penales Federales de la Procuraduría General de la República; profesor e investigador adjunto en el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia en la Universidad de las Américas Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1 del CONACYT. Recibió el premio «México en tus manos» otorgado por la Fundación F. S. Basilio Alfonso, por su trayectoria profesional en derechos humanos. Se desempeñó como encargado de despacho de la Fiscalía de Asuntos Jurídicos y de Derechos Humanos en la Fiscalía General del Estado de Puebla. Actualmente es fiscal especializado de Combate a la Corrupción en Puebla.

## Gilberto Suárez Machado

Magistrado titular de la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla. Licenciado en Derecho, tiene estudios de doctorado en Derecho de la Empresa por la Universidad Anáhuac y la Universidad Complutense de Madrid, de maestría en Derecho Corporativo por la Universidad Anáhuac, diplomado en Derecho Empresarial por el ITAM, y de maestría en Administración Pública en la Universidad Anáhuac de Puebla. Actualmente, desempeña el cargo de magistrado de la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla; ratificado mediante acuerdo del Honorable Congreso del Estado el día 31 de julio del mismo año.

De 2011 a 2018 se desempeñó como coordinador general jurídico en la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, y procurador fiscal de la misma dependencia hasta septiembre de 2011. Fue gerente corporativo de Negocios con Empresas en Financiera Rural. En la Secretaría de Energía fungió como director general y director adjunto en la Subsecretaría de Operación Energética, así como secretario del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares. De 1995 al 2000, en el Banco Nacional de Crédito Rural de la Ciudad



de México, se desempeñó como coordinador del Área Contenciosa y coordinador de Proyectos Especializados.

## Sonia Venegas Álvarez

Licenciada en Derecho y doctora en Derecho Fiscal por la Universidad Nacional Autónoma de México con mención honorífica. Cuenta con estudios de maestría y especialidad en Derecho Fiscal por la UNAM y estudios de especialidad en Comercio Exterior. Es investigadora del CONACYT, nivel I. Ha recibido distinciones como las medallas Sor Juana Inés de la Cruz 2019 e Ignacio L. Vallarta, al mérito universitario y la cátedra extraordinaria Félix Pichardo Estrada. Actualmente se desempeña como profesora titular C de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UNAM y secretaria académica de la misma casa de estudios. Autora de los libros: *Comentarios al Código Fiscal de la Federación*, *Derecho fiscal*, *Presunciones y ficciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas en México*, *Derecho fiscal: parte general y contribuciones federales*, *Derecho fiscal: contribuciones locales, procesos y procedimientos* y *Origen y devenir del ombudsman: una institución encomiable*. Es miembro de distintas asociaciones profesionales, entre ellas: la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo y la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.

## David Villanueva Lomelí

Es doctor en Administración Pública con mención honorífica otorgado por la Universidad Anáhuac, en convenio con la Universidad Sorbona de París (Sorbonne Nouvelle), cuenta con estudios de postdoctorado en Administración, Política Pública y Educación Superior por la Universidad de Nuevo México. En el ámbito académico ha dedicado más de veinte años a la labor docente, como investigador, profesor y conferencista. Es maestro de la BUAP, la Escuela

Libre de Derecho de Puebla y la Universidad Anáhuac Puebla. Cuenta con diversas publicaciones y es coautor de los libros: *Liderazgo racional y emocional*, *La nueva gestión pública* y *Evaluación y auditoría de desempeño en México*. Es autor de *Liderazgo público efectivo, cómo dirigir a las instituciones públicas de forma efectiva* y el más reciente *Abece-dario del liderazgo, conceptos clave para ejercerlo*.

Se ha destacado como especialista en liderazgo, rendición de cuentas e innovación gubernamental, así como experto, acreditado y reconocido por diversas organizaciones e instituciones, en materia de control, auditoría y fiscalización; ha sido servidor público en diversas instituciones estatales y federales. Fue auditor superior del estado de Puebla desde 2012 hasta abril de 2019, coordinador nacional de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) y miembro del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.

Actualmente, es el titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados; consejero del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); presidente del Consejo de Honor y Justicia de la Federación Nacional de Colegios de Licenciados en Administración (CONLA); presidente de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Capítulo Puebla; presidente del Capítulo Puebla del Seminario de Cultura Mexicana, y amigo de ASPEN Institute México.

## Marco Antonio Zeind Chávez

Licenciado, maestro y doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue distinguido con el premio «Dr. Raúl Cervantes Ahumada» a la mejor tesis de doctorado de 2017, otorgado por la División de Estudios de Posgrado de la misma facultad.

Es reconocido como candidato a investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores, miembro de la Red Ibero-Americana de Derecho Sanitario, miembro fundador

del Claustro de Doctores de la Facultad de Derecho, asociado del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., miembro del Consejo Académico de México Justo A. C., así como miembro de Colegios de Abogados, Barra Mexicana de Abogados, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y de la Barra Tabasqueña de Abogados. En el sector público ha desempeñado diversos cargos; en la Secretaría de Salud Federal como secretario técnico de la Comisión Nacional Mixta de Seguridad e Higiene, y en el Senado de la República como asesor legislativo. En el sector privado se ha desempeñado desde 2015 como socio en el despacho Zeind & Zeind, S. C., actualmente con licencia. En el sector social se desempeña como vicepresidente de la Fundación Alianza por la Salud en México.

Entre su obra escrita se destaca: el libro *Organismos constitucionales autónomos*, editorial Tirant lo Blanch, 2018. Capítulo de la guía *Agricultural law in Mexico: Overview*, obra colectiva publicada por Thomson Reuters y Association of Corporate Counsel, ambas en coautoría. Capítulo del libro *Agribusiness 2019* (México), obra colectiva coordinada por Carol VandenHoek y Eric FW Johnson dentro de la serie *Getting The Deal Trough*, 2018. Además, es articulista invitado en las revistas *Nexus* y *El Mundo del Abogado*, así como en los periódicos *La Jornada* y *El Universal*.

# **Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla**

**María de Lourdes Dib y Álvarez**

Magistrada presidenta

**Alfonso Siriako Guillén Almaguer**

Magistrado titular de la Primera Sala Unitaria

**David Paz Moreno**

Magistrado titular de la Segunda Sala Unitaria

**Luz María Aguirre Barbosa**

Magistrada titular de la Tercera Sala Unitaria

**Rubén José Huerta Yedra**

Magistrado titular de la Cuarta Sala Unitaria

**María Esther Torreblanca Cortes**

Magistrada titular de la Quinta Sala Unitaria

**Gilberto Suárez Machado**

Magistrado titular de la Sexta Sala Unitaria

# Universidad de las Américas Puebla

**Luis Ernesto Derbez Bautista**

Rector

**Cecilia Anaya Berríos**

Vicerrectora académica

**Martín Alejandro Serrano Meneses**

Decano de Investigación y Posgrado

**Luis Ricardo Hernández Molina**

Director de Investigación y Posgrado

**Juan Antonio Le Clercq Ortega**

Decano de la Escuela de Ciencias Sociales

**Mayra Ortiz Prida**

Directora general de la Oficina de Rectoría

**Izraim Marrufo Fernández**

Director de Comunicación



# Editorial UDLAP

**Rosa Quintanilla Martínez**

Jefa editorial

**Angélica González Flores**

**Guillermo Pelayo Olmos**

Coordinadores de diseño

**Aldo Chiquini Zamora**

**Andrea Garza Carbajal**

Coordinadores de corrección

**Carolina Tepetla Briones**

Coordinadora administrativa

**María Fernanda Ortiz de la Fuente**

Auxiliar administrativa

**Andrea Monserrat Flores Santaella**

Coordinadora de pre prensa

**Guadalupe Salinas Martínez**

Coordinadora de producción

**José de Jesús López Castillo**

**José Enrique Ortega Oliver**

Impresores

**María del Rosario Montiel Sánchez**

Encuadernación y acabados







**Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa  
del Estado de Puebla  
Temas selectos**

**fue preparado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad de las Américas Puebla para su  
publicación electrónica en enero de 2022.**

**En la composición tipográfica se emplearon las familias  
Playfair Display, Auto 2 y Guardian TextEgyp.**



*Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla: Temas selectos* es una obra trascendente e imperdible para los estudiantes de Derecho y practicantes, pero también para los investigadores del derecho administrativo y aquellos que lo ejercen cotidianamente, quienes encontrarán en este libro puntos de vista relevantes y enriquecedores.

*Pocas veces una obra colectiva congrega entre sus autores a tan selecto grupo de expertos en justicia administrativa y otras áreas del derecho administrativo que, bajo distintas perspectivas, analizan con rigor y profundidad un abanico de temas, que bien merecen el calificativo de selectos.*

Dra. Yasmín Esquivel Mossa  
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**UDLAP<sup>®</sup>**



ISBN: 978-607-8674-46-6



9 786078 167446