

# **Letras Jurídicas**



**Letras Jurídicas**  
**Revista Multidisciplinar del CEDEGS**

Año 17 N° 33  
ENERO-JUNIO 2016  
XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO,  
GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD

# CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO, GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

De las opiniones sustentadas en los trabajos firmados responden exclusivamente sus autores. El hecho de su publicación no implica en manera alguna que esta Revista *Letras Jurídicas. Revista Multidisciplinar del CEDEGS*, se solidarice con su contenido

Diseño de portada: Rosario Huerta, Patricia Pérez y Armando Guzmán

Responsable de edición: Rebeca Elizabeth Contreras López

Noticias: Manuel Cruz Florencia

Formación: Rita María León López

Letras Jurídicas. Revista Multidisciplinar del CEDEGS Año 17, Núm. 33, enero-junio 2016 es una publicación semestral del Centro de Estudios Sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. Editora responsable: Universidad Veracruzana. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor: 04-2013-051311263300-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 11726. Número de Certificado de Licitud de Contenido: 8287. ISSN 1665 1529. Domicilio de la publicación: Galeana y 7 de noviembre. C. P. 91000 Xalapa, Veracruz. Distribuidor: Centro de Estudios sobre Derecho Globalización y Seguridad, Galeana y 7 de noviembre, Xalapa, Veracruz. Impresa por "Códice", Domicilio de la imprenta: Violeta No. 7 Colonia Salud, C.P. 91070, Xalapa, Veracruz. Este número se terminó de imprimir en el mes de enero de 2016 con un tiraje de 300 ejemplares.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

<http://www.letrasjuridicas.com.mx>

<http://revistas.uv.mx/index.php/letrasjuridicas/index>

<http://portal.uclm.es/portal/page/portal/IDP/REVISTAONLINE>

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=21212>

<http://www.latindex.unam.mx/>

<http://vlex.com.mx/>

<http://rebiun.baratz.es/>

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Dra. Sara D. Ladrón de Guevara González  
*Rectora*

Mtra. Leticia Rodríguez Audirac  
*Secretaria Académica*

Mtra. Clementina Guerrero García  
*Secretaria de Administración y Finanzas*

Dra. Carmen G. Blázquez Domínguez  
*Directora General de Investigaciones*

Dra. Josefa Montalvo Romero  
*Coordinadora del Centro de Estudios sobre  
Derecho, Globalización y Seguridad*

# LETRAS JURÍDICAS

## REVISTA MULTIDISCIPLINAR DEL CEDEGS

REBECA ELIZABETH CONTRERAS LÓPEZ  
DIRECTORA

Luz Del Carmen Martí Capitanachi  
Directora Fundadora

### CONSEJO EDITORIAL

Ana Gamboa de Trejo (México)  
Jaqueline Jongitud Zamora (México)  
Jorge Witker Velázquez (México)  
Sergio García Ramírez (México)  
Marta S. Moreno Luce (México)  
Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina)  
José Luis Cascajo Castro (España)  
Rafael Bustos Gisbert (España)  
Regina María Pérez Marcos (España)

### COMITÉ EDITORIAL

Josefa Montalvo Romero (México)  
Socorro Moncayo Rodríguez (México)  
José Antonio Márquez González (México)  
Ángela Figueruelo Burrienza (España)  
Julia Roperó Carrasco (España)  
Rossana Panne (Italia)

## CONTENIDO

EDITORIAL.....	9
PRESENTACIÓN.....	11

## ARTÍCULOS

Breves disquisiciones atinentes a los criterios de análisis para la determinación del plazo razonable en el proceso penal peruano Jorge Isaac Torres Manrique .....	15
La Instauration del Dualismo Jurisdiccional en el Sistema Jurídico Mexicano Guillermo Cambero Quezada .....	35
La necesidad de un esquema procesal para la protección de la víctima civil Juan Carlos Colorado Higuera .....	53
La adopción del interés legítimo en el nuevo amparo mexicano y su vinculación a la protección de DDHH María del Carmen Aguilar Vergara Irvin Uriel López Bonilla .....	69
La interpretación ambiental y su marco normativo en el Estado mexicano Marcos Israel Campos López.....	85
La oportuna efectividad de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad Lucino Cordero Estudillo.....	101
Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales frente a la creación de Políticas Públicas efectivas Jessica Calderón García .....	117

## RESEÑAS

El Derecho Penal Económico en la actualidad María del Pilar Espinosa Torres .....	137
El Fundamento de la Vocación Legal Arnaldo Platas Martínez .....	141
Las dos caras del principio precautorio Martha Cristina Daniels Rodríguez .....	147

## COMENTARIOS RELEVANTES

La reforma energética en materia de hidrocarburos Comentario legislativo Jorge Martínez Martínez .....	153
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## NOTICIAS

CEDEGS e IJ presentan el libro <i>“La agenda de derechos humanos. Su exigibilidad en México”</i> .....	159
Simposio: “Los Derechos Humanos en el Derecho Internacional” .....	161
Conferencia Magistral del Ministro José Ramón Cossío Díaz .....	163
“Es alto el costo de publicar la verdad”: Irving Huerta, colaborador de Carmen Aristegui .....	165
Inauguran el 5º Seminario Internacional “Praxis del Derecho Internacional”, en Facultad de Derecho UV. ....	168
Presentan el libro de Ciencias Forenses de la doctora Esperanza Sandoval Pérez .....	169
<i>Somos</i> gana Premio al Mérito Académico y Artístico UV 2015 .....	170
Lineamientos para los autores .....	171

## EDITORIAL

En el mundo global, al amparo de la ilusión de la modernidad y el desarrollo, los tiempos que vivimos son “tiempos violentos”, aquellos donde el horror se vuelve cotidiano y donde los ideales se pulverizan. Son tiempos en los que vemos miles de personas desplazadas por la violencia, la miseria y el terror, aunque también por la esperanza.

Vivimos en la “sociedad de la indiferencia”, como la llama Michela Marzano (2010) que a fuerza de ver (una y otra vez) la violencia, la miseria o el terror, se acostumbran a ella. Un día, nos conmueve la fotografía de un pequeño niño sirio ahogado en el mar, pero el sentimiento pasa pronto y dejamos de ver y oír que “el mundo nos grita”, pide auxilio desesperadamente (hasta se habla de la tercera guerra) y parece que nadie lo escucha.

Cuando Zygmunt Bauman (2014) habla de los “tiempos líquidos”, esos que se van entre los dedos antes siquiera de comprenderlos, reflexiona sobre dos de las grandes consecuencias de la modernidad en esta época global: la producción en serie de refugiados y los millones de inmigrantes deambulando en su camino al norte. Ambos fenómenos son complejos y apremiantes, no por los intereses de los grandes países, empresas u organismos internacionales, sino por los millones de personas que han quedado sin hogar e incluso sin país. En “un mundo repleto de comunidades imaginarias, ellos son los inimaginables” (Bauman), se les trata como seres de desecho que, cuando tienen suerte, son arrinconados en campamentos, detenidos, sometidos, perseguidos. Trágicamente, aunque no quieran estar, tampoco tienen a dónde ir. Su casa ha desaparecido, atrás no queda nada: “No cambian de lugar, pierden su lugar en el mundo”.

Los migrantes, dice Bauman, en ocasiones pueden reciclarse porque hacen las labores que nadie quiere hacer, sin embargo, también son deportados y perseguidos por actitudes racistas y discriminatorias, por el miedo y la incertidumbre que vivimos en los tiempos actuales. Muchos de ellos, se convierten en seres desechables, esos que mueren sin que a nadie le importe. La explicación es la violencia y el terror que imperan, aunque también son evidentes la intolerancia, la ceguera y el desdén de aquellos “más afortunados” que ven amenazado su estilo de vida, aunque éste sea el del consumismo descarnado.

Nuestro tiempo, es el de los fundamentalismos (tanto los del Estado Islámico como los de un tal Trump) en donde las soluciones mutuas se ven inalcanzables, en el que no atisbamos caminos posibles, porque los múltiples intereses personales, comerciales, regionales los cierran. La salida, sólo temporal, para los desplazados, para los migrantes, para los que sólo reclaman un poco de dignidad es la resignación, asumir que este mundo no es el de ellos pero, desgraciadamente, tampoco el de sus hijos.

La geopolítica mundial no termina las guerras, las inicia y se aprovecha de ellas ¿Los seres humanos? Son sólo daños colaterales.

Rebeca E. Contreras López  
Diciembre 2015

## PRESENTACIÓN

En el número 33 de *Letras Jurídicas* presentamos diversos artículos que ofrecen discusiones interesantes en torno a los temas actuales que la ciencia jurídica trata de explicar, casi todos referidos a la necesidad de entender y hacer efectivo el marco legal contemporáneo que pone en primera instancia la protección de los derechos humanos, en sus diversas manifestaciones. Encontramos así la preocupación por la víctima civil y la necesidad de un esquema procesal que permita su protección; asimismo, a partir de la reforma a la Ley de Amparo la aceptación del interés legítimo para propiciar la protección de los derechos humanos en México.

Temas de interés para los estudiosos del derecho son los relativos al dualismo jurisdiccional, la interpretación ambiental y la oportuna efectividad de la declaratoria general de inconstitucionalidad, que ponen de relieve que la sola reforma legal no es suficiente, si en su aplicación se ignoran elementos básicos de interpretación, jurisdicción y oportunidad.

Resulta relevante la referencia al análisis de los DESC y la necesidad de crear políticas públicas efectivas, un texto que debe leerse junto con la síntesis de la conferencia dictada por el Ministro Cossío en el puerto de Veracruz, ya que efectivamente la protección asumida, aún en el ámbito convencional, siempre se quedará corta si no va unida a políticas públicas eficientes y equilibradas, que no siempre encontramos, para la atención a problemas básicos de la sociedad.

En el texto relativo al proceso penal peruano se realizan diversas reflexiones sobre los criterios necesarios para la determinación del plazo razonable en dicho proceso.

Este número incluye un comentario relativo a la reforma energética en México y tres reseñas referidas a igual número de textos que abordan: el principio precautorio, el derecho penal económico y la vocación legal. Asimismo, informamos de la presentación de dos libros “La agenda de derechos humanos: su exigibilidad en México”, una coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas y el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, y “Ciencias Forenses, *especialidades científicas*” de la doctora Esperanza Sandoval Pérez.

Es importante resaltar que todos los artículos han recibido, como en todos los números, un doble arbitraje que permite avalar las aportaciones ofrecidas a las discusiones actuales de la ciencia jurídica.

Finalmente, reconocemos el esfuerzo del grupo de jóvenes universitarios que participan en la realización del programa de radio SOMOS, enfocado a la divulgación e información sobre derechos humanos, y vinculado a esta revista desde su inicio. Programa que ha recibido un merecido reconocimiento por parte de la Universidad Veracruzana. ¡Enhorabuena!

Enero 2016

## ARTÍCULOS



## Breves disquisiciones atinentes a los criterios de análisis para la determinación del plazo razonable en el proceso penal peruano\*

Jorge Isaac Torres Manrique\*\*

**RESUMEN:** La institución jurídica del plazo razonable ha sido y viene siendo motivo de deliberación y debate. Ya sea con la finalidad de determinarlo, sintonizarlo o defenderlo, a efectos de a su vez, salvaguardar los derechos de los procesados. Y es que, el plazo razonable engloba una problemática particular, importante como trascendente, en sus diversas aristas y etapas del proceso no solamente judicial.

En la presente entrega, el autor desarrolla el análisis, en relación a la necesaria evaluación de una de las novedades que, vía doctrina jurisprudencial, ofrece recientemente el Tribunal Constitucional peruano.

En ese orden de ideas, dicho autor abraza de manera específica, un estudio y reflexión acerca de los criterios de análisis, para la determinación del plazo razonable en el proceso penal peruano.

**Palabras claves:** Plazo razonable, plazo razonable del proceso penal, doctrina jurisprudencial comentada.

**ABSTRACT:** Deliberation and discussion on the legal institution like the reasonable time has been and is still a cause for it. Whether, in order to determine, tune or defend, in order to turn safeguard the rights of the accused. And, it covers a reasonable time, important and transcendent, in its various facets and stages of the judicial process not only particularly problematic. In this installment, the author develops the analysis in relation to the necessary assessment of developments via jurisprudence, recently offered the Peruvian Constitutional Court.

In that vein, this author embraces specifically, a study and reflection on criteria analysis for determining the reasonable period in the Peruvian criminal proceedings.

**Keywords:** Reasonable time, reasonable time of criminal proceedings, case law Discussed.

**SUMARIO:** Preámbulo. 1. Precisiones sobre de la definición del plazo razonable. 2. En lo tocante a la interpretación predominante de atemporalidad del plazo razonable. 3. Sobre la teoría propugnativa para la determinación del plazo razonable. 4. Influencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al cómputo del plazo razonable en los predios del proceso penal. 5. Análisis de los criterios para la determinación de la razonabilidad del plazo en el proceso penal de la resolución sub examine. 6. Síntesis de la resolución del Tribunal Constitucional peruano. 7. Análisis de la resolución in comento. 8. A modo de corolario.- Bibliografía.

\* Artículo recibido el 3 de agosto de 2015 y aceptado para su publicación el 13 de octubre de 2015.

\*\* Miembro e Investigador Externo Adscrito al Instituto Vasco de Derecho Procesal (País Vasco). Colaborador Externo del Bufete Jurídico Internacional, Jordan & Luciano Abogados (España). Investigador Externo de la Universidad Global (Honduras), Colaborador Honorario de Elnotariado.com (Argentina). Experto en Derecho Empresarial y Administrativo, en Avalón, la Red de Expertos de España, Portugal y Latinoamérica (España). Doctor en Derecho y Administración (Perú).

## Preámbulo

Una de las grandes deudas o brechas que tiene la judicatura, así como los demás actores del sistema judicial no solo peruano, termina desnaturalizando la quintaesencia de la justicia procesal penal, la que resulta ser la cuasi quimera de la estricta observancia del fiel respeto al derecho de todo justiciable, a un plazo razonable.

Nos referimos principalmente, a deuda de no ofrecer al justiciable la total garantía del debido proceso penal. Ello, si consideramos que en sede penal se trata muchas veces de la aplicación de la pena privativa de la libertad y en espera del cumplimiento del plazo razonable; implica que no estamos hablando de un tema menor.

Entonces el estudio, desarrollo y debate de la problemática que abraza el plazo razonable, deviene en clamor e interés, de la sociedad democrática en su conjunto.

En ese orden de ideas, en la presente entrega, abordamos el análisis de la resolución del Pleno del Tribunal Constitucional peruano (en adelante, TC), Exp. N° 295- 2012-PHC/TC – Caso Aristóteles Román Arce – que fue expedida en fecha 14/05/15, la cual constituye doctrina jurisprudencial vinculante y versa acerca del establecimiento del cómputo del plazo razonable en el proceso penal.

Así, se tiene que a través de la mencionada sentencia de fondo, el TC ha dispuesto que el cómputo del plazo razonable en el proceso penal debe iniciarse desde la apertura de la investigación preliminar del delito, el cual comprende la investigación policial o la fiscal, y ya no desde la aprehensión del procesado.

Asimismo, el TC aclaró que ante la afectación del plazo razonable, la reacción por parte de la justicia constitucional no puede ser la exclusión del procesado, el sobreseimiento o el archivo definitivo del proceso penal.

A propósito, cabe dejar constancia que como punto resaltante destaca, que vía la presente resolución sub examine del TC, el mismo ha introducido un nuevo criterio para el abordamiento de la mencionada empresa. Esto es: la afectación que genera la demora en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Si más preámbulos, iniciemos pues, el presente recorrido por nuestra apreciación de la misma, principalmente en lo relacionado a los criterios de análisis para la determinación del plazo razonable en el proceso penal peruano.

## 1. Precisiones sobre la definición del plazo razonable

En relación al mismo podemos señalar que se ha constituido en una garantía para el procesado y el proceso. Así también, que se relaciona muy estrechamente con el debido proceso, existiendo entre ellos, una correspondencia de especie y género, respectivamente.

Respecto al plazo razonable tenemos que, el Inc. 3., del Art. 139°, de la Constitución Política del Perú, establece que: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional (...) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”.

Además, el plazo razonable ha merecido un sinnúmero de definiciones, así CORIGLIANO<sup>1</sup> citando a ZAFARONI/ALIAGA/SLOKAR afirma:

Desde un punto de vista dogmático un proceso penal cuya tramitación supera el plazo razonable, esto es de duración excesiva, no sólo lesiona el derecho del imputado a ser juzgado rápidamente sino que también afecta a todos y cada uno de sus derechos fundamentales y sus garantías procesales reconocidas en la Constitución. Como consecuencia, si el proceso se prolonga indebidamente todas sus reglas de funcionamiento acabarán distorsionando su derecho a un juicio rápido y los principios elementales de la actuación legítima del Estado.

Al respecto, en primer lugar, tenemos que sobre el inicio del plazo razonable del proceso, a través de diferentes pronunciamientos (Cfr. STC N.ºs 5350-2009-PHC, 2700-2012-PHC, 0350-2013-PHC, entre otras), el TC había señalado<sup>2</sup> que en el ámbito del proceso penal el cómputo del plazo razonable comenzaba a correr desde el primer acto del proceso dirigido contra la persona como presunto responsable de un delito, el que a su vez podía estar representado por: i) la fecha de aprehensión o detención judicial preventiva del imputado, o ii) la fecha en que la autoridad judicial toma conocimiento del caso; entendiéndose en términos generales que dicho acto lo constituía el auto de apertura de instrucción.

Con la expedición de la STC N.º 0295-2012-PHC, el TC ha precisado que el cómputo del plazo razonable del proceso penal comienza a correr desde la apertura de la investigación preliminar del delito, el cual comprende la investigación policial o la investigación fiscal; o desde el inicio del proceso judicial en los casos de delitos de acción privada, por constituir el primer acto oficial a tra-

1 CORIGLIANO, Mario E. *Plazo razonable y prisión preventiva en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de Derecho penal on line <http://www.derecho-penalonline.com/derecho.php?id=14,535,0,0,1,0>, Buenos Aires, p. 01.

2 NOTA DE PRENSA N.º 026-2015-OII/TC. *TC precisa línea jurisprudencial en materia de plazo razonable del proceso. Sobre el inicio del cómputo del plazo y las consecuencias jurídicas de la afectación al derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable*. En línea: recuperado en fecha 09/10/15, de [http://www.tc.gob.pe/notas\\_prensa/notas/2015/nota\\_2015\\_026.html](http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/notas/2015/nota_2015_026.html), Lima.

vés del cual la persona toma conocimiento de que el Estado ha iniciado una persecución penal en su contra.

Por otro lado, en segundo término, acerca de las consecuencias jurídicas derivadas de la afectación al derecho al plazo razonable del proceso o a ser juzgado dentro de un plazo razonable, cuando se constata la violación del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 3509-2009-PHC, el TC señaló que ello conllevaba a la exclusión del imputado del proceso penal.

Posteriormente, en el Expediente N.º 5350-2009-PHC, advirtió que el órgano jurisdiccional debía emitir y notificar, en el plazo máximo de sesenta días naturales, la sentencia que defina la situación jurídica del procesado, bajo apercibimiento de darse por sobreseído el proceso penal, no pudiendo ser nuevamente investigado ni procesado por los mismos hechos, por cuanto ello conllevaría la vulneración del principio *ne bis in ídem*.

Al respecto, el TC ha considerado pertinente definir la línea jurisprudencial fijada, y, por tanto, precisar que la eventual constatación por parte de la judicatura constitucional de la violación del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable no puede ni debe significar el archivo definitivo o la conclusión del proceso judicial de que se trate (civil, penal, laboral, etc.).

Lo que corresponde es que, bien entendidas las cosas, se proceda a la reparación *in natura* por parte de los órganos jurisdiccionales, la misma que consiste en emitir el pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto en el plazo más breve posible, a fin de resolver de manera definitiva la situación jurídica del procesado. En tanto que, en cuanto al plazo, éste deberá establecerse según las circunstancias concretas de cada caso. Lo expuesto no exime de las responsabilidades a que hubiere lugar para quienes incurrieron en la afectación el derecho al plazo razonable del proceso.

## **2. En lo tocante a la interpretación predominante de la atemporalidad del plazo razonable**

Tenemos que dejar constancia que, en relación al plazo razonable de la prisión preventiva o del proceso, fue el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (al que denominaremos: TEDH), el que sentó las bases del término plazo razonable, atribuyéndole al mismo una novísima naturaleza de atemporalidad no prevista abstractamente en la ley (denominada por la doctrina por el “no plazo”), sino más bien, por el de la indicación que el juzgador evalúe la duración del

caso para estimar, a través de diversos criterios, si es que efectivamente se cumplió o no con el plazo razonable.<sup>3</sup>

Además, cabe señalar que en el caso de que lo referido no haya sido probadamente observado —es decir, que el plazo haya devenido en irrazonable— queda solicitar la compensación correspondiente, a efectos de reparar la vulneración del derecho fundamental invocado.

### 3. Sobre la teoría propugnativa para la determinación del plazo razonable

Al respecto, es de verse que la universalmente aceptada no determinación del plazo en términos de tiempo, en lo concerniente al plazo de naturaleza razonable, no implica la necesaria inexistencia de plausibles propuestas en sentido contrario. Así tenemos:

#### 3.1. Mandato textual del orden jurídico internacional

En ese sentido, en defensa de los derechos fundamentales procesales, se postula que el plazo razonable bien tendría que ser establecido específicamente en plazos preclusorios, en mérito a disposición expresa del ordenamiento jurídico internacional.

Así tenemos, que PASTOR<sup>4</sup> afirma:<sup>5</sup>

Los tratados internacionales que establecen derechos fundamentales deben ser vistos como modelos para las regulaciones del derecho interno de los EE.MM (...) Así, la nómina de derechos procesales de los distintos tratados debe servir de marco para la redacción de normas procesales, claras y precisas, que den vida y protección (efectividad) a los derechos consagrados abstractamente en ellos (...) Esa tarea constituye el contenido de la obligación de los Estados que forman parte de los convenios. En el plano internacional, la función de los órganos de control de los tratados será confrontar las regulaciones nacionales de los derechos convencionales para determinar si satisfacen las pretensiones de un derecho fundamental (control de razonabilidad)

---

3 TORRES MANRIQUE, Jorge Isaac. *A propósito del precedente vinculante del plazo razonable de la detención judicial preventiva*, STC N° 3771-2004-HC. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de la Universidad de Fribourg [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a\\_20121108\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20121108_01.pdf), Fribourg, p. 03.

4 PASTOR, Daniel R. *Acerca del derecho fundamental al plazo razonable de duración del proceso penal*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de Revista de estudios de la justicia. [http://www.derecho.uchile.cl/cej/recej/recej4/archivos/Articulo%20sobre%20plazo%20razonable%20Pastor\\_10\\_.pdf](http://www.derecho.uchile.cl/cej/recej/recej4/archivos/Articulo%20sobre%20plazo%20razonable%20Pastor_10_.pdf), Chile, 2004, p. 61.

5 Cabe dejar constancia que el mencionado autor, Daniel Pastor, esboza y desarrolla de manera solvente además, otras propuestas o argumentos, *verbi gratia*: i) Del principio *nulla coactio sine lege*, ii) Del principio de legalidad material, iii) De la división de poderes, y iv) De las conclusiones intermedias.

o si son insuficientes para asegurar su vigencia plena (función de garantía de los derechos fundamentales).

Entonces, queda claro que existe un doble compromiso estatal con el fiel respeto y observancia acerca del reconocimiento del derecho al plazo razonable. Esto es, observar lo propio del sistema jurídico interno y por otro lado, acatar lo establecido por el ordenamiento jurídico internacional, respecto de los derechos fundamentales.

### **3.2. Mandato expreso del principio del Estado de derecho**

Vía la presente propuesta el mismo autor sostiene que, en predios de determinación temporal efectiva del plazo razonable, la interpretación de la judicatura debe quedar postergada a favor del legislador.

En ese orden de ideas acota:

En cuanto al problema de la excesiva duración del proceso penal, el esquema anteriormente expuesto determina que ni el límite máximo de prolongación de un proceso (plazo razonable) ni las consecuencias jurídicas de sobrepasarlo pueden ser definidos por la ley de un modo abierto ni dejados a la determinación de los jueces (teoría del concepto jurídico indeterminado), sino que deben ser establecidos por el Parlamento para que realmente rija en toda su extensión el principio político según el cual toda la actividad del Estado, pero especialmente la que entraña el ejercicio de su violencia punitiva, tenga su legitimación en la ley y encuentre en ella también sus límites, incluso temporales. En el régimen procesal penal de un Estado de derecho la ley es la única fuente de sus normas. Así pues, el plazo razonable debe ser fijado por la ley y no por los tribunales, ya que para el orden jurídico-político de un Estado constitucional de derecho resulta inaceptable el derecho judicial e incluso penalmente desaprobado en el caso de decisiones contra legem (delito de prevaricación).<sup>6</sup>

## **4. Influencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el cómputo del plazo razonable en los predios del proceso penal**

Es preciso dejar constancia, que la por excelencia, garantía internacional de los derechos humanos, se constituye en algo cada vez más necesario. Ergo, es de verse que el TEDH – conocido también como Tribunal de Estrasburgo y Corte Europea de Derechos Humanos – conjuntamente con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituyen el mecanismo más avanzado que existe en el orbe. He ahí su especial importancia, aporte y trascendencia.

---

6 PASTOR, Daniel R. Ob. cit., p. 64.

Entonces, podemos señalar que el patrimonio jurisprudencial del TEDH, cuyo señorío ostenta auténticos como reveladores *leading cases* ha influido primordialmente: i) Proporcionando, muy saludable como significativamente en no pocos Tribunales Constitucionales y Supremos, no solamente de los Estados miembros de la Eurozona, valiosos criterios orientadores, en razón a que los mismos han ido y vienen paulatinamente adoptando algunos de sus criterios e ideas esenciales en su jurisprudencia, ii) Además de ser modelo y señero referente para otros sistemas de protección internacional de derechos en otros ámbitos geográficos, contribuyendo al desarrollo y fortalecimiento de un Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>7</sup>

Así tenemos, que el plazo razonable en el proceso penal peruano (proveniente del Sistema Europeo de Protección de Derechos Humanos, posteriormente acogido por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y así también, por el Tribunal Constitucional peruano), se encuentra implícitamente inmerso en el derecho al debido proceso o proceso regular.

En ese orden de ideas, específicamente podemos precisar que dichos criterios aportados por el TEDH, se plasman en las sentencias de fechas 13/07/83 y 07/07/89, en la primera, por el caso Zimmermann y Steiner contra Suiza (demanda N.º 8737/1979), la que en resumidos términos se basa en que un grupo de ciudadanos suizos demandan a Suiza por las dilaciones indebidas que tuvieron lugar en el marco de un procedimiento judicial de un recurso administrativo, donde la duración del proceso no responde a las exigencias del plazo razonable. Y en la segunda, por el caso Unión Alimentaria Sanders S.A. contra España (demanda N.º 11681/1985), la que resuelve la demanda interpuesta por una sociedad española contra España, por la existencia de dilaciones indebidas en el proceso civil de reclamación de cantidad en el que estaba incurso y en la que no existían circunstancias excepcionales que justificasen la pasividad de los Tribunales.

Así también, conviene referir que los criterios establecidos para determinar el desarrollo de un plazo razonable, fueron dados por el TEDH y también compartidos por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional peruano, a saber: i) la complejidad del caso, ii) comportamiento del procesado, y iii) la manera en que fue llevado por las autoridades y judiciales.

---

7 DIAZ REVORIO, Francisco Javier. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Significado y trascendencia. En: *Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. DIAZ REVORIO, F. J. (Compilador). Palestra Editores. Lima. 2004, pp. 30- 31.

De dicho modo, es de verse que así lo reconoce y recoge la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus tres emblemáticos casos: i) Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua,<sup>8</sup> ii) Caso Bayarri vs. Argentina,<sup>9</sup> y iii) Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá.<sup>10</sup>

## **5. Análisis de los criterios para la determinación de la razonabilidad del plazo en el proceso penal de la resolución *sub examine***

Como señalamos líneas arriba, dichos criterios son: i) La complejidad del caso, ii) El comportamiento del procesado, y iii) La manera en que fue llevado por las autoridades y judiciales. A los que el TC, agregó: iv) La afectación que genera la demora en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso — la misma que fue tomada del desarrollo inicial llevado a cabo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), en el caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia —. En ese orden de ideas, procedemos a analizarlos:

### **5.1. La complejidad del asunto**

En este punto, la resolución del TC bajo comentario, refiere:

En el que se consideran factores tales como la naturaleza y gravedad del delito, los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria para el esclarecimiento de los hechos, la pluralidad de agraviados o inculpadados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de un determinado asunto resulta particularmente complicada y difícil.

Por otro lado, la Corte IDH enseña:

La complejidad del asunto se determina por una serie de factores de *iure* y de *facto* del caso concreto. Así, en el proceso penal, aunque no exhaustivamente, dichos factores pueden estar referidos a: a) el establecimiento y esclarecimiento de los hechos, los cuales pueden ser simples o complejos; b) el análisis jurídico de los hechos acerca de los cuales se ha producido el proceso penal; c) la prueba de los hechos, la cual

---

8 Sentencia de la Corte IDH. Párr. 77. En línea: Recuperada en fecha 15/07/15 de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_30\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_30_esp.pdf).

9 Sentencia de la Corte IDH. Supra nota 13, párr. 107. En línea: Recuperada en fecha 15/07/15 de [http://www.tc.gob.pe/portal/servicios/sentenciaseidh/seriec\\_187\\_esp.pdf](http://www.tc.gob.pe/portal/servicios/sentenciaseidh/seriec_187_esp.pdf).

10 Sentencia de la Corte IDH. Supra nota 13, párr. 149. En línea: Recuperada en fecha 15/07/15 de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_186\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_186_esp.pdf).

puede ser difícil, necesariamente prolongada o de complicada actuación; d) la pluralidad de agraviados o inculpados; entre otros factores.<sup>11</sup>

A propósito de los otros factores, para determinar la complejidad del asunto, que refiere la parte final del párrafo anterior, cabe citar algunos. Así tenemos, que: i) El párrafo 81., de la Sentencia de fecha 29/01/97, del caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua*,<sup>12</sup> de la Corte IDH, refiere que la Corte Europea ha empleado para determinar la razonabilidad del plazo en el conjunto de su trámite lo que llama “análisis global del procedimiento”, ii) El párrafo 57., de la Sentencia de fecha 28/11/02, del caso *Cantos vs. Argentina*,<sup>13</sup> de la mencionada judicatura, menciona que, la otra cuestión debatida en estas actuaciones respecto del proceso seguido, es la de, si el procedimiento se ha ajustado a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en cuanto garantizan el derecho a una respuesta de la autoridad judicial dentro de un plazo razonable, iii) El párrafo 153., de la Sentencia de fecha 31/08/04, del caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*,<sup>14</sup> del referido tribunal, sostiene que, las pruebas a ser aportadas al proceso, o la cantidad de testigos, o la cantidad de víctimas sea de un número muy elevado.

Por otro lado, advertimos que para determinar la complejidad de un caso, si bien es cierto que el TC lo asume desde una óptica más genérica, a su turno la Corte IDH, aterriza de manera más específica.

Al respecto, se tiene que en la resolución materia de reflexión, únicamente se hace referencia a: “(...) que el juez no ha fundamentado la dilación por una especial dificultad del proceso que lo derive en complejo”.

En ese sentido, es de verse que lo afirmado por el TC no pasa solamente por el tema de que la judicatura ordinaria correspondiente tenga que fundamentar suficientemente el porqué de una tratativa al proceso, como complejo, digamos de facto. Ello, en razón a que bien pudo llevarlo a cabo dicho colegiado constitucional. Es decir, que lo esperado era que el TC asuma el compromiso, en tanto, que no se explica que ello solo tenga que ser asumido por la Corte IDH.

---

11 VITERI CUSTODIO, Daniela Damaris. *El derecho al plazo razonable en el proceso penal: el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional peruano*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/6E1AF1F197B5442B05257A880019DF6B/\\$FILE/104300574-El-Plazo-Razonable.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6E1AF1F197B5442B05257A880019DF6B/$FILE/104300574-El-Plazo-Razonable.pdf), Lima, s/a, pp. 03- 04.

12 Sentencia de la Corte IDH. En línea: Recuperada en fecha 15/07/15 de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_30\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_30_esp.pdf).

13 Sentencia de la Corte IDH. En línea: Recuperada en fecha 15/07/15 de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_97\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_97_esp.pdf).

14 Sentencia de la Corte IDH. En línea: Recuperada en fecha 15/07/15 de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_111\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf).

## 5.2. La actividad o conducta procesal del interesado

Aquí, en la presente resolución, el TC indica:

En el que se evalúa si su actitud ha sido diligente o ha provocado retrasos o demoras en el proceso, por cuanto si la dilación ha sido provocada por él no cabe calificarla de indebida. En ese sentido, habrá que distinguir entre el uso regular de los medios procesales que la ley prevé y la actitud obstruccionista o la falta de cooperación del interesado, la cual estaría materializada en la interposición de recursos que, desde su origen y de manera manifiesta se encontraban condenados a la desestimación. En todo caso, corresponde al juez demostrar la conducta obstruccionista del interesado.

En resumidos términos, de lo que se trata es determinar si el interesado obró con temeridad o mala fe procesales.

Así, se aprecia que la resolución del TC en comentario, indica: “De la simple constatación de las fechas se advierte que existe dilación en el trámite del proceso penal cuestionado, demora que este Tribunal considera que no es atribuible a Aristóteles Román Arce Páucar (...)”.

Por consiguiente, se tiene que lo esbozado por el TC queda corto, en tanto se limita a afirmar que existe dilación, pero sin argumentar debidamente como es que el interesado no incurrió en temeridad o mala fe procesales.

## 5.3. La conducta de las autoridades judiciales

Respecto a este punto, en la resolución bajo evaluación, el TC sostiene:

Donde se evalúa el grado de celeridad con el que se ha tramitado el proceso, sin perder de vista en ningún momento el especial celo que es exigible a todo juez encargado de dilucidar una causa. Para ello, será preciso examinar las actuaciones u omisiones de los órganos judiciales en la tramitación de la causa. Las indebidas e injustificadas acumulaciones o desacumulaciones de procesos; la suspensión reiterada e injustificada del juicio oral; la admisión y/o la actuación de una prueba manifiestamente impertinente; la reiterada e indebida anulación por parte del órgano jurisdiccional de segundo grado respecto de las decisiones del órgano jurisdiccional de primer grado, etc., vienen a ser ejemplos de lo primero. La inobservancia injustificada de los horarios para la realización de las diligencias; la demora en la tramitación y resolución de los medios impugnatorios, etc., vienen a ser ejemplos de lo segundo.

Por su parte, precisamos traer a colación lo señalado por la jurisprudencia del TC, en el caso Salazar Monroe (EXP. N° 05350-2009-PHC/TC), en la que respecto de lo propio, en su fundamento 26., preconiza:

Para evaluar la conducta o comportamiento de las autoridades judiciales es necesario tener presente: a) la insuficiencia o escasez de los tribunales; b) la complejidad

del régimen procesal; y c) si los actos procesales realizados han contribuido, o no, a la pronta resolución del proceso penal.

Observamos nuevamente diferencias en el desarrollo de las resoluciones del TC, respecto de la conducta de las autoridades judiciales. Las mismas radican basilarmente en que mientras por un lado, la presente resolución materia de examen, lo hace de manera más detallada, por otro lado, la correspondiente al EXP. N.º 05350-2009-PHC/TC, lo hace de manera más bien, genérica y esquemática.

Al ocuparnos acerca de lo analizado por el TC, en la presente resolución in comento, apreciamos que indica:

Si bien los magistrados emplazados, en sus declaraciones, arguyen que los medios de defensa presentados por el recurrente han contribuido a la dilación del proceso, en autos no se aprecia algún apercibimiento que el juez hubiese podido decretar contra el recurrente por una conducta renuente a las citaciones del juzgado o que los medios de defensa presentados —conforme al derecho de defensa que le asiste a todo procesado— hayan sido considerados como maliciosos. Asimismo, a la fecha no obra en autos documento que acredite que se haya determinado definitivamente la situación jurídica del recurrente.

Entonces, de lo señalado se colige que la conducta de las autoridades judiciales devino en temeridad procesal, en perjuicio del procesado. A propósito, se tiene que litigar con temeridad o accionar con temeridad en el juicio es la defensa sin fundamento jurídico. Es la conducta de quien sabe o debe saber que carece de razón y/o falta de motivos para deducir o resistir la pretensión y, no obstante ello, así lo hace, abusando de la jurisdicción, o resiste la pretensión del contrario.<sup>15</sup>

#### **5.4. La afectación que genera la demora en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso**

Acerca del presente acápite, tenemos que fue desarrollado inicialmente por la Corte IDH, vía el Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia (Sentencia de fecha 27/11/08). Así, se tiene que dicha Corte agregó un criterio —el cuarto para nuestro TC— para el análisis de la determinación del plazo razonable en el proceso penal, a los ya establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

---

15 TORRES MANRIQUE, Jorge Isaac. Temeridad y malicia procesales al banquillo: crónica de dos lacras jurídicas que pretenden consolidarse. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de la Academia Brasileira de Direito Processual Civil <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/JORGE%20ISAAC%20TORRES%20MANRIQUE%20%20-%20ENSAYO%20TEMERIDAD%20PROCESAL.pdf>, Porto Alegre, p. 09.

Respecto a este tema, es decir, del cuarto criterio agregado en la mencionada resolución, el Alto Tribunal interamericano, en su fundamento 155., establece:

La Corte ha establecido que es preciso tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, y c) la conducta de las autoridades judiciales. El Tribunal considera pertinente precisar, además, que en dicho análisis de razonabilidad se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve”.

Por su parte, en la resolución materia del presente trabajo, se tiene que el TC, lo aborda, pero, basilarmente en relación a la necesidad de reparación in natura por parte de los órganos jurisdiccionales. Así, señala: “(...) la misma que consiste en emitir el pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto en el plazo más breve posible”.

Sin embargo, el TC olvida que la reparación debida y oportuna al procesado, a consecuencia de la dilación acontecida en dicho proceso penal, no pasa únicamente por dicha consideración (ya que, es de tomarse en cuenta la obligada indemnización, así como, el tema de las sanciones respectivas). Allí, quedó evidenciada la naturaleza muy limitada de su pronunciamiento.

## 6. Síntesis de la resolución del TC

La misma corresponde al Exp. N.º 295- 2012-PHC/TC, que fue expedida en fecha 14/05/15 (la misma como señalamos *ab initio*, constituye doctrina jurisprudencial vinculante, en razón a que seis fundamentos de la misma fueron declarados constitutivos de dicha naturaleza), y que versa acerca de un recurso de agravio constitucional, interpuesto contra la sentencia de fecha 05/10/11, expedida por la Primera Sala Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, la que revocó la sentencia que declaró fundada la demanda y reformándola, declaró improcedente dicha demanda.

Así, en principio se tiene que en fecha 16/02/11, se interpone una demanda de habeas corpus, contra los jueces de la Tercera Sala Penal de la Corte Superior de Justicia del Callao; alegando la vulneración a sus derechos a ser juzgado dentro de un plazo razonable y a la libertad personal, en el proceso penal que se le sigue, por la presunta comisión del delito de usurpación agravada, en agravio de la Compañía Constructora e Inmobiliaria Bacilio López S.A., y otros.

Agrega, el demandante que el proceso penal iniciado en fecha 06/04/06, viene siendo dilatado por el denunciante, vía diversas argucias legales. Incluso también lo propio, respecto de los jueces demandados, en vista a que pese a haberse vencido el plazo de investigación del proceso, y a haber sido absuelto hasta en dos oportunidades, la Sala Superior demandada anuló los actuados y ordenó la ampliación del plazo investigatorio, sin que medie motivo alguno, con la finalidad que se le continúe investigando.

Acota también, que a través de la resolución de fecha 22/09/10, la Sala Superior emplazada anuló la sentencia absolutoria, en razón a que supuestamente se había cometido un error de tipificación del hecho delictivo, respecto del cual las partes no se habrían defendido. Señalando, que ello deviene en absurdo, en tanto que el único que corresponde defenderse resulta ser el imputado y que éste había sido absuelto.

Además, refiere que no se habría motivado debidamente la resolución de la excepción de naturaleza de acción, constituyéndose nuevamente el imputado, en el único afectado.

A continuación, indica que es el denunciado quien se constituye en el único procesado y que se investiga un solo delito, por lo que dicho proceso no puede ser calificado como proceso complejo y que sin embargo, han transcurrido más de cinco años, sin que exista decisión definitiva que resuelva su situación jurídica; lo cual vulnera sus derechos a ser juzgado dentro de un plazo razonable y a la libertad personal.

Por su parte, el Procurador Público del poder Judicial contesta la demanda y solicita que la misma sea declarada improcedente, pues considera que la Sala emplazada ha observado las garantías inherentes al debido proceso ya que, ante la existencia de vicios o defectos en la tramitación del cuestionado proceso, ordenó la nulidad de las resoluciones emitidas, disponiendo la ampliación de la investigación.

A su turno, el demandante reitera los extremos de la demanda y enfatiza que el proceso penal seguido en su contra, corresponde a uno sumario y que sin embargo, han transcurrido seis años desde su inicio, sin que a la fecha exista sentencia definitiva.

A su vez, los magistrados emplazados, afirman que en el proceso penal en cuestión, el demandante ha deducido e impulsado una serie de medios de defensa, contribuyendo así, a que los plazos del proceso se dilaten, más aun, cuando dichos medios han sido declarados infundados y/o improcedentes. Adicionan, que la resolución cuestionada ha sido dictada conforme a ley.

Continuando con la secuencia del devenir procesal del presente caso, se tiene que en fecha 18/07/11, el Décimo Primer Juzgado Penal de Lima, declaró fundada la demanda y así, declaró nula la resolución de fecha 22/12/10. Además, ordenó que la Sala Superior emplazada en el plazo de treinta días, emita sentencia que defina la situación jurídica del demandante, por considerar que han transcurrido más de cinco años, desde que se inició el proceso penal, pese a que se investiga un solo delito contra un solo imputado, sin que exista el control de los plazos por parte del juez y que el demandante no ha tenido una actuación obstruccionista. Luego, que no se motivó los hechos, que no fueron debidamente investigados y que determinaron la ampliación de la instrucción por un plazo adicional.

Seguidamente, la Primera Sala Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, revocó la sentencia apelada y reformándola, declaró improcedente la demanda, por considerar que la dilación del proceso penal no puede ser atribuida a los jueces emplazados, toda vez que fue el Ministerio Público el que solicitó que se actuaran otras pruebas, a fin de que no se afecte el derecho de defensa de las partes procesales.

Finalmente, el TC vía resolución de fecha 03/05/12 y sobre la base del principio de economía procesal, considera que el titular del Segundo Juzgado Penal Transitorio del Callao, también participó en la tramitación del proceso penal en cuestión, optó por una medida Alternativa y excepcional. Además, porque previo a emitir pronunciamiento que ponga fin a la controversia, le notificó el recurso de agravio constitucional al referido juez, otorgándole cinco días hábiles para que ejerza su derecho de defensa. Así, la citada resolución fue notificada en fecha 17/09/12, sin que se haya remitido respuesta alguna.

En consecuencia, dicho colegiado constitucional declaró fundada la demanda, en lo referido a la afectación del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable. Ordenó a la Tercera Sala Penal de la Corte de Justicia del Callao, que en el plazo de quince días naturales, contados desde la fecha de notificación de dicha resolución, emita y notifique la correspondiente sentencia por la que decida finalmente la situación jurídica del sujeto procesado por la presunta Penal de la Corte Superior de Justicia del Callao, por la excesiva dilación en la tramitación comisión del delito de usurpación agravada (Exp. N.º 614-2006). Además, dispuso poner en conocimiento de la mencionada resolución de la Oficina de Control de la Magistratura, a efectos que investigue el comportamiento del juez del Segundo Juzgado Penal Transitorio y de los magistrados de la Tercera Sala del proceso penal.

## 7. Análisis de la resolución *in commento*

En principio, señalar que si bien es cierto que, por un lado, maravilla que el TC se haya esmerado en la descripción, significancia, incluso de manera esquemática cuando desarrolla lo concerniente a cada uno de los tres primeros criterios, a saber: i) La complejidad del caso, ii) El comportamiento del procesado, y iii) La manera en que fue llevado por las autoridades y judiciales. Tal y como se puede apreciar en el fundamento 4., de la delimitación del petitorio, de la resolución materia del presente trabajo. Por otro, se tiene respecto del cuarto criterio (esto es: la afectación que genera la demora en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso), olvidó la prolijidad puesta de manifiesto para con los tres primeros criterios.

Mención aparte, merece la muy escasa fundamentación que ofrece el TC en la señalada resolución, para ya en su caso, analizar la aplicación cada uno de los criterios mencionados. Así, hubiese sido muy interesante que para lo cual, se haya observado similar correspondencia de plasmación; tal y como si se aprecia, hasta con saludable colmación motivacional, en lo asumido y desarrollado por el TEDH, en las mencionadas sentencias de los casos: Zimmermann y Steiner contra Suiza (demanda N.º 8737/1979) y Unión Alimentaria Sanders S.A. contra España (demanda N.º 11681/1985).<sup>16</sup>

A modo a retroalimentación, cabe reflexionar acerca de la real utilidad de la implantación del referido cuarto criterio (esto es: “La afectación que genera la demora en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso”). Así tenemos: ¿Cuál es el balance de la aplicación de este criterio en la jurisprudencia de la Corte IDH? Resulta que si bien este criterio ha sido constantemente señalado en su jurisprudencia, no ha sido de aplicación para resolver los casos, con excepción (incluida la resolución *in commento*), del caso donde se pronunció sobre la materia – caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (de fecha 24/08/10) – haciendo uso de este parámetro de examen para ponderar el paso del tiempo en la calidad de vida de los procesados. Donde estableció que la demora en la obtención de una solución definitiva al problema de la tierra de los miembros de la Comunidad ha incidido directamente en su estado de vida.<sup>17</sup>

---

16 DIAZ REVORIO, Francisco Javier. *Ob. cit.*, pp. 489-492 y 619-622.

17 ESPINOZA RAMOS, Benji Gregory. *La “afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica del procesado” como cuarto criterio de análisis en la violación del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En línea: Recuperado en

En ese sentido, como acabamos de indicar, en la presente resolución bajo revisión, a efectos de determinar la vulneración del plazo razonable en dicho proceso penal, el TC hace uso del cuarto criterio mencionado. Así, en ese extremo, respecto de la tratativa a la afectación que genera la demora en la situación jurídica de la persona involucrada en dicho proceso, deja en cierta forma, digamos, que en desamparo al procesado.

Al respecto, cabe agregar, que la disposición de la mencionada resolución sea puesta de conocimiento de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), con la finalidad que se investigue el comportamiento, tanto de del juez del Segundo Juzgado Penal Transitorio y de los magistrados de la Tercera Sala Penal de la Corte Superior de Justicia del Callao, por la excesiva dilación en la tramitación del proceso penal, Expediente N.º 614-2006; no soluciona o atiende en extremo alguno lo concerniente a la total o completa afectación que genera la demora en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso baja análisis. Consecuentemente, postulamos porque el TC, debió haber llevado a cabo lo propio, respecto del cuarto criterio.

Dicho sea de paso, llama la atención, por decir lo menos, que el TC, en la resolución bajo comentario, indique en su fundamento 14.: “De la simple constatación de las fechas se advierte que existe dilación en el trámite del proceso penal cuestionado (...)”. Sin embargo, en el fundamento 3., de la parte resolutive, afirma: “Poner la presente sentencia en conocimiento de la Oficina de Control de la Magistratura (...) por la excesiva dilación en la tramitación del proceso penal (...)”. Así, se advierte que el TC, en un primer momento dice encontrar la existencia de dilación, pero luego, inexplicablemente, esto es, sin haber fundamentado su cambio de opinión, señala que hubo excesiva dilación.

Y si los magistrados citados incurrieron en temeridad procesal, no se encuentra explicación por la no aplicación de la multa correspondiente que debió imponerles el TC, tal y como lo prescribe el código procesal madre, esto es, el Código Procesal Civil (CPC), el mismo que se aplica supletoriamente a todo lo normado por sus pares procesales, en el presente al Código Procesal Constitucional (CPConst.) – es de verse lo preceptuado por la Primera Disposición Final del CPC, la que enseña: “Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza” –. Así también, amerita precisar que los sujetos del proceso que incurrir en temeridad o malicia procesales, son pasibles de sanciones como

la multa. Así, el Inc. 1, *ab initio*, del Art. 53.-, del CPC, que trata sobre las facultades coercitivas del juez y que en mérito a ellas puede: “imponer multa compulsiva y progresiva destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión”.

Por otro lado, consideramos ser contestes en que, respecto del acrecentamiento del número de criterios para la determinación de la razonabilidad del plazo en el proceso penal, lo que debe importar es la aplicación de los criterios que resulten precisos a cada caso en particular, en lugar, de pretender aplicar la totalidad de criterios a todos los casos por igual.

## 8. A modo de corolario

Sugerimos que los esfuerzos de avance no solo devengan enfilados a perfeccionar la metodología y aplicación o creación de nuevos criterios para el análisis y determinación del plazo razonable en el proceso penal peruano.

Si no, que lo propio también debería ser de especial preocupación, para lo relacionado a la aplicación de dichos criterios, respecto de su debida fundamentación.

Empero, consideramos que el desvelo y reto principal debiera ser, que una vez determinado el eventual menoscabo del plazo razonable, se aterrice con mayor razón y de manera memorable, legítima o justa, en los predios de resarcimiento y reparación del procesado. Esto último, en tanto advertimos que este procesado parece ser finalmente dejado de lado, olvidado, extraviado, condenado a su suerte, a la ignominia. Asegurándosele el camino hacia su revictimización.

A mayor abundamiento, la explicación de la lógica mencionada, también radica en razón a que en la correspondiente empresa de descifrar vulneración de la razonabilidad o no del plazo procesal penal, aparecen también conjugados de manera indisoluble los derechos inherentes, tales como, a la legalidad, legitimidad, debido proceso, entre otros. Ergo, los mismos precisan a su vez, ser debida como firmemente salvaguardados. Entonces, dicha empresa se torna de particular cuidado y de dimensiones mayúsculas, lo que implica la obligada respuesta jurisdiccional en los mismos términos y extremos.

Es de precisar que, comentarios vertidos aparte (así como, nuevamente resaltar y destacar, el señero, estimulante, disruptivo, como muy notorio avance —equiparado debidamente, en el rigor de fondo y forma— de la jurisprudencia del TEDH y de la Corte IDH, en ese orden), huelga dejar constancia que propo-

sitivamente amerita preponderar el esfuerzo paulatino de la doctrina jurisprudencial del TC analizada (Exp. N.º 295- 2012-PHC/TC, caso Aristóteles Román Arce), se torna innegablemente saludable en términos de la tan aspirada y pocas veces alcanzada, quintaesencia del derecho, en el escenario no solamente procesal penal. En ese sentido, hacemos votos a efectos que dicho florecimiento sea firme y sólido, es decir, no termine siendo objeto de eventuales marchas y contramarchas.

Ello, en beneficio no solo, digamos progresivamente de la totalidad de actores del proceso penal si no, a su vez, en defensa del fortalecimiento de la juridicidad y en camino consolidación del sistema jurídico imperante, caracterizado por el Estado Constitucional de Derecho, Derecho Procesal Garantista y una correcta como justa administración de justicia.

Aunque, deviene en obvio, que la doctrina jurisprudencial del TC analizada, abraza otras novedades y aportes (las mismas que hemos hecho referencia en la parte introductoria del presente desarrollo). Sin embargo, dejamos constancia que cuasi de manera exclusiva, en lo que a nuestro trabajo compete, creemos haber asumido al menos en parte (en tanto, que es claro que pueden haber quedado no pocas ideas en el tintero), el compromiso de reflexionar acerca de los criterios de análisis para la determinación del plazo razonable.

Y es que, finalmente a mayor abundamiento, tenemos que tomar nota, que por un lado, en estos tiempos de nada auspiciosa coyuntura y especial trascendencia, esto es, de la cuasi aun, novedosa vigencia del nuevo código procesal penal, de la cada vez asfixiante criminalidad organizada, inseguridad ciudadana, rebrote de corrupción, desinstitucionalización; y por otro lado, la vorágine de las nuevas tendencias, por ejemplo, el arribo a la digamos, Cuarta Ola<sup>18</sup> (caracterizada basalmente por la inteligencia artificial y la interface entre nanotecnología y la biología sintética. A propósito, huelga recordar respecto de las tres anteriores olas, que la primera, se caracterizó por revolución agrícola, la segunda, por la revolución industrial, y la tercera, por la información y desarrollo tecnológico que terminó yéndosele de las manos a propios y extraños); la respuesta de la judicatura principalmente tiene que estar, más aún, muy a tono. Ese se constituye en otro ineludible como insoslayable gran reto. Asumámoslo como corresponde.

---

18 GARRIDO KOEHLIN, Juan José. *La cuarta ola*. En línea: Recuperado en fecha 30/07/15, de Diario Peru21 <http://peru21.pe/opinion/juan-jose-garrido-cuarta-ola-2217995>, Lima.

## Bibliografía

- CORIGLIANO, Mario E., *Plazo razonable y prisión preventiva en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de Derecho penal on line <http://www.derechopenalonline.com/derecho.php?id=14,535,0,0,1,0>, Buenos Aires.
- DIAZ REVORIO, Francisco Javier, El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Significado y trascendencia. En: *Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. DIAZ REVORIO, F. J. (Compilador), Palestra Editores, Lima, 2004, pp. 30-31.
- ESPINOZA RAMOS, Benji Gregory, *La "afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica del procesado" como cuarto criterio de análisis en la violación del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de Alvarezrualaabogados.com <http://alvarezrualaabogados.com/abogados/docs/articulos/bespinozar/Plazo%20razonable.pdf>, Lima.
- GARRIDO KOECHLIN, Juan José, La cuarta ola. En línea: Recuperado en fecha 30/07/15, de Diario Peru21 <http://peru21.pe/opinion/juan-jose-garrido-cuarta-ola-2217995>.
- NOTA DE PRENSA N° 026-2015-OII/TC. TC *precisa línea jurisprudencial en materia de plazo razonable del proceso. Sobre el inicio del cómputo del plazo y las consecuencias jurídicas de la afectación al derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable*. En línea: recuperado en fecha 09/10/15, de [http://www.tc.gob.pe/notas\\_prensa/notas/2015/nota\\_2015\\_026.html](http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/notas/2015/nota_2015_026.html)
- LIMA PASTOR, Daniel R., *Acerca del derecho fundamental al plazo razonable de duración del proceso penal*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de Revista de estudios de la justicia. [http://www.derecho.uchile.cl/cej/recej/recej4/archivos/Articulo%20sobre%20plazo%20razonable%20Pastor\\_10\\_.pdf](http://www.derecho.uchile.cl/cej/recej/recej4/archivos/Articulo%20sobre%20plazo%20razonable%20Pastor_10_.pdf), Chile, 2004.
- TORRES MANRIQUE, Jorge Isaac, *A propósito del precedente vinculante del plazo razonable de la detención judicial preventiva, STC N° 3771-2004-HC*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de la Universidad de Fribourg [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a\\_20121108\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20121108_01.pdf), Fribourg.
- TORRES MANRIQUE, Jorge Isaac, *Temeridad y malicia procesales al banquillo: crónica de dos lacras jurídicas que pretenden consolidarse*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de la Academia Brasileira de Direito Processual Civil <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/jorge%20isaac%20torres%20manrique%2020-%20ensayo%20temeridad%20procesal.pdf>, Porto Alegre.
- VITERI CUSTODIO, Daniela Damaris, *El derecho al plazo razonable en el proceso penal: el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional peruano*. En línea: Recuperado en fecha 15/07/15 de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/6e1af1f197b5442b05257a880019df6b/\\$file/104300574-el-plazo-razonable.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6e1af1f197b5442b05257a880019df6b/$file/104300574-el-plazo-razonable.pdf), Lima.



# La Instauración del Dualismo Jurisdiccional en el Sistema Jurídico Mexicano\*

Guillermo Cambero Quezada\*\*

**RESUMEN:** En el presente estudio se analiza el establecimiento de un sistema de dualidad jurisdiccional en el ámbito de impartición de justicia administrativa federal y se define la naturaleza jurídica, dentro del sistema jurisdiccional mexicano, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un tribunal enclavado en una jurisdicción exclusiva, como lo es el contencioso administrativo.

**Palabras clave:** Administración Pública, Contencioso Administrativo, Derecho Administrativo, Defensa del Administrado, Dualidad Jurisdiccional, Justicia Administrativa, Jurisdicción Administrativa.

**ABSTRACT:** The present study shows, on the one hand, the emerging existence of a system of public law and exorbitant jurisdictional duality in the Mexican legal system, shown through the Mexican Administrative Court's powers applications. On the other hand, discusses the general framework of Administrative Law application in Mexico.

**Keywords:** Public Administration, Administrative Law, Jurisdictional Duality Order, Administrative Justice, Administrative Jurisdiction.

**SUMARIO:** Introducción, 1. Los sistemas de Dualismo Jurisdiccional, 1.1. La teoría de la dualidad de las jurisdicciones, 1.2. La exorbitancia en el Derecho Administrativo, 2. La construcción de un sistema autónomo de Justicia Administrativa en México, 2.1. El papel del TFJFA en la consolidación del dualismo jurisdiccional, 2.2. El fortalecimiento de las competencias en la esfera de Derecho Administrativo, Consideraciones finales.

## Introducción

La organización de la justicia administrativa debe conciliar a la vez, el respeto de legalidad, los derechos y las libertades individuales, pero también el respeto de los poderes y prerrogativas necesarias para que la administración pueda asumir su misión: la gestión de servicios públicos, ya que en México no existe una definición legal del concepto, y la doctrina poco se preocupado de esta noción, la cual es fundamental en el derecho administrativo, y aún no se ha llegado a un consen-

\* Artículo recibido el 31 de agosto de 2015 y aceptado para su publicación el 20 de octubre de 2015.

\*\* Doctor en derecho administrativo por la Universidad de Nantes (Francia). Profesor de Derecho Administrativo en diversas Universidades en México, Francia y Colombia.

so respecto de la misma,<sup>1</sup> y la cual es de vital importancia para el derecho administrativo. Desde esta perspectiva, el compromiso de la impartición de justicia, es difícil de llevar a cabo para cualquier sistema de jurídico en el mundo, por lo que en cada país es diferente, y ningún sistema es perfecto.<sup>2</sup> Desgraciadamente en México, la existencia de una incipiente dualidad jurisdiccional ha sido poco comentada por la doctrina y/o la jurisprudencia, y aún sigue siendo indefinida la naturaleza jurídica de la impartición de la justicia administrativa en el ámbito federal, y la cual trataremos de limitar en el presente estudio.

Además, en México se ha considerado históricamente que existe una sola jurisdicción tanto para el derecho privado como para el derecho público (denominada unidad jurisdiccional), esto significa, un orden judicial representado por una Suprema Corte de Justicia, y establecido por una separación de poderes. Sin embargo, se ha construido un sistema administrativo paralelo a esta división de poderes, el cual emerge, sin llegar a ser una verdadera jurisdicción administrativa (en el sentido de una dualidad jurisdiccional), representado por un tribunal independiente y autónomo, denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), pero con intervención aún del orden judicial, mediante el Amparo,<sup>3</sup> teniendo en consecuencia, un sistema mixto.

Por tal motivo, el presente trabajo define y analiza las notas características de los sistemas dualistas, su construcción en México y su relación en torno a la exorbitancia del derecho administrativo frente a un sistema de unidad jurisdic-

---

1 A través de tesis aislada de los Tribunales Colegiados podemos inferir algunos elementos: *Servicio público. Sus notas características*: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación. Época: Novena Época, Registro: 177794, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, Julio de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: XV.4o.8 A, Página: 1538.

2 LEMASURIER Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Ed. Económica, Paris, 2001, p. 11.

3 Para profundizar ver CHAIN CASTRO Gabriela Maria, "La jurisdicción administrativa. Sistema administrativo o judicialista", *Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal –Contencioso Administrativo–*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), No. 57, Agosto de 1997, p. 182.

cional. Así mismo, se busca delimitar el papel que desarrolla el TFJFA en la consolidación del sistema dual de impartición de justicia en México, y se tiene por objetivo comprender el posicionamiento y las repercusiones de la administración de la justicia administrativa y su naturaleza jurídica en el ámbito federal.

## 1. Los sistemas de Dualismo Jurisdiccional

La dualidad de jurisdicción tiene sus orígenes en Francia.<sup>4</sup> Este concepto plantea la existencia de dos órdenes de jurisdicción: la administrativa y la judicial. Las cuales son completamente distintas una de la otra: ninguna es superior a la otra y las dos coexisten, cada una en el campo de su propia competencia, sin interferencia alguna. En los sistemas de organización jurisdiccional dualistas las reglas de procedimiento son diferentes en lo judicial y lo administrativo, sin embargo, el objeto primordial es sólo uno: impartir justicia. Por tal motivo, el análisis de la dualidad de jurisdicciones se hace imprescindible en el presente estudio (1.1). Por otra parte, analizaremos la exorbitancia del derecho administrativo, el cual explica gran parte la existencia de un sistema de dualismo jurisdiccional (1.2).

### 1.1. La teoría de la dualidad de las jurisdicciones

Desde la perspectiva de los teóricos franceses, como Rene Chapus,<sup>5</sup> Georges Vedel<sup>6</sup> o Jean Rivero<sup>7</sup> por citar algunos, la coexistencia de dos jurisdicciones reposa en el postulado en que el Estado y las otras personas morales de derecho público (administración pública centralizada, organismos públicos descentralizados<sup>8</sup> y privados bajo el esquema de la concesión de servicios públicos<sup>9</sup>) no se encuentran en la misma situación que las personas privadas, en relación a su misión de interés general;<sup>10</sup> de sus poderes propios (las prerrogativas de poder

---

4 Cf. CHAPUS René, *Responsabilité publique et responsabilité privée: les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, LGDJ, Paris, 1954, p. 58.

5 *Ibidem*.

6 VEDEL Georges, *Droit Administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. «Thémis», 1958.

7 RIVERO Jean y WALINE Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2000, p. 32.

8 Para un estudio más amplio ver Justo Nava Negrete, *Organismos Públicos Descentralizados*, Porrúa, México, 2011, p. 18.

9 CALAFELL Jorge, "Teoría General de la Concesión", *Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, ISSN 1405-0935, Numero 26, año 1996, p. 220.

10 No hay que confundir dicho concepto con el *interés público*. Este se define como las necesidades a las cuales la iniciativa privada no puede responder, y que son vitales para la comunidad y para cada uno de sus miembros, dichas necesidades constituyen el dominio propio de la administración. En contra parte, el motor de la acción administrativa es desinteresada y persigue el interés general o desde una perspectiva filosófica, el

público) y de sus obligaciones particulares. Desde esta óptica teórica, se considera que los litigios en los que son parte éstos últimos no pueden, en principio, ser sometidos a la jurisdicción judicial; la cual es competente para aquellos asuntos derivados de los conflictos entre particulares, y quienes deben de ser sometidos a una jurisdicción propia, tal y como lo establece el tratadista francés Yves Gaudemet: “a la jurisdicción administrativa, es decir, someter a la administración pública a reglas exorbitantes de derecho”.<sup>11</sup> Por lo que podemos afirmar que en México, el derecho administrativo federal se ha construido bajo un régimen exorbitante de derecho, que se ve reflejado en las leyes y los tribunales propios a la administración pública, con una fuerte inspiración de los sistemas dualistas. Al respecto, el tratadista francés Jean Rivero fundamenta la exorbitancia en razón que: “cuando la administración entre más poder tiene, se encuentra más obligada: la originalidad de las reglas del derecho administrativo procede de estas dos series de consideraciones, las unas y las otras son explicables por la necesidad de un interés general”.<sup>12</sup>

La teoría del dualismo jurisdiccional, desde la óptica de la doctrina francesa se acentúa en razón de un dualismo jurídico: en virtud del principio de vínculo de competencia y de fondo,<sup>13</sup> el juez judicial aplica el derecho privado y el juez administrativo reglas diferentes, que son las del derecho administrativo. En ese sentido, apunta Jean Rivero que: “en la jurisdicción administrativa existe un juez, imparcial e independiente, que dicta una sentencia al final de un procedimiento plenamente jurisdiccional. Por otra parte, también podemos hablar de jurisdicción administrativa para designar, el juez administrativo o a las jurisdicciones administrativas”.<sup>14</sup> En el caso del sistema mexicano, al comparar la teoría de la dualidad de jurisdicción de origen francés y la jurisdicción administrativa, se constata que esta se ha construido progresivamente y empíricamente, sin gran preocupación de coherencia: ésta ha sido sin duda una obra del legisla-

---

bien común. Aunque el contenido del interés general varía de acuerdo a la época y lugar, el objetivo sigue siendo el mismo: la acción administrativa tiende a la satisfacción del interés general. Ver CHEVALLIER Jean-Jaques, «L'intérêt général dans l'administration française», *Revue internationale des Sciences administratives*, 1975, IV, p. 325.

11 *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, dir. F. Melleray, Paris, LGDJ, 2004, p. 3.

12 RIVERO Jean y WALINE Jean, *Op. Cit.*, p. 32.

13 Principio que consiste en repartir entre el juez judicial y el juez administrativo los litigios originados por la acción administrativa, según los cuales ponen en práctica la aplicación de reglas de derecho privado o de derecho administrativo (Nota del Autor).

14 RIVERO Jean y WALINE Jean, *Op. Cit.*, p. 35.

dor.<sup>15</sup> Además, la delimitación de la competencia del tribunal de lo contencioso administrativo federal ha sido determinada por los textos legales y no por jurisprudencia o la doctrina, como ha sucedido en otros países que han desarrollado el sistema de dualidad jurisdiccional.<sup>16</sup>

De lo anterior se desprende que para que exista la dualidad de jurisdicción, es necesario la existencia de tribunales administrativos independientes de los tribunales judiciales y de la propia administración pública. Las jurisdicciones ordinarias o judiciales tienen competencia para conocer los litigios que oponen a los particulares entre sí y para asegurar el respeto de las leyes. Las jurisdicciones administrativas tienen competencia para conocer los litigios que opone a los administrados a la administración o las administraciones entre sí. Cada orden depende de una jurisdicción suprema independiente: Una Suprema Corte de Justicia para el Derecho Privado y una Suprema Corte de Justicia para el Derecho Público. Esta independencia tiene su fundamento en la separación de las autoridades, y de las jurisdicciones administrativas y ordinarias, principio fundamental del derecho administrativo y el sistema dualista, así como criterios jurisprudenciales que vienen a fundamentar la competencia de la jurisdicción administrativa, así por ejemplo, países como Francia, nos dice el tratadista Simon Gilbert: “han fincado los principios fundamentales del derecho administrativo y de la dualidad de jurisdicción en base a la jurisprudencia”.<sup>17</sup>

Por otra parte, el profesor francés Didier Truchet agrega que:

Los países con un sistema dualista, presentan una serie de inconvenientes como lo puede ser que, en términos de buena administración de justicia, existe una complejidad en la repartición de competencias, relativa incertidumbre en la selección del juez (administrativo o judicial), obligación de éste último de enviar a otra jurisdicción las cuestiones prejudiciales que éste mismo no puede dirimir, teniendo por consecuencia una prolongación impertinente del tiempo estipulado para la solución de un conflicto.<sup>18</sup>

Además, podemos decir que no existe dialogo entre los jueces de las dos jurisdicciones y; cuando el juez administrativo se encuentra frente a una difícil-

15 RUIZ PÉREZ Tomas, “Panorama de los tribunales de lo contencioso administrativo en la entidades federativas”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal –Contencioso Administrativo–*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 57, Agosto de 1997, p. 41.

16 Entre estos países encontramos Francia: BRAIBAN Guy t, “La juridiction administrative en droit comparé”, *Deuxième centenaire du Conseil d’État*, vol. II, número especial de La Revue Administrative, Presses Universitaires de France, 2001, p. 374 y Colombia: MONTAÑA PLATA Alberto, *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

17 «La publication de la jurisprudence administrative et le développement du droit administratif français», (en línea), 2008, *Public Law Net Thaïlande* (consultado el 08-07-2015). Disponible en: <http://www.pub-law.net>.

18 «Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel», *AJDA*, 2005, p.1767.

tad o busca una solución, escudriña en el derecho privado, teniendo como resultado la apropiación del mismo (existe una confrontación entre el derecho administrativo y su juez y el juez judicial). El juez administrativo, en muchas ocasiones, somete la acción administrativa a las mismas reglas de derecho privado;<sup>19</sup> ejemplo: reglas de competencia, de consumo, de aseguradoras, propiedad industrial, etc. Lo cual se convierte en un juego peligroso, que amenaza el desarrollo del derecho administrativo.<sup>20</sup> Teniendo este enfoque general de la teoría de la dualidad jurisdicción, ahora analizaremos la exorbitancia del derecho administrativo, el cual permitirá entender mejor lo antes expuesto.

## 1.2 La exorbitancia en el Derecho Administrativo

El derecho administrativo se podría considerar un derecho no igualitario, que tiene por objeto primordial determinar las relaciones, por una parte, de las administraciones públicas, las cuales persiguen un fin de interés general y se encuentran investidas de poderes especiales, y por otra parte, los particulares que son movidos por intereses de orden privado, pero deben someterse ante los imperativos de las administraciones, y que en su calidad de ciudadanos, tienen una protección mínima de derechos ante el actuar administrativo. Lo anterior, se fundamenta en cuatro pilares fundamentales:

- a) Históricamente, la construcción del derecho administrativo se ha realizado alrededor de los actos unilaterales de la administración,<sup>21</sup> y que aplica a diversas materias de la acción administrativa (contrario al derecho privado, que se ha construido alrededor del derecho de las obligaciones).
- b) Vinculado al precedente, el principio de presunción de validez de los actos administrativos,<sup>22</sup> el cual otorga efectos de derecho a la voluntad unilateral de la administración, y coloca al particular que ha sufrido un daño o insatisfacción, en una situación de defensa e impugnación de actos.
- c) Otro de los pilares fundamentales es el privilegio de jurisdicción, el cual consiste en la existencia de un juez “especial”, teniendo en principio el monopolio de la jurisdicción sobre la acción de la administración pública, acentuado, que dicho juez “especial” lo es en su configuración, su composición y en cier-

19 RIVERO Jean, «Existe-t-il un critère du droit administrative ?», *RD*, 1953, p. 279.

20 *Ibidem*, p. 1768.

21 GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo *et al.*, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas, Décima Edición, 2001, p. 537.

22 Al respecto ver Adriana Cabezut Uribe, “Teoría de la Nulidad del Acto Administrativo” (en línea), *Investigaciones TFJFA*, (consultado el 09-07-2015). Disponible en: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/teoriadelanulidaddelactoadministrativo.pdf>

ta medida, su pertenencia a la administración, y que va vinculado con el dualismo jurisdiccional. Podemos agregar que, en México, el TFJFA es el ejemplo del monopolio de dicha jurisdicción. Aunque legalmente se ha consolidado como un tribunal de lo contencioso administrativo autónomo (Artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), desde su origen se ha cuestionado su constitucionalidad e independencia del Poder Ejecutivo, ya que en el presupuesto y el nombramiento de los Magistrados interviene dicho poder.<sup>23</sup>

- d) Finalmente, la autonomía de recursos jurídicos y la aplicación de los mismos consolidan una separación e independencia del régimen de derecho administrativo respecto al judicial y caracterizan su exorbitancia en relación al sistema ordinario de recursos de derecho, ya que el derecho administrativo otorga una verdadera preminencia a la ley escrita. Únicamente utiliza residualmente los recursos del derecho común.

En ese sentido, también la exorbitancia del derecho administrativo se manifiesta por la subordinación de la Administración a sus propias reglas, tales como las restricciones al ejercicio del derecho de la propiedad de las administraciones públicas o las diversas reglas del derecho de los servidores públicos.

También, podemos encontrar la exorbitancia en materia de contratos administrativos,<sup>24</sup> ya que la administración no es un contratante como los otros, y los contratos que ésta firma no respetan la regla de igualdad de partes, ya que la administración dispone de numerosas prerrogativas que le otorgan un superioridad de contratación, las cuales podemos denominar cláusulas exorbitantes de derecho común, y permite rescindir unilateralmente un contrato.

Otro ejemplo de exorbitancia lo proporciona la fórmula que se aplica a la responsabilidad de la Administración, ya que no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil dirigidos a los particulares. La Administración tiene sus propias reglas, que se van ajustando a las necesidades del servicio público y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados. Al respecto, en México la administración pública federal se sujeta al

---

23 Cf. FERNÁNDEZ SAGARDI Augusto, "El Tribunal Fiscal de la Federación. Una visión del foro ante las propuestas de su traslado al Poder Judicial de la Federación", *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 43.

24 Sobre el tema ver BRENET François, «La théorie du contrat administratif. Évolutions récentes», *AJDA*, 2003, p. 919.

régimen jurídico de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.<sup>25</sup>

Por lo tanto no es posible aplicar la misma regla a situaciones que tienen una base diferente, y desde la óptica del derecho francés Jean Rivero establece que:

El postulado de igualdad jurídica de los particulares hace parte de las nociones de derecho civil, por el contrario, la Administración, vigilante del interés público, debe asegurar la salvaguarda de su actuar, aun en contra de las voluntades privadas, por lo que no se concibe que una administración pueda estar en las mismas condiciones que los particulares.<sup>26</sup>

Esta exorbitancia, según Georges Vedel:

También otorga al particular, en relación a un control político, garantías de independencia de una jurisdicción. Y en relación a la administración pública, un juez especializado conoce de la gestión de servicios públicos, respeta las prerrogativas necesarias para su funcionamiento y ejerce sobre la autoridad administrativa un control que no aceptaría de un juez ordinario.<sup>27</sup>

Integrando esta exorbitancia en nuestro país, podemos afirmar que se identifica, en el orden federal, un sistema jurisdiccional que consiste en el sometimiento del contencioso de legalidad (nulidad de actos) y el contencioso de indemnización (responsabilidad patrimonial del Estado<sup>28</sup>), a un tribunal especializado, es decir, un juez administrativo, independiente del juez judicial de derecho común, materializado en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, denominado en México Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,<sup>29</sup> y que se consolida, de manera empírica, pero firme, como una verdadera jurisdicción al lado de los jueces ordinarios y del sistema de unidad jurisdiccional. Desgraciadamente en los Estados del país la situación es muy diferente: Hasta mediados del año 2015, únicamente 26 Estados y el Distrito Federal cuentan con sistema de derecho administrativo, y un sistema de justicia administrativa independiente, por medio Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Aún quedan 5 Estados por establecer un verdadero sistema de derecho administrativo: Chihuahua, Coahuila, Puebla, Quintana Roo y Tlaxcala. Debido a lo anterior, a

25 MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos (compilador), *et al.*, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa e ITAM, México, 2004.

26 RIVERO Jean y WALINE Jean, *Op. Cit.*, p. 103.

27 VEDEL Georges, *Droit Administratif, Op. Cit.*, 1958.

28 Al respecto ver CAMBERO QUEZADA Guillermo, "La evolución de la responsabilidad patrimonial del estado en México", *Letras jurídicas (Revista Electrónica de Derecho)*, ISSN 1870-2155, publicada por el Centro Universitario de la Ciénega (Universidad de Guadalajara), otoño, Septiembre 2015-Marzo 2016, N. 21.

29 Ver la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

continuación el presente estudio se enfocará en el análisis de la construcción del sistema federal de justicia administrativa autónoma.

## **2. La construcción de un sistema autónomo de Justicia Administrativa en México**

En nuestro país, el debate sobre la existencia de una dualidad de jurisdicción ha sido prácticamente nulo o inexistente. Dicho debate se ha focalizado en la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y su autonomía en relación con el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, del TFJFA ha consolidado su posición como una indiscutible jurisdicción, muy similar a los sistemas dualistas, materializado en una jurisdicción autónoma, pero sometida a un sistema jurisdiccional diferente (al Poder Judicial) a través del juicio de Amparo (2.1). Además y para fortuna de la protección jurídica del administrado, se ha consolidado la competencia del TFJFA en la esfera del contencioso administrativo, la cual es cada vez es más abundante y en diversas áreas del derecho administrativo (2.2).

### **2.1. El papel del TFJFA en la consolidación del dualismo jurisdiccional**

Siguiendo la lógica francesa, en nuestro país hemos llegado a un modelo fuertemente inspirado en las bases de una jurisdicción administrativa autónoma e independiente derivada del Poder Ejecutivo. La creación del TFJFA (antes denominado Tribunal Fiscal) se justificó como un tribunal de instancia administrativa colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (inspirado en los principios de creación de tribunales administrativos en Francia), el cual era independiente de la administración pública, pero no del Poder Judicial, ya que existía, y aún existe, sujeción a los tribunales federales en vía de Amparo, esto es, un tribunal de justicia delegada dentro del Poder Ejecutivo.<sup>30</sup> El fundamento se debe al poder de juzgar lo contencioso de la administración por la propia administración, ya que la administración no podría existir si no tuviera la facultad o el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque, tal y como lo menciona la doctrina francesa: “conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar, y esta es una facultad que corresponde al Poder Ejecutivo”.<sup>31</sup> En otras palabras, dicha facultad supone que no puede ejercerse

---

30 Para un estudio más detallado ver: “Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal”, *Diario Oficial*, 31 de Agosto de 1936, Tomo XCVII, No. 53, p. 2

31 Principio francés consolidado después de la revolución por una desconfianza a los tribunales judiciales. Ver WALINE Jean *et al.*, *op. cit.*, p. 18.

por el Poder Judicial, ya que no puede conocer actos del Poder Ejecutivo, como lo son los actos administrativos.

A pesar de que un sector de la doctrina en México ha propuesto la integración o traslado del TFJFA al seno del Poder Judicial de la federación,<sup>32</sup> cada día el TFJFA se consolida y fortalece su autonomía, y continua expandiendo sus ámbitos de intervención y esfera de competencia en el dominio del derecho administrativo,<sup>33</sup> la última se generó en la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 que establece un cambio de nombre al TFJFA y otorga competencias en materia de derecho disciplinario. También, otro sector de la doctrina ha justificado la naturaleza del Tribunal de lo Contencioso como un Órgano Constitucional Autónomo, sin embargo, fundamentar la existencia del TFJFA bajo esta óptica puede ser peligroso, ya que no se sujeta a todos los elementos característicos enmarcados por la jurisprudencia mexicana<sup>34</sup> de dichos organismos.

Hasta mayo del 2015, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se definía como un órgano jurisdiccional autónomo, en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la reforma constitucional de mayo de 2015, se cambia el nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y dónde el Congreso tiene las siguientes facultades en relación a dicho tribunal:

Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Y se adiciona la competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de derecho de derecho disciplinario:

32 Entre varios de los escritos al respecto se encuentran: GARCIA DOMINGUEZ Miguel Ángel, “El Contencioso Administrativo en el Poder Judicial”, *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, INAP, No. 57, Agosto de 1997, p. 106; ARMIENTA CALDERÓN Gonzalo, “El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración orgánica al Poder Judicial e independencia jurisdiccional”, *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, INAP, No. 57, Agosto de 1997, p. 137; CHAÍN CASTRO Gabriela María, *op. cit.*, p. 183.

33 Cf. Artículo 14 de la Ley Orgánica del TFJFA.

34 Ver Época: Novena Época, Registro: 172456, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2007, Página: 1647; *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas Distintivas y Características*, Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006; y Época: Novena Época, Registro: 170238, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 12/2008, Página: 1871, *Órganos Constitucionales Autónomos. Sus Características*, Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, 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 Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Al igual que se dota de autonomía financiera, ya que el TFJA “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”.<sup>35</sup> Dicho Tribunal tiene como antecedente original de su creación, la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1º de enero de 1937, bajo la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación y que conoció inicialmente de resoluciones definitivas eminentemente fiscales, pero cuya competencia se amplió a conocer de resoluciones emitidas con base en diversos ordenamientos legales del ámbito del Derecho Administrativo.<sup>36</sup> Actualmente, el reconocimiento de la autonomía de dicho tribunal también existe en sede legal en el artículo 1 de la Ley Orgánica del TFJA.<sup>37</sup>

Otra característica de la consolidación de una jurisdicción autónoma es la inamovilidad de sus Magistrados, ya que no pueden ser removidos por arbitrariedad del Ejecutivo Federal o alguna de sus dependencias, ya que únicamente podrán ser privados de sus cargos por el Presidente de la República, en los casos de responsabilidad, en términos de las disposiciones aplicables, o cuando dejen de satisfacer los requisitos previstos en el artículo 6 de la ley orgánica referida.

Y finalmente la independencia de gestión, ya que dicho Tribunal, a través de su Junta de Gobierno y Administración, tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, sin interferencia del Poder Ejecutivo, de conformidad con el capítulo VI de su citada ley orgánica. En esa tesitura, es incontestable que el Congreso de la Unión aseguró la independencia y auto-

---

35 Artículo Tercero Transitorio, del 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.

36 LOMELÍ CEREZO Margarita, “El origen de la jurisdicción administrativa”, *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, INAP, No. 57, Agosto de 1997, p. 27.

37 Artículo 1: “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece”.

mía de ese Tribunal para dictar sus fallos<sup>38</sup> con base en su ley orgánica, brindando a los Magistrados que lo integran las condiciones necesarias para que administren justicia de forma independiente, imparcial y eficaz, y cuenta con elementos formales que le permiten dictar no solo sentencias de carácter declarativas, sino constitutivas de derecho, esto es, de condena, en consecuencia, lo posiciona como un tribunal de plena jurisdicción. Esto ha sentado las bases para un verdadero sistema jurisdiccional de derecho administrativo paralelo al del Poder Judicial de la Federación.

Pese a esta relativa autonomía e independencia, el artículo 104, fracción III de la Constitución mexicana establece: “De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 (...)”. Lo que implica, que la justicia administrativa es susceptible de ser revisada y controlada por los tribunales integrantes del Poder Judicial. Sin embargo, la crítica no se ha hecho esperar, ya que las voces dentro del TFJFA se han alzado para pedir que el Poder Judicial deje de intervenir en los actos del TFJFA, ya que consideran a los tribunales del Poder Judicial de la Federación poco especializados en las áreas del derecho administrativo, propugnando que sea el propio TFJFA quien realice dicho control, tratando de establecer de esta manera, las bases de un verdadero sistema dualista que se consolida con las Reformas constitucionales del artículo 113 y 73 XXIX-H que introduce el sistema nacional anticorrupción y el cambio de nombre antes mencionado. Pese a esta interferencia de los tribunales judiciales, TFJFA ha tenido una ampliación de competencias, lo que ha tenido como consecuencia una gran aproximación a los sistemas de dualismo jurisdiccional practicado en otros países.

## **2.2. El fortalecimiento de las competencias en la esfera de Derecho Administrativo**

La ampliación del ámbito de competencia del entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció mediante reformas subsecuentes al Decreto de su creación, siendo las más relevantes, la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, que se derogó mediante la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial

---

38 MOSRI GUTIÉRREZ Magda Zulema, “Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, (*en línea*), consultado el 08/05/2015, Disponible en: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/naturalezaautonomadeltfjfa.pdf>

de la Federación el 15 de diciembre de 1995, y el 31 de diciembre de 2000 la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación se modificó por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que corresponde precisamente a la ampliación de competencia, fiscal y administrativa.

En el 2007 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, la cual afirma su autonomía y amplía su competencia para conocer asuntos en materia administrativa. Además la nueva ley crea una Sala Superior, equiparando con esto, un órgano superior propio de los sistemas de jurisdicción dualista, pero aun con sus limitaciones.<sup>39</sup>

En el 2015, se reforma la Constitución, para transformar al TFJFA en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin publicarse hasta el momento de la redacción del presente trabajo la Ley que regulará esta transformación del TFJFA. Todo lo anterior, ha sentado las bases de una nueva óptica del derecho administrativo en nuestro país, puesto que el derecho administrativo había sido tratado como ciencia administrativa, y no como un conjunto de reglas exorbitantes aplicables a la administración pública y, sus mecanismos de defensa del particular ante el desvío del poder de la propia Administración.

Además, el TFJFA consolida su competencia bajo un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto,<sup>40</sup> a saber: a) Objetivo o de mera anulación (contencioso de legalidad); y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción (contencioso de indemnización<sup>41</sup>). Este modelo de recursos se encuentra presente en los sistemas dualistas como el francés o el griego.

El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. Su objetivo es que al acto desaparezca de manera absoluta

---

39 El pleno de la Sala Superior del TFJFA tiene la facultad de Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal (Artículo 19 fracción IX, de la LOTFJFA), entre otras facultades que se podrían equiparar con las del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación.

40 Inclusive en México los Tribunales Colegiados mediante jurisprudencia han confirmado el modelo mixto: Época: Novena Época, Registro: 174159, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A. J/45, Página: 1394: *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Modelo de Jurisdicción Contencioso Administrativo Mixto*.

41 CAMBERO QUEZADA Guillermo, "La evolución de la responsabilidad patrimonial del estado en México", *Letras jurídicas (Revista Electrónica de Derecho)*, Op. Cit., p. 4.

y definitiva. En ese orden de ideas, el juez anula la decisión de la Administración que es sometida a su jurisdicción sin poder substituir a la Administración para reformar el acto impugnado.<sup>42</sup> En resumen, se trata de un recurso por el cual cualquier particular puede demandar ante un juez administrativo el reconocimiento de la ilegalidad de una decisión administrativa, y de pronunciar su anulación.

En el segundo modelo, una de las características es que persigue una finalidad de indemnización.<sup>43</sup> El tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación indebidamente no reconocida en favor del administrado.<sup>44</sup> El juez administrativo se pronuncia sobre el derecho y sobre los hechos, en las mismas condiciones que un juez del orden común, en los litigios de orden privado. Estos dos modelos están determinados por las competencias que tiene el TFJFA en las enumeradas del artículo 14<sup>45</sup> de la LOTFJA, y que se demuestra en el ejemplo dos fracciones relevantes del mismo artículo:

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado (contencioso de indemnización);

---

42 Los actos administrativos en nuestro país son susceptibles de impugnación por las siguientes causas: Vicios de forma, Incompetencia, Violación de la Ley y Desvío de Poder. En México, el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establecen dichas causas. Ver RIVERO Jean *et al. op. cit.* p. 255.

43 *Ibidem*, p. 235.

44 CAMBERO QUEZADA Guillermo, "La evolución de la responsabilidad patrimonial del estado en México", *Letras jurídicas (Revista Electrónica de Derecho)*, *Op. Cit.*, p. 8.

45 Además en materia administrativa encontramos las siguientes competencias: III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales; XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo; XIV. Las que se configuren por negativa ficta (...).

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (contencioso de legalidad).

De esa manera, y después de presentar elementos del dualismo jurisdiccional y la exorbitancia del derecho administrativo, analizaremos los dos escenarios de evolución de contencioso administrativo en México.

## Consideraciones finales

Desde la perspectiva de la evolución del TFJFA y la consolidación de la justicia administrativa, podemos prever dos escenarios posibles de evolución del derecho administrativo en México.

El primero es consolidar el incipiente dualismo jurisdiccional en nuestro país, el cual consiste en mantener al TFJFA como un tribunal autónomo y con independencia para dictar sus decisiones, y seguir reforzando su competencia mediante adiciones a su ley orgánica y otras leyes administrativas. Esto lo posicionaría como un verdadero tribunal de justicia administrativa, y llegar, en algún momento de su evolución, a no encontrarse sometido al control del Poder Judicial mediante el mecanismo previsto por el artículo 104, fracción III<sup>46</sup> constitucional. Además se tendría que reformar la Constitución para crear un órgano superior o de control del TFJFA, el cual tendrá la facultad controlar los actos del mismo Tribunal. Dicha reforma tendría que ser acompañada con la creación de un Consejo similar al Consejo de la Judicatura Federal, encargado de administrar y vigilar la jurisdicción administrativa. Este escenario consolidaría un verdadero sistema de dualismo jurisdiccional en nuestro país.

El segundo, pero el cual consideramos menos probable, es la integración orgánica del TFJFA al Poder Judicial de la Federación, y en consecuencia el control de la justicia administrativa por parte de los Tribunales judiciales. Lo anterior se afirma en razón del principio de unidad de jurisdicción y ser coherentes con el principio de separación de poderes que ha primado en nuestro país. Es decir, una de las atribuciones que tiene el Poder Judicial es conservar y asegurar la función jurisdiccional. Esto no es nada novedoso, ya que actualmen-

---

46 La propuesta de este escenario es derogar el 104, fracción III de la Constitución mexicana que establece: "Corresponde a los tribunales de la federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73". Y promulgar un nuevo párrafo en el 73 en la fracción XXIX-H de la Constitución, en el siguiente sentido: "Corresponde al "ente superior" de los tribunales de lo contencioso administrativo conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales "inferiores o primera instancia" de lo contencioso-administrativo previsto es esta fracción" (Nota del Autor).

te en algunos estados de la República, los tribunales de lo contencioso administrativo se encuentran orgánicamente en el Poder Judicial, como lo es Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco,<sup>47</sup> entre otros. Si tómanos la experiencia de estos tribunales, el TFJFA se tendría que establecer adicionando un título más de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual determinaría sus facultades y competencia.

Cualquiera de los dos escenarios deben de cumplir con el objetivo supremo de un Tribunal de lo contencioso administrativo, ya que su eficacia no se mide por el número de casos que atienda, sino por hacer tangible su presencia como órgano de control de la legalidad de las resoluciones administrativas, coadyuvando a un buen gobierno y aportando decisiones de protección efectiva para el particular ante el poder exorbitante de la Administración Pública.

---

47 Se establece en el artículo 2 y el Título Tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

## Bibliografía

- BONNARD Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'administration (étude de droit administratif comparé)*, Dalloz, 2005.
- CALAFELL Jorge, "Teoría General de la Concesión", *Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, ISSN 1405-0935, Numero 26, año 1996.
- CARRILLO FLORES Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000.
- FIX ZAMUDIO Héctor, *Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, México, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, 1982.
- GARRIDO FALLA Fernando, *Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- GORDILLO Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, México, UNAM, Editorial Porrúa, 1ª ed. 2004.
- JOURDAIN Philippe, «La formation du concept de service publique», *Revue du Droit Public (RDP)*, 1987.
- LAUBADERE André De, «Revalorisations récents de la notion de service publique en droit administrative français», *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 1961.
- LEMASURIER Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Ed. Economica, Paris, 2001.
- LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998.
- LUCERO ESPINOSA Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, Décima edición; Ed. Porrúa, México, 2008.
- MARTÍNEZ MORALES Rafael, *Derecho Administrativo 1er. Curso*, Quinta Edición, Editorial Oxford, 2007.
- MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos (compilador), *et al.*, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa et ITAM, México.
- MELLERAY Fabrice (Director), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, Paris, LGDJ, 2004.
- ODENT Bruno y TRUCHET Didier, *La justice administrative*, PUF, 2004.
- PARADA Ramón, *Derecho administrativo I: Parte general*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2000.
- RIVERO Jean, «Existe-t-il un critère du droit administrative?», *RDP*, 1953.
- RIVERO Jean y WALINE Jean, *Droit administratif*, Dalloz, 2000.



# La necesidad de un esquema procesal para la protección de la víctima civil\*

Juan Carlos Colorado Higuera\*\*

**RESUMEN:** El desarrollo de las instituciones protectoras de los derechos humanos en el sistema judicial mexicano, ha permitido la formación de nuevos procesos que tiene como objetivo general a la víctima, sin embargo esta ha sido considerada casi de forma exclusiva para los procedimientos en materia penal, para quienes se han creados disposiciones especiales y ahora armónicas con las normas de las entidades federativas. El objetivo del presente es analizar, en el esquema de la teoría general de las obligaciones, a los individuos que habiendo sufrido daño en materia civil también deben ser considerados como víctimas y susceptibles de obtener una legislación especial para su protección, así como la obligación institucional en términos de los Tratados Internacionales a realizarlo.

**Palabras clave:** Víctima Penal, Víctima Civil, Hechos Ilícitos.

**ABSTRACT:** The development of institutions protecting human rights in the Mexican judicial system, has allowed the formation of new processes whose overall objective are the victims, but this has been considered almost exclusively for criminal proceedings to who they have created special provisions and now harmonious with the norms of the states. The aim of this is to analyse, in the scheme of the general theory of obligations to individuals having suffered damage in civil matters they should also be considered as victims and may benefit from a special legislation to protect and institutional obligation in terms of International Treaties to do it.

**Keywords:** Mexican legal system, General Theory of Obligations, Criminal Victim, Civil Victim.

**SUMARIO:** 1. Introducción; 2. La víctima en el proceso penal acusatorio; 3. Los hechos ilícitos: penales y civiles; 4. La víctima en materia civil; 5. ¿Por qué legislar a favor de las víctimas civiles?; 6. Consideraciones finales. Bibliografía

## 1. Introducción

Durante los últimos tiempos, los estudios legislativos han generado avances dentro de los ámbitos de protección de los gobernados, centrando su aplicación dentro del aspecto de la víctima, sus derechos e instituciones que garanticen los mismos.

\* Artículo recibido el 4 de septiembre de 2015 y aceptado para su publicación el 3 de diciembre de 2015.

\*\* Licenciado en Derecho, por la Universidad Anáhuac de Xalapa, Doctor en Derecho Público por la Universidad Veracruzana; adscrito al Instituto Veracruzano de la Defensoría Pública.

Sin embargo, dicho significado dentro del ámbito jurídico, ha sido una y otra vez delimitado al derecho penal, estableciendo que la víctima de un delito, es la única que requiere de protección y sobre la cual deben enfocarse las instituciones para su debida protección, lo cual se considera un desacierto, ya que no sólo en el ámbito penal existen víctimas, sino también dentro de otras ramas del derecho, específicamente a tratarse en el presente, la víctima en el derecho civil especialmente el familiar.

Lo anterior deriva del análisis legal de la fuente de obligaciones, es decir la existencia de hechos ilícitos que pueden ser tanto penales como civiles y que ambos tienen como denominador común la existencia de una responsabilidad, pero además de una víctima que fue la receptora del elemento dañoso y que estableceré con mayor puntualidad en el presente ensayo, pero que además requiere de una protección estatal, con la cual a partir de las disposición federal entendida como Ley General de Víctimas de enero de 2013 y la recientemente aprobada Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que busca armonizar dicha disposición federal, las cuales dejan de lado a las heridas víctimas civiles.

Dicha disyuntiva planteada, surge como parte de la formación e intervención que ha tenido dentro del nuevo proceso penal acusatorio implementado en el Estado de Veracruz, pero más allá del mismo, la participación obtenida dentro del Instituto Veracruzano de la Defensoría Pública, como Defensor Público, la cual ha brindado un cúmulo de experiencia la cual advierte que no sólo la víctima se ha de presentar en el ilícito penal, sino además dentro de los ilícitos civiles, particularmente en materia familiar, materia hacia la cual se enfocará el presente estudio y análisis.

## **2. La víctima en el proceso penal acusatorio**

El Código Nacional de Procedimientos Penales, surge en un primer momento como consecuencia a la implementación de la reforma penal de 2008, incorporada a la legislación estatal tan sólo por 7 estados antes de 2010, promovieron la modificación de la legislación estatal adecuándola a los principios del sistema penal, acusatorio, adversarial, y oral;<sup>1</sup> entre ellos: Yucatán y Guanajuato en 2011 y Puebla, Coahuila y Tamaulipas en 2013 dentro de los que se incluye a Veracruz, quedando aún pendientes 17 estados de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio.

---

1 CIDAC., *Hallazgos sobre la reforma penal*, Informe Electrónico, México D.F, 2014.

Esto se señala, debido a que el avance ha sido limitado a las entidades mencionadas, y a que han surgido diversas consideraciones, sobre las cuales se pretende hace recaer la culpa, respecto a dicho rezago en: los sistemas de seguimiento ineficiente, planificación incompleta, transitorios de la norma que no se basan en un diagnóstico, recursos escasos y sin seguimiento a su ejecución, participación y conocimiento ciudadano limitado, entre otras.

Como consecuencia del rezago en la implementación, el Congreso de la Unión, ha recibido la iniciativa de ley para llevar a cabo la conformación del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual tiene como objetivo principal:

PRIMERO: Definir y establecer el ámbito de aplicación de un instrumento normativo resulta de suma importancia tal como lo dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales dado que busca unificar procedimientos a nivel nacional a efecto de evitar espacios de impunidad argumentando situación de territorialidad o ámbitos de aplicación.<sup>2</sup>

Lo anterior, debe considerarse como el principal objetivo, que si bien se intenta dirigir a cuestiones de competencia, la realidad es que su intención es abatir los elementos de impunidad y corrupción, que como se dijo, permean el proceso de procuración e impartición de justicia en México, ya que al menos teóricamente el nuevo sistema penal acusatorio brinda las garantías suficientes para conseguirlo.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, ha comenzado a aplicarse en dos entidades federativas, Puebla y Durango, sin embargo debido al poco tiempo de su puesta en vigor, aún goza del beneficio de la duda en cuanto a su aplicación operativa, la cual se espera sea más consistente y efectiva, que las legislaciones estatales, antes mencionadas.

Lo anterior, no debe ser óbice en cuanto a las ventajas que representa la aplicación de una codificación, que claramente provee de amplias y mejores formas de protección en relación con los Códigos Previos a la reforma, en donde por ejemplo para el Estado de Veracruz previo a la reforma de 2004, sólo contempla a la palabra víctima en 34 artículos en contraste con los 96 que ahora cita el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Para el Estado de Veracruz, la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales ha dado inicio con motivo de la declaratoria de parte del Gobierno del Estado de fecha 10 de septiembre de 2014, la cual fijó como la fecha para iniciar la vigencia del referido Código, el día 11 de noviembre de 2014,

---

2 Cámara de Diputados. *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Editorial Flores, México D.F. 2014.

por lo cual en los distritos de Pánuco, Ozuluama, Tantoyuca, Huayacocotla, Chicontepec, Tuxpan, Xalapa, Coatepec, Jalacingo y Córdoba, ya ha dado inicio su aplicación.

Dentro del sistema penal acusatorio a partir de la reforma del año 2008, la víctima ha obtenido un papel relevante dentro de la misma, al ser incluida dentro del apartado “C” del artículo 20 Constitucional, elemento que si bien ya existía, la robustece como parte del nuevo sistema en que uno de los pilares precisamente contemplados para el nuevo proceso acusatorio es la de que *los daños causados por el delito se reparen*.

La víctima, ha mantenido una situación precaria, fáctica y legislativamente, ya que ha sido de forma paulatina y quizás hasta lenta en que los derechos de la víctima han sido incorporados a las legislaciones a partir de la década de los noventa<sup>3</sup> y ahora con la reforma penal del año 2008, es a partir de esta génesis legislativa, que la víctima cobra especial relevancia en cuanto a su inclusión en el proceso acusatorio, a efecto de lograr una forma efectiva para llevar a cabo la reparación del daño causado, siendo una de las consecuencias directas, la participación en casi todas las fases del procedimiento e incluso para conseguir la reparación se requiere su anuencia dentro del mismo, como sucede en los procedimientos de solución alterna e incluso de terminación anticipada.

Ejemplo de lo anterior, es en primer lugar el acuerdo reparatorio, consistente en aquél celebrado entre la víctima y el imputado, el cual debe ser sancionado por el Ministerio Público o el Juez de Control a efecto de que el imputado dé cumplimiento cabal al mismo, incluso pudiendo revocarse los beneficios obtenidos con dicho acuerdo si es incumplido en alguna forma a la establecida, lo anterior de conformidad con los artículos 187 a 190 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En segundo lugar, tenemos la suspensión condicional a proceso, entendida ésta como el *plan de pago para la reparación del daño* de parte del imputado a favor de la víctima, mismo que debe contemplar de forma integral las garantías necesarias para la efectiva tutela de los derechos de la víctima, entendido el cual a partir de dicha reparación.

En este segundo procedimiento especial, cobra relevancia la actuación de la víctima al someterse dicho *plan de pago* a su consideración, siendo que la víctima tiene la facultad de oponerse siempre y cuando sea de forma fundada a la peti-

---

3 ZAMORA GRANT, José. *Derecho Victimial La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*. INACIPE 2a ed. México D.F.: 2010.

ción de suspensión condicional, ya que de aceptarse en términos de los artículos 191 y 192, podría al cumplirse dichas condiciones la extinción de la pena.

Para la suspensión condicional, no sólo se encuentra basada en un *plan de pago*, sino además a una serie de *condiciones* que el Juzgador le impondrá al imputado, precisamente para obtener la efectiva tutela de los derechos de la víctima, precisamente debido a la naturaleza del acto cometido, p.e., en el caso de violencia familiar, es factible la imposición de una condición de dejar de frecuentar lugares determinados, derivado de las actividades propias de los integrantes de la familia, como lo sería la escuela de los hijos.

De manera similar sucede con el tercer procedimiento y al cual ha sido denominado como forma de terminación anticipada del proceso, el procedimiento abreviado; dentro de éste, el objetivo es que el imputado reconozca su participación, y que en términos del artículo 201 fracción II y 204 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la víctima no presente oposición fundada, ya que a diferencia de la suspensión condicional, el imputado sometido a procedimiento abreviado, será sujeto de una sentencia la cual deberá ser cumplida pero con una reducción que dependerá del delito que haya cometido.

Procedimiento diverso, pero con un fin similar es la creación e implementación de las *medidas cautelares*, las cuales son impuestas al imputado no sólo para garantizar la presencia ante la autoridad jurisdiccional, sino con igual o superior valor encontramos la de garantizar la seguridad de la víctima u ofendido, elementos que no se encontraban precisamente de forma tan específica ni clara tanto en su procedimiento ni sus objetivos en el sistema procesal penal previo a la reforma.<sup>4</sup>

La víctima es parte del nuevo proceso penal, aunque en diversas de las audiencias que tienen lugar en el desarrollo del mismo, su participación no es un requisito de validez para llevarlas a cabo, como sucede con la audiencia inicial en su artículo 308, o en la audiencia intermedia de acuerdo al artículo 336, o como regla general el contenido del artículo 57 relativo a la ausencia de las partes que establece que la víctima que se ausenta de las audiencia intermedia o de juicio, se le tendrá por desistido de sus pretensiones siempre que se encuentre constituido como coadyuvante.

4 En el caso del Estado de Veracruz, existen en los artículos 10 y 43 del Código Penal, las medidas de seguridad, pero éstas eran consecuencia jurídica del delito y se imponen dentro de la sentencia, contraste directo con las medidas de seguridad que son impuestas en la fase inicial del proceso acusatorio, pero que también podrían ser criticadas porque presumirían una contradicción al principio de presunción de inocencia, de no contarse con el balance que prevé la norma de garantizar la seguridad de la víctima, en tanto no se resuelve sobre la responsabilidad del imputado.

Consecuencia de lo señalado, es que la participación de la víctima en el proceso penal acusatorio, ha cobrado especial relevancia, al formar parte fundamental del mismo, pero que de igual forma al haber adquirido un cúmulo de derechos, también así se le impusieron obligaciones precisas, con el objetivo de brindar certeza no sólo al esclarecimiento de los hechos, sino precisamente la de proteger al inocente, sancionar al culpable y finalmente reparar el daño causado, pero como se ha dicho, no sólo el ilícito penal genera víctimas, sino también el civil, como lo expondré en punto posteriores.

### 3. Los hechos ilícitos: penales y civiles

De acuerdo al desarrollo histórico respecto del análisis de la Teoría General de las Obligaciones, se estableció en un primer momento la clasificación de las fuentes que las causaban y que fueron los *contratos*, los *cuasicontratos*, los *delitos* y los *cuasidelitos*,<sup>5</sup> de los cuales la clasificación más acabada ha sido la del contrato.

Sin embargo dicha clasificación clásica, aun cuando se ha vuelto insuficiente a medida que el derecho se ha perfeccionado, pero es este momento a partir del cual debemos centrar nuestra atención en el objetivo de la clasificación, que busca a todo acto contrario al derecho y que lleva perjuicio a los demás, pero que a través del legislador debe *obligar* a su autor a una reparación.

El derecho romano reconoció a los contratos y a los delitos como las dos grandes causas de obligaciones, si el *hecho ilícito* constituye un *delito* y si la voluntad se ha manifestado en un *contrato*,<sup>6</sup> a partir de lo cual nuestro interés se centra en el *hecho ilícito*.

Dentro del espectro jurídico, existen diversas ramificaciones de las cuales se derivan hechos específicos que tienen consecuencias jurídicas diversas, que van de las pecuniarias y morales, a las convencionales e indemnizatorias y en ciertos casos hasta las privativas. Estas son, las consecuencias jurídicas de las obligaciones derivado de la fuente en que emana, entendido como tal el hecho jurídico en sentido amplio.<sup>7</sup>

Es así como, derivado de diversas fuentes de las obligaciones, se encuentra localizada también el *hecho ilícito* como una de ellas, la cual no se centra específi-

---

5 POTHIER, Robert Joseph, “*Tratado de las Obligaciones*” Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2003, pp 11.

6 PETIT, Eugene, “*Derecho Romano*”, 21ª ed. Porrúa, México D.F. 2005, pp. 315-316.

7 RICO ÁLVAREZ, Fausto, GARZA BANDALA, Patricio y COHEN CHICUREL, Mischel. 2013. *Tratado Teórico Práctico de Derecho de Obligaciones*. México D.F. : Porrúa, 2013, pp 629.

camente en el delito, que es una fuente de obligaciones, sino en aquellas conductas humanas susceptible de generar consecuencias jurídicas, ya sea por intención o negligencia en contra de un deber jurídico en sentido estricto plasmado en una norma de orden público.<sup>8</sup>

Ahora bien, para ello es necesario precisar que los hechos ilícitos, no sólo son susceptibles de ser sancionados por la norma penal, sino que además existen ilícitos de carácter civil que son regidos y sancionados por dicha legislación, lo que en contraste podría establecer que un hecho ilícito penal, podría derivar en una responsabilidad civil, pero no necesariamente un ilícito civil derivaría en un ilícito penal.<sup>9</sup>

Referencia de ello, es la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cito:

Registro No. 803616  
Localización: Quinta Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
CXXVI  
Página: 786  
Tesis Aislada  
Materia(s): Penal  
ILICITO PENAL E ILICITO CIVIL

Todo ilícito penal lleva inhibido un ilícito civil, y la diferencia que separa a estos dos tipos de ilícitos no es sustancial, sino genérica, o en otros términos no puede decirse que haya un ilícito penal ahí donde el hecho está declarado como ilícito civil.

Amparo en revisión 5350/48. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 08 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 16 de marzo de 1949. Mayoría de tres votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

De lo anterior es dable señalar que los ilícitos civiles y penales guardan una relación estrecha, pero no inversamente proporcional a la ejecución de uno y la sanción en ambas materias, sin embargo, la existencia de ello, establece un primer momento para considerar no sólo la existencia de la víctima en materia penal, sino incluso en materia civil, la cual será analizada en el siguiente punto del presente ensayo.

---

<sup>8</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto y. 2008. *Derecho de las Obligaciones*. 17. México D.F. : Porrúa, 2008, pp. 1346.

<sup>9</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, “*Introducción al Estudio del Derecho*”, Porrúa, 63ª, México, 2011 Pags. 182-185.

Doctrinarios de la norma civil, han establecido que la forma de distinguir los delitos, entendidos como ilícitos penales, de los ilícitos civiles, es que los primeros causan un *mayor* daño a la sociedad, se consideran como los actos más atroces que no puede ser tratado por otra rama del derecho a efecto de brindar una solución efectiva a las consecuencias de aquél.<sup>10</sup>

Se distingue de igual forma que el delito debe cubrir requisitos especiales como la tipicidad y la culpabilidad que el ilícito civil no necesariamente lo hace;<sup>11</sup> sin embargo a dicha afirmación hay que establecerle ciertos alcances que no considera.

En contraste con lo anterior, el Maestro Gutiérrez y González, ha establecido que la culpa dentro del ilícito civil, como fuente generadora de derechos de crédito indemnizatorio, es la “conducta humana consciente e intencional o inconsciente por negligencia que causa un detrimento patrimonial y que el derecho considera para los efectos de responsabilizar a quien la produjo”.<sup>12</sup>

Si bien es cierto, dentro de análisis del delito, se deben cubrir aspectos para llevar un proceso en contra de un individuo que ha vulnerado la esfera jurídica de otro, para el ilícito civil, ocurre exactamente lo mismo, ya que como se puede observar la constitución de una futura acción remuneratoria requiere de ciertos elementos tal y como lo establece el hexágono procesal.<sup>13</sup>

Claro resulta que el rigor requerido para el análisis de una acción penal derivado de las consecuencias jurídicas que puede tener en el imputado no son similares a las del ilícito civil, tampoco lo es para fincar razón suficiente que demerite la acción civil derivada de un hecho ilícito, máxime de que requiere de elementos especiales para su constitución como se ha referido con anterioridad.<sup>14</sup>

Siguiendo el análisis propuesto, a efecto de establecer la responsabilidad dentro del ilícito civil, considerando como un elemento importante la culpa, también es pertinente administrar el concepto de indemnización entendido como

---

10 RICO ÁLVAREZ, Fausto, GARZA BANDALA, Patricio y COHEN CHICUREL, Mischel. 2013. *Tratado Teórico Práctico de Derecho de Obligaciones*. Op. Cit.

11 Ibidem

12 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. 17. México D.F. : Porrúa, 2008.

13 GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª ed. Oxford University Press, México D.F., 2010; 363 págs.

14 GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis. 2009. *La Responsabilidad Civil de los Médicos*. 1a. México D.F. : Porrúa/UNAM, 2009.

La necesidad jurídica que tiene una persona de observar una conducta que restituya un derecho ajeno que sufre un detrimento al estado que guardaba, antes de la realización de un hecho culpable o no, que le es imputable a éste, y de no ser ello posible realiza una prestación equivalente al monto del daño y del perjuicio, si lo hubo.

A partir de lo anterior, es dable fijar que dentro del ilícito civil, se requiere de un proceso especial para determinar no sólo la responsabilidad, sino la culpa y la indemnización a que se debe obligar a quien ejecutó la conducta dañosa; es necesario en este momento hacer notar que si bien a simple vista la responsabilidad civil, parece encaminarse a la situación patrimonial de la víctima civil, no lo es así, ya que dentro de las relaciones entre personas civiles, no sólo existen las patrimoniales, sino también las morales que recaen en bienes o cosas inmateriales entendidos estos como los derechos de la personalidad.<sup>15</sup>

En relación a dichos derechos podemos encontrar los relacionados con el honor, la reputación, el nombre, la convivencia, la afección familiar, la integridad física, etcétera, y de los cuales podemos encontrar relacionados en los artículos 1849 bis, 46, 347, 77, 88, 254 bis, etcétera, lo que nos precisa manifestar que no sólo dentro de los delitos, existen víctimas que requieren de la atención de las instituciones que en materia penal han sido creadas para garantizar su protección y seguridad, sino también dentro de las instituciones de derecho civil, especialmente en materia de familia para los mismos fines planteados, una vez que el caso así lo amerite.

#### **4. La víctima en materia civil**

Al contrario de la norma penal, en que las inercias legislativas han limitado el avance de los derechos a favor de las víctimas y su reciente incorporación a normas especiales como la Ley General de Víctimas, en materia civil, la víctima ha jugado un rol más destacado, pues su participación para incoar una acción no se ha visto supeditada en ningún momento a la interacción con la logística de un órgano estatal como el Ministerio Público, que se ha visto liberada en parte gracias a la incorporación de la acción por particulares en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, pero de la cual aún queda por verificar su eficacia, debido a la reciente iniciación de la vigencia de esta norma nacional.

Es vinculado con lo anterior, que como se dice, la víctima en materia civil, siempre ha visto por sí misma debido a que es generadora de la acción civil que requiere para exigir el cumplimiento de un deber jurídico, una obligación una

---

15 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Op. Cit.

indemnización, requiriendo en primer término del abuso de un derecho que en términos de lo establecido por la Suprema Corte de la Nación debemos entender como “Abuso del derecho. Para el ejercicio de la acción prevista por el artículo 1912 del código civil para el distrito federal. Debe acreditarse la intención de causar el daño”.

La referencia en cuanto al articulado del Código Civil para el Distrito Federal, es relativa al daño o perjuicio causado y la posibilidad del dañado a exigir una indemnización derivado de aquél, es decir el nacimiento de un crédito indemnizatorio.<sup>16</sup>

Sin embargo, en relación con las víctimas en materia civil, ya se encuentra estudiado y analizado de forma debido los derechos con que cuentan las mismas para iniciar procesos civiles en contra de aquellos que han violado la convención, la obligación o el deber jurídico que los une, pero aún queda la interrogante, acerca de cómo debe tratarse a las víctimas del ilícito civil, que precisamente por su naturaleza no cuenta con la protección al nivel de las víctimas en materia penal, particularmente los menores que en una gran variedad de casos no cuentan con la representación debida.

Dichos señalamientos se hacen a la luz, de la inexistencia de una norma clara y precisa que establezca la actuación judicial al momento de dar seguimiento a un proceso iniciado por la víctima de un ilícito civil, especialmente cuando exista participación de menores, pues se ha observado que dentro de los procesos, aún cuando existen normas de carácter internacional y se ha dado paso a la interpretación de las mismas de parte del máximo tribunal de la Unión, en una buena parte de los casos se encuentran sujetas a una nueva interpretación para su implementación.

Encontramos ejemplos claros dentro de la aplicación del artículo 157 del Código Civil para las audiencias previas al dictado de sentencia en cuestión de divorcio necesario, respecto a la convivencia con los menores, en donde su valoración se encuentra supeditada en el mejor de los casos a la intervención del Ministerio Público como representantes social y sólo de manera excepcional la de un trabajador social o psicólogo del sistema DIF que asista el menor, sin que la norma civil, tenga mayores prevenciones en estos casos.

De igual manera sucede en los casos de alimentos, en donde las víctimas menores, no son sujeto de valoración o protección de sus derechos alimentarios en un estudio contextual más amplio ya sea socioeconómico, psicológico, educati-

---

16 Gutiérrez y González, Ernesto, Op. Cit.

vo, físico o anímico sobre su condición en estricto apego al contenido del artículo 239 del Código Civil para el Estado de Veracruz, e incluso sus correlativos en otras entidades federativas, sin que esto sea limitativo, como se ha dicho de las sanciones penales a que haya lugar.

Estos sólo son un par de ejemplos de los muchos que derivados de los procedimientos civiles, tienen afectación directa sobre víctimas de ilícitos civiles derivados no sólo del incumplimiento, sino también de la falta de disposiciones normativas que de forma clara estatuyan los procedimientos especiales y las instituciones que deben tener injerencia en los mismos, sin que se encuentren supeditados a la capacidad interpretativa del juzgado o de los encargados de la función pública relacionada con tales circunstancias y servicios brindados.

## 5. ¿Por qué legislar a favor de las víctimas civiles?

En el mes de Marzo del año 2012, la Suprema Corte de Justicia de la Unión, emitió en formato impreso y digital la primer edición del *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes*, con la razón principal de enlistar un catálogo de derechos que implica una serie de obligaciones para el Estado, concretamente las de respetar, adoptar medidas para su cumplimiento y garantizar los derechos (humanos) reconocidos en esos instrumentos.<sup>17</sup>

El objetivo de dicha publicación, resulta evidente después de la lectura de su título, sin embargo la loable intención de parte de la Suprema Corte de Justicia, se ve limitada en diversos aspectos, en primer lugar cualquier protocolo de actuación, si bien conforma un lineamiento, es exclusivamente facultativo y no obligatorio para todas las entidades estatales encargadas de administrar justicia, lo cual ocasiona una falla en cuanto a la homogeneización de criterios para resolver cuando menores se encuentran involucrados. Ejemplo de esta limitante es el párrafo segundo de la “Compilación de Fundamentos útiles para la aplicación del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes”, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que dicha compilación de orientaciones sobre cómo dar-

---

17 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; “*Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescente*”, SCJN, Marzo, 2012, pág. 2

le cumplimiento práctico ya que el protocolo como tal no es un sustento normativo para la actuación judicial.<sup>18</sup>

En segundo lugar, debemos considerar que no todas las entidades estatales encargadas de administrar justicia, se encuentran sabedoras de dichos lineamientos y mucho menos su obligación de atenderlos, ya que existen diversas entidades que por su actuación se encuentran precisamente obligadas a atender dichos lineamientos aun cuando formalmente no sean juzgadores, como lo son los centros de justicia alternativa, cuyos resultados son materialmente procesos de justiciables.

Ahora bien, es consecuencia de lo anterior, la necesidad de que se proceda precisamente a la formación de normas que no sólo armonicen el contenido de los tratados internacionales en materia de justicia<sup>19</sup> en donde se involucren a menores, sino que precisamente se les conceda la denominación, que por la naturaleza de los actos en que se ven inmersos, sea específicamente como una víctima y se les proteja en consecuencia.

Lo anterior, en concordancia al contenido del artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a los puntos 342, 343, 344 y 345 de la Sentencia dictada en fecha 23 de noviembre de 2009 Caso Radilla Vs. Estados Unidos Mexicanos, debido a que precisamente es menester contar con normas que no se sujeten a un principio de interpretación normativa, sino que sean específicas en su contenido, dirección y ejecución, para que de forma uniforme y concordante, todos los operadores de justicia en cualquier nivel, de puntual cumplimiento a la convencionalidad a la que el Estado Mexicano se encuentra sujeto.

Como consecuencia de lo anterior, es el lograr obtener un esquema normativo que no sólo de cumplimiento a las exigencias internacionales, sino que además garantice el efectivo cumplimiento de todos los derechos humanos que como personas vulnerables las niñas, niños y adolescentes son merecedores.

---

18 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; *“Compilación de fundamentos útiles para la aplicación del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescente”*, SCJN, Marzo, 2012, pág. 2.

19 Convención Americana sobre los Derechos Humanos; Convención sobre los Derechos del Niño; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso Campo Algodonero (González y otra vs. México)” ; Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala)” ; Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso de la Masacre de Mariripán vs. Colombia” ; Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia” ; Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú” ; Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso Servellón García y otros vs. Honduras”.

## 6. Consideraciones finales

La víctima en materia penal se ha visto beneficiada, a través de las nuevas normas derivadas de la reforma penal de junio de 2008, como la Ley Federal de Víctimas y las relativas en las entidades federativas que ha armonizado la federal, sin embargo el legislador ha relegado a la víctima civil a un espacio en donde no es considerada propiamente como lo que la teoría general de las obligaciones le considera, como víctima, y sólo se ha conseguido obtener cierta protección derivada de las obligaciones internacionales contraídas, pero que en justo derecho no le conceden la denominación correcta.

No se mal interprete la petición, por el simple hecho de querer integrar a la víctima civil dentro de una nueva legislación que no existe, sino que habiendo nuevas normas concordantes con la legislación protectora de los derechos humanos derivada de la reforma constitucional al artículo 1º del año 2011, se brinde la denominación precisa a las víctimas en el Derecho Civil.

Como consecuencia de ello, el presente trabajo de forma somera ha planteado lo que se considera un problema que ciertamente exige futuras indagaciones que permitan ofrecer al legislador nacional un nuevo panorama que ha sido intocado legislativamente, aun cuando los teóricos ya lo han realizado, sin que hasta el momento se haya conseguido eco dentro del mismo, pero que permitiría abordar nuevos esquemas de protección legal y permitir acciones con sustento y sentido protector de los derechos humanos.

## Bibliografía

- BORJA SORIANO Manuel Teoría General de las Obligaciones [Libro]. - México D.F. : Porrúa, 1998. - 16a.732 pags.
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS.
- CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. - San José, Costa Rica
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Campo Algodonero (González y otras vs. México).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Niños de la Calle (Villa-grán Morales y otros vs. Guatemala).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de la Masacre de Mariripán vs. Colombia.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Servellón García y otros vs. Honduras
- Diputados Cámara de Código Nacional de Procedimientos Penales [Libro]. - México D.F. : Flores, 2014.
- Diputados Cámara de Gaceta Parlamentaria 3955-II [Informe]. - México D.F. : Congreso de la Unión, 2014.
- FIX-FIERRO Héctor Tribunales, justicia y eficiencia [Libro]. - México D.F. : Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.
- GARCÍA MAYNEZ Eduardo Introducción al Estudio del Derecho [Libro]. - México D.F. : Porrúa, 2011. - 63a.
- GÓMEZ LARA Cipriano Teoría General del Proceso [Libro]. - México D.F. : Oxford University Press, 2014. - 10a.
- GONZÁLEZ ALCÁNTARA Juan Luis La Responsabilidad Civil de los Médicos [Libro]. - México D.F. : Porrúa/UNAM, 2009. - 1a.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto Derecho de las Obligaciones [Libro]. - México D.F. : Porrúa, 2008. - 17a.
- PETIT Eugene Tratado Elemental de Derecho Romano [Libro]. - México D.F. : Porrúa, 2005. - 21a.
- POTHIER Robert Joseph Tratado de las Obligaciones [Libro]. - México : Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2003.

- REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).
- RICO ÁLVAREZ Fausto, GARZA BANDALA Patricio y COHEN CHICUREL Mischel Tratado Teórico Práctico de Derecho de Obligaciones [Libro]. - México D.F. : Porrúa, 2013.
- ROJINA VILLEGAS Rafael Derecho Civil Mexicano Tomo Quinto Obligaciones [Libro] = Tomo Quinto Obligaciones. - México D.F. : Porrúa, 1998. - 7a : Vol. I : II.
- UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano [Libro]. - México D.F. : Porrúa, 1989. - 3a.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescente, SCJN, Marzo, 2012, pág.2
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; Compilación de fundamentos útiles para la aplicación del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescente, SCJN, Marzo, 2012, pág.2
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; Suprema Corte de Justicia de la Unión [En línea]. - 2015. - 15 de Julio de 2015. - [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Veracruz Congreso del Estado de Código Civil [Libro]. - Xalapa : Cajica, 2014.
- Veracruz Congreso del Estado de Código de Procedimientos Civiles [Libro]. - Xalapa : Cajica, 2014.
- Veracruz Congreso del Estado de Código Penal [Libro]. - Xalapa : Veracruz, 2004.
- ZAMORA GRANT José Derecho Victimal La víctima en el nuevo sistema penal.



# La adopción del interés legítimo en el nuevo amparo mexicano y su vinculación a la protección de DDHH\*

María del Carmen Aguilar Vergara\*  
Irvin Uriel López Bonilla\*\*

**RESUMEN:** La reforma constitucional del 06 de junio de 2011 marcó la transformación del Juicio de Amparo en México. La inclusión del interés legítimo, individual o colectivo, implica la capacidad de recurrir a la Justicia Federal persiguiendo la protección de los Derechos Humanos (DDHH), por una afectación indirecta pero real y cierta, a la esfera jurídica lato sensu –respecto de la causa remota–; provoca la potencialización de garantía, tutela e incluso efectividad de las prerrogativas innatas al ser humano, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEM) y en los tratados internacionales suscritos por México.

**Palabras clave:** Derechos Humanos, esfera jurídica, interés legítimo, Juicio de Amparo.

**ABSTRACT:** The constitutional reform from June 6th of 2011 setted the transformation of the Amparo action in Mexico. The introduction of the individual or collective legitimate interest means the capability of reaching to the federal justice persuing a Human Right`s protection from a indirect but real harm to the legal sphere lato sensu –from the remote cause–; it provoques the guarantee`s potentiation, guardianship and even the effectiveness of the human being`s native prerogatives given in the Mexican United States Constitution and international law signed by Mexico.

**Keywords:** Human Rights, legal sphere, legitimate interest, Amparo Action.

**SUMARIO:** Introducción; 1. La concepción del juicio de amparo con base en la reforma del 06 de junio de 2011; 2. Del interés legítimo; 2.1. Concepto y diferencias con el interés simple y jurídico; 2.2. Referencias internacionales que inspiraron la adopción del interés legítimo en el sistema mexicano: Italia y España; 3. Trascendencia de la articulación del interés legítimo en la exigibilidad y justiciabilidad de DDHH, a través del Amparo mexicano; Conclusiones; Bibliografía.

## Introducción

La reforma constitucional en materia de amparo del 06 de junio de 2011, se orientó a rearticular la figura amparista mexicana, a fin de otorgar al gobernado mayor certeza en la exigibilidad y justiciabilidad de los DDHH que le son reco-

\* Artículo recibido el 31 de agosto de 2015 y aceptado para su publicación el 6 de noviembre de 2015.

\*\* Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac, Maestrante en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana.

\*\*\* Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestrante en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la misma Casa de Estudios.

nocidos por imperio de la CPEUM y de los tratados internacionales, mismos que han cobrado auge en la retórica del siglo XXI; a través de la mencionada reforma se instituyen instituciones jurídicas al más importante mecanismo de tutela constitucional; entre otros, se adopta al interés legítimo –objeto de estudio del presente trabajo–.

Este documento, mantiene como principal objetivo, examinar al interés legítimo como una institución jurídica incorporada recientemente al Derecho de Amparo, a fin de determinar el sentido, significado y alcance en la protección jurisdiccional de los DDHH; lo anterior, con fundamento epistemológico en los métodos exegético, dogmático, histórico, real y de derecho comparado.

Asimismo, tres son los ejes que constituyen el cuerpo de este trabajo; primero, se trata de sustentar una visión conceptual del Juicio de Amparo, posteriormente, se atiende a la conceptualización y diferencias mantenidas entre el interés simple, jurídico y legítimo, amén de una breve semblanza de la referencia italiana y española que sirvieron como inspiración en el acogimiento de éste último en el sistema jurídico mexicano, finalmente, se abordan las injerencias de la arquitectura y aplicación del interés legítimo en la protección jurisdiccional de DDHH, rescatando, a manera de ejemplos, la titularidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESC-A).

Si bien es cierto, que el objeto de estudio sobre el que se enfoca el trabajo es una figura de reciente incorporación en el ordenamiento positivo en México, también lo es que viene a aparecer en un momento en el que se requieren mecanismos de tutela efectiva para los DDHH.

## **1. La concepción del juicio de amparo con base en la reforma del 06 de junio de 2011**

El Juicio de Amparo, desde su inclusión en el sistema jurídico nacional, a través de la Constitución Mexicana de 1857, se instauró como un guardián del Derecho y de la Carta Magna; su teleología ínfima, aspira “[...] a hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado”,<sup>1</sup> por tanto, ha sido socorrido por éstos con el fin de proteger su esfera por las actuaciones arbitrarias de los gobernantes; se refiere a un modo de defensa que permite hacer fren-

---

1 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, Themis, México, 1998, pág. 3.

te a las acciones del orden público (poderes) y obligarlo a sujetarse a los imperativos constitucionales.<sup>2</sup>

La finalidad del Amparo, no solo se circunscribe a la preservación del orden constitucional y normativo no constitucional del gobernado,<sup>3</sup> sino se enfoca a la protección de la persona, por lo que conviene ser abordado desde diversas ópticas: como un instrumento de solución de conflictos constitucionales y de tutela de DDHH –visión histórica–, como una institución compleja que aborda diversidad de instrumentos procesales –visión contemporánea– y, como una figura jurídica que debe ser atendida en concatenación con instrumentos internacionales –visión comparada–.<sup>4</sup>

Ahora bien, la concepción tradicional del Amparo,<sup>5</sup> fue trastocada por la reforma del 06 de junio de 2011 donde se modifica el contenido de los artículos 103 y 107 –columna vertebral del referido juicio–.

Lo preceptuado en el artículo 103 constitucional, permite que dicho juicio proceda contra normas generales –anteriormente solo se hacía referencia a leyes– y actos u omisiones de autoridad, que atenten, contra los DDHH y las garantías para su protección reconocidas en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales adoptados por México (fracción I); así mismo se estima procedente cuando las normas generales o actos de autoridad federal vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal (DF), o viceversa (fracciones II y III).

En el artículo 107 de la Constitución Federal se describe el esquema general de substanciación del proceso del Juicio de Amparo; sin embargo, solo se atenderá a la inclusión de las nuevas instituciones que antes de la reforma no se tenían contempladas. En este sentido, en primer término, yace la incorporación del interés legítimo, individual o colectivo, que puede ser invocado por quien vea agraviada su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico y, siempre que el acto reclamado no devenga de

2 *Ibidem.*, pág. 8.

3 BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 17ª ed., Porrúa, México, 1981, pág. 174.

4 FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, UNAM, México, 1993, págs. 19-22.

5 Burgoa, como muchos otros doctrinarios, desarrolló el concepto del Juicio de Amparo y, en gran parte, había permanecido inamovible tanto en su estructura como en su substanciación; el tratadista lo concibió como “[...]un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole; que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y la de los Estados y que, por último, protege toda la Constitución así, como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico de tutela directa de la Constitución y de la tutela indirecta de la ley secundaria, preservando [...] todo el derecho positivo”. BURGOA, Ignacio, *Ob. Cit.*, págs. 173 & 174.

resoluciones judiciales, administrativas o de trabajo –fracción I–<sup>6</sup> y, por otro lado, el acogimiento del amparo adhesivo al que puede allegarse la parte que haya obtenido una sentencia favorable y con un interés jurídico en que subsista el acto reclamado –fracción III–.

Lo que es innegable, es que la reforma, alteró –para bien– al Juicio de Amparo, consagrándolo como un mecanismo indubitable en la exigibilidad y justicia-bilidad de los DDHH de quien habita el territorio nacional. La ley federal de la materia “[...] a la luz de la nueva regulación constitucional del Amparo y el contexto jurídico en que se produjo [...]”<sup>7</sup> fue importantemente modificada, como afirma Ferrer Mc-Gregor, por razones de índole práctica y simbólica,<sup>8</sup> modernizando, de esta manera, una institución que necesitaba con apremio ser reconsiderada en su estructura sustantiva y adjetiva, para así poder proveer la protección y justicia a los ciudadanos dentro del mundo globalizado en el que hoy en día se vive.

El nuevo texto de la *Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Ley de Amparo), se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013, adoptando, de esta manera, la tutela *ad hoc*, requerida en la plenitud del siglo XXI y marcado al rubro de las reformas constitucionales; ampliando, por ejemplo, el concepto acostumbrado de “autoridad responsable”, para incluir en él, la actuación de los particulares cuando se asimilen a ésta en la ejecución de actos con los que se conculquen DDHH.

Así las cosas, como producto de la reforma, la concepción del Amparo ha requerido una adaptación; en tal medida se propone entenderlo como un medio jurisdiccional que preserva los DDHH y las garantías para la protección de los mismos;<sup>9</sup> que resguarda la competencia de las Entidades Federativas, del Distrito Federal y del Estado Mexicano, como autoridad federal;<sup>10</sup> que asegura el goce pleno de los DDHH de que son titulares las personas que habitan el territorio nacional, siempre que se vean alterados por una norma general, acto u omi-

---

6 Jurisprudencia XXVII.1o.(VIII Región) J/4 (10a.), registro 2003293, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 3, abril de 2013, pág. 1807.

7 FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, pág. 16.

8 Ídem.

9 Como se refirió con antelación, la CPEUM, establece la tutela, a través de amparo, de los DDHH y garantías para su protección, que reconoce tanto la propia Constitución como los tratados internacionales; no obstante, la ley reglamentaria de la materia lo preceptúa en el artículo 1.

10 Cfr. Art. 1 de la Ley de Amparo.

sión de autoridad o de particulares, cuando éstos ejecuten actos equivalentes a los de aquella;<sup>11</sup> impulsados por un interés jurídico o legítimo, individual o colectivo,<sup>12</sup> protegiendo a la propia Constitución y las leyes que de ésta emanan, preservando todo el sistema jurídico.

## 2. Del interés legítimo

### 2.1 Concepto y diferencias con el interés simple y jurídico

A lo largo de los años, sin importar el área del Derecho que se trate, el litigio, se han caracterizado por velar por un simple hecho: el interés; refiriéndose que ostentan éste, aquellos que tienen la capacidad para actuar dentro de ese choque de fuerzas. De acuerdo con el Diccionario de Lengua Española, la palabra interés proviene del latín *interesse*, que significa importar; así mismo se circunscribe a la idea de un provecho, utilidad o ganancia; un interés al valor de algo o la inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, etc.; la conveniencia o beneficio en el orden moral o material.<sup>13</sup> De esta manera, se puede precisar que el interés se encuentra relacionado con el provecho que se pueda obtener de la realización de una determinada acción. Para los efectos de un litigio, el interés del sujeto estará determinado por la utilidad o beneficio que obtenga del mismo.

De la definición apuntada con anterioridad no se aparta Ihering, puesto que entiende al interés como “[...] utilidad, bien, valor, goce, necesidad humana”,<sup>14</sup> en el sentido que éste va ligado con la satisfacción que se obtendrá –a mayor satisfacción mayor será el interés y viceversa–.

Empero en la doctrina y en la práctica jurídica se han identificado tres tipos de interés: simple, jurídico y legítimo. Se detalla, *a grosso modo*, los dos primeros para diferenciarlos con el tercero. A través del interés simple se reconoce legitimación a cualquier ciudadano, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad;<sup>15</sup> el interesado no mantiene un derecho subjetivo o una forma de legitimarse directamente con el problema o la situación a recurrir, más que el

---

11 Cfr. Fracción II; art. 5, de la Ley de Amparo.

12 Cfr. Fracción I; art. 5, de la Ley de Amparo.

13 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, “Interés”, consultado el 16 de julio de 2015, <http://lema.rae.es/drae/?val=interes>

14 TRON, Jean Claude, ¿Qué hay del Interés Legítimo?, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2012, consultado el 16 de julio de 2015, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/12%20TRON.pdf>, pág. 248.

15 FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Amparo Colectivo en México: Hacia una reforma constitucional y legal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009, pág. 10.

hecho de estar interesado en la protección del derecho vulnerado, esto es, por el simple hecho de preocuparle la legalidad, sin que implique una traducción en un beneficio personal, pues no supone la afectación a su esfera jurídica en algún sentido,<sup>16</sup> por tanto, no puede ser susceptible de tutela judicial, no obstante, que con base en dicho interés se alcanzan peticiones o denuncias.<sup>17</sup>

El interés jurídico, a contrario del simple, mantiene como sustento la titularidad de un derecho –subjetivo, objetivo o erga omnes–,<sup>18</sup> de lo que derivan las cuatro características que le atribuye Lelo de Larrea: 1. Contar con un derecho establecido en una norma jurídica. 2. La titularidad de ese derecho por parte de una persona. 3. La facultad de exigencia para el respeto de ese derecho. 4. La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.<sup>19</sup> De esta forma, el interés jurídico, se erige como la asignación de prevalencia o ventaja, que el derecho proporciona, a un sujeto frente a otros, es decir, aquel donde el derecho subjetivo asiste y protege a quien acciona, por la titularidad que el derecho objetivo le reconoce.

Ahora bien, el interés legítimo presupone una afectación indirecta; no de la causa próxima –como el interés jurídico–, sino de la remota; de la esfera jurídica *lato sensu*; puesto que su fuente son las normas de acción que presuponen la garantía de intereses generales,<sup>20</sup> atendiendo, en primera instancia, a la “[...] legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple”,<sup>21</sup> ya que no requiere la vulneración a un derecho subjetivo, sino el origen de lesiones indirectas –individuales o colectivas–<sup>22</sup> que advierten la tutela judicial por la especial situación aguardada del gobernado frente al ordenamiento positivo y, que de efectivizarse la protección demandada se provocaría un beneficio en favor del accionante. El citado interés debe ser cualificado, actual y real; la anulación

---

16 Tesis: 1a. XLIII/2013 (10a.), registro, 2002812, Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo I, febrero de 2013, pág. 822, rubro: “Interés legítimo en el amparo. Su diferencias con el interés simple”.

17 Tesis: I.4o.A.1 K (10a.), registro, 2000375, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 2, marzo de 2012, pág. 1220, rubro: “Interés jurídico e interés simple. Sus diferencias para efectos del amparo”.

18 *Ídem*.

19 ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2002, pág. 44.

20 Tesis: XXVI.5o.(V Región) 14 K (10a.), registro, 2005078, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, pág. 1182, rubro: “Interés legítimo en el amparo. su origen y características”.

21 *Ibidem.*, pág. 9.

22 FERRER MAC-GREGOR y SÁNCHEZ GIL, *Ob. Cit.*, pág. 38.

del acto de autoridad produce efectos positivos o negativos en la esfera de quien ejercitó la acción, quien, además debe ostentar un interés personal, propio, distinto al de cualquier otro gobernado, garantizado por el derecho objetivo –sin ser subjetivo, porque no hay potestad frente a otro–, y que afecte su esfera jurídica en sentido amplio –de lo contrario se estaría frente a una acción popular–.<sup>23</sup>

A manera de ejemplificación, se acreditaría interés legítimo y no jurídico, verbigracia, cuando sucede la tala de reserva forestal en alguna comunidad donde el gobernado radica, de tal forma que la afectación a la esfera jurídica del justiciable es indirecta pero actual, cualificada, real y jurídicamente relevante,<sup>24</sup> puesto que si bien el acto que se impugna conculca DDHH, no lo hace respecto a la proximidad de la causa, sino desde la óptica remota. La convalidación de la capacidad del ciudadano para incoar la Protección de la Justicia Federal se proyecta pese a no existir un derecho subjetivo afectado, sin embargo, con la anulación del acto reclamado provocará un beneficio o un efecto positivo, ya actual, ya futuro, en la esfera jurídica del justiciable. En este sentido, basta con que se argumente la existencia de un cambio de la situación que experimenta y que cause molestia, siempre que ésta sea real y actual, para acreditar la legitimidad de accionar, por ejemplo, el dolerse del menoscabo del derecho a un medio ambiente sano, por virtud de que la tala de la reserva forestal afecta la calidad del aire, lo que genera una lesión indirecta pero inminente. En cambio se estaría ante un interés jurídico cuando el quejoso fuera vecino directo e inmediato de predio a talar y dicha acción ocasionara detrimento en su patrimonio.

## **2.2 Referencias internacionales que inspiraron la adopción del interés legítimo en el sistema mexicano: Italia y España**

El interés legítimo, como institución jurídica para la legislación mexicana, es novedosa. En diversas naciones –Alemania, España, Francia e Italia– ha sido tratada ya de antaño. El modelo jurídico italiano y el español, fueron el punto de referencia para su adopción en el sistema jurídico mexicano. Véase.

A pesar de que la incubación originaria del interés legítimo se dio en Francia un siglo antes –con la Revolución de 1789–, la expresión estructurada de “interés legítimo”, proviene de la doctrina italiana de fines del siglo XIX, puesto que es en Italia donde se amalgamó el concepto de la institución con criterios pro-

---

23 ZALDÍVAR LELO DE LARREA, *Ob. Cit.*, pág. 63.

24 En este sentido véase. Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), registro 2007921, Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, pág. 60.

prios, ya que en virtud del Consejo de Estado -concebido por la Constitución como un órgano de consulta jurídico administrativa y de tutela de la justicia en la Administración- se atribuyó el conocimiento de las causas donde se reclamaban actos de la Administración Pública en tutela de los denominados “intereses legítimos”, provocando el pronunciamiento de especialistas italianos sobre el concepto, alcances y diferencias con los derechos subjetivos.<sup>25</sup>

En el proceso de la institucionalización del interés legítimo en dicha nación, se enmarcó la estricta diferencia con el interés jurídico, al grado, incluso, de atribuir para su conocimiento, jurisdicciones diversas: la ordinaria para derechos objetivos y la administrativa para el interés legítimo.<sup>26</sup> El Consejo de Estado de 1973 emite su primera sentencia sobre una acción incoada por la asociación ambientalista “Italia Nostra”, para la protección del patrimonio histórico, artístico y natural de ese país, con motivo de la licencia de construcción de una carretera en las cercanías del lago Tovel,<sup>27</sup> generando, así el antecedente de acciones de interés legítimo colectivo.

Por lo que hace al derecho español, la figura en estudio, obra en la Constitución vigente de 1978. En su figura de amparo contempla que puede interponerlo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal,<sup>28</sup> con base en el principio *in dubio pro actione*,<sup>29</sup> que implica que “[...] al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.”<sup>30</sup>

Ahora bien, sin importar la nacionalidad de la institución -italiana o española-, el interés legítimo, siguiendo los apuntes históricos, nace cuando una conducta administrativa causa un perjuicio o genera un beneficio en la situación

---

25 *Ibidem.*, pág. 7.

26 FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, 2009, *Ob. Cit.*, pág. 11.

27 *Ibidem.*, pág. 12.

28 *Ibidem.*, pág. 36.

29 MONTTOYA CAMARENA, Ramsés Samuel, “Interés legítimo en amparo: Un instrumento procesal comunitarista”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 30, enero-junio 2014, consultado el 17 de julio de 2015, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/30/ard/ard6.pdf>, pág. 171.

30 Tesis: IV.2o.A.34 A (10a.), registro, 2003187, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, pág. 2167, rubro: “tutela judicial efectiva y principio *in dubio pro actione* o favor *actionis*. Interpretación de la que debe partir la jurisdicción contenciosa administrativa para respetar éste y los parámetros convencionales y constitucionales de aquélla, respecto de las causas de improcedencia y sobreseimiento del juicio, previstas en los artículos 56, fracción VII y 57, fracción II, de la ley de justicia administrativa para el estado de Nuevo León.”

fáctica del interesado, por lo que se considera trascendente su impacto porque la ley y la interpretación jurídica han descartado, hasta el momento, que la condición de la situación particular frente al orden jurídico pueda provenir de una condición de hecho,<sup>31</sup> lo que conlleva a aterrizar que, es imprescindible, al institucionalizar o adoptar una figura *de iure*, la interpretación de un Tribunal Constitucional, luego de la aplicación al caso concreto y, que en el Estado Mexicano, es tarea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que cumple a través de la jurisprudencia.

### **3. Trascendencia de la articulación del interés legítimo en la exigibilidad y justiciabilidad de DDHH, a través del Amparo mexicano**

Como se mencionó con antelación, el interés legítimo, dentro del rubro procesal del Derecho de Amparo, se adoptó en el artículo 117, fracción I de la CPEUM a partir del 06 de junio de 2011 y, en el artículo 5º de la Ley de Amparo, a partir de 2013.

En este tenor, con base en los referidos fundamentos –constitucional y legal–, quien no ostente un derecho subjetivo que le permita alegar una violación directa e inmediata a su esfera jurídica, podrá incitar la actividad jurisdiccional, incoando la Protección de la Justicia Federal en favor de sus DDHH y garantías proteccionistas reconocidas en la Constitución Federal y en los tratados internacionales<sup>32</sup> aduciendo un interés legítimo individual o colectivo, que será basto y suficiente para la exigibilidad, en el Juicio de Amparo, de justiciar aquellos DDHH que le han sido violentados, pues supone la existencia de un vínculo entre éstos derechos y el quejoso.

La procedencia del Amparo en el que se pretexto interés legítimo se determinará siempre que se manifieste la existencia de una afectación indirecta pero

31 MONTTOYA CAMARENA, *Ob. Cit.*, 17.

32 La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 contempló alteración a la CPEUM en diversos preceptos, a saber, el artículo 1º (párrafos 1 y 5, adicionando de párrafos 2 y 3); el artículo 3º (párrafo 2), artículo 11 (párrafo 1), el artículo 15, artículo 18 (párrafo 2), artículo 29 (párrafo 1), artículo 33 (párrafo 1); artículo 89 (fracción X), artículo 97 (párrafo 2); artículo 102 (párrafos 2 y 3 adicionando párrafos 5, 8 y 11 del apartado B), artículo 105 (inciso g), fracción II), artículo 11 (adiciona párrafo 2), artículo 29 (párrafos 2, 3, 4 y 5), artículo 33 (nuevo párrafo 2), sin embargo, entre lo más destacado de la reforma, fue la reincorporación de los DDHH en el ordenamiento constitucional, mismo que se verificó con la modificación del Capítulo I, del Título Primero, ahora “De los Derechos Humanos y sus garantías” y, el reconocimiento de los DDHH que se reconocen en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales, dando de esta forma un carácter multidimensional a las prerrogativas inherentes a la persona humana.

La reforma mencionada con antelación, vino a reforzar lo ya determinado en el artículo 103 de la misma Carta Magna que reconoce como exigibles, mediante el Juicio de Amparo, los DDHH que se consagren en ella y los tratados internacionales.

cierta, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad<sup>33</sup> y no de probabilidad, que conlleve la presunción que de sostener la declaración jurídica pretendida se colocará al accionante en condiciones de conseguir un determinado beneficio,<sup>34</sup> en un plano de situación favorable, ventajosa<sup>35</sup> o de utilidad, luego de una afectación meramente cualificada por acto u omisión de autoridad.

Así pues, la admisibilidad del proceso tendría los mismos efectos que el iniciado por interés jurídico,<sup>36</sup> empero, en el supuesto del interés legítimo debe enfocarse, con oportunidad, a la situación especial del quejoso de cara al ordenamiento jurídico, constatando el momento en el que el acto reclamado impacta o irradia efectos colaterales en la esfera de derechos,<sup>37</sup> que pueden transitar en la índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra.<sup>38</sup>

Más relevancia adquiere el concepto en examen, al hablarse, por ejemplo, de los DESC-A,<sup>39</sup> que encuentran la precisión de su contenido y alcance en la especificación de las consideraciones obligatorias, mínimas, de los poderes públicos en

---

33 Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), *Ob. Cit.*

34 Cfr. Tesis: IX.2o.1 K (10a.), registro, 2001357, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, pág. 1796, rubro: “Interés legítimo en el juicio de amparo. Se actualiza si al adelantar la eventual concesión de la protección constitucional se aprecia que se restituirá al quejoso en el goce de algún derecho concreto”. & Jurisprudencia 1a./J. 47/2013 (10a.), registro 2004159, Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo I, agosto de 2013, pág. 349.

35 Tesis: I.4o.A.3 K (10a.), registro, 2002157, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIV, Tomo 3, noviembre de 2012, pág. 1908, rubro: “Interés legítimo. En qué consiste para efectos de la procedencia del juicio de amparo”.

36 Jurisprudencia XXVII.3o. J/9 (10a.), registro 2008231, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo II, enero de 2015, pág. 1726.

37 Tesis: XIX.1o.A.C.1 K (10a.), registro, 2007312, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro IX, Tomo 3, agosto de 2014, pág. 1726, rubro: “Demanda de amparo. Para determinar la oportunidad en su presentación cuando el quejoso aduce tener interés legítimo y reclama actos derivados de la ejecución de una obra pública, debe verificarse en qué momento éstos impactaron, colateralmente, en su esfera de derechos, mediante el análisis del material probatorio que obre en autos”.

38 Tesis: I IV.1o.A.7 K (10a.), registro, 2005976, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, pág. 1813, rubro: “Interés legítimo. El reclamo de una omisión por parte de la autoridad responsable obliga al quejoso a expresar el beneficio que pudiera obtener de resultar beneficiado de concederse el amparo”.

39 Esta clase de derechos, optan por una dimensión colectiva al paralelo de la individual, ya que obliga atender la concepción del principio *pro sociedad* como una progresiva transformación del principio *pro persona*, hablando de cuestiones básicas para la dignidad humana –derecho a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la salud, a la educación, a la seguridad social, al trabajo, a la protección de la familia, a la participación en la vida cultural, al agua y saneamiento, al trabajo–, cuyo aseguramiento no puede ni debe quedarse a expensas del presupuesto que el Estado “pueda y quiera” destinar a la efectividad de los mismos, sino el compromiso de garantizar un mínimo de satisfacción, para alejarse de la noción que los atañe como un mero listado de buenas intenciones. Cfr. CORTÉS NIETO, Johanna del Pilar, *et.al.*, “La naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, [en línea], pág. 113, recuperado el 07 de agosto de 2015, disponible en [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files](http://www.urosario.edu.co/urosario_files)

relación con cada uno de los derechos y, cuya adopción en la entidad estadual se vislumbra mediante el reconocimiento constitucional e internacional, que obligan al Estado a asumir su compromiso jurídico de efectividad<sup>40</sup> y, que como afirman Abramovich y Courtis, se caracterizan como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado,<sup>41</sup> cuya garantía se da en el fortalecimiento o creación de los medios procesales de defensa idóneos que permitan justiciar su violación a través de una estructura jurisdiccional garantista.<sup>42</sup>

Bajo tal premisa y ante la posibilidad de incitar la maquinaria jurisdiccional a partir de un interés legítimo individual o colectivo<sup>43</sup> para la protección y garantía de DDHH, la exigibilidad, justiciabilidad y efectividad de los DESC-A adquieren un “poco más” de apertura en el sistema jurídico mexicano. El ayuntamiento amalgamado entre la Justicia Constitucional a través del Juicio de Amparo y los DESC-A, son una referencia clara en la ejemplificación de la trascendencia de la articulación del interés legítimo como institución al seno del ordenamiento proteccionista de DDHH, por ejemplo, en la posibilidad de las personas jurídicas privadas y asociaciones civiles de incoar la Protección de la Justicia Federal cuando consideran una conculcación a DDHH.

En tal entendido, cuando se trate de una persona jurídica privada que defiende el derecho humano al medio ambiente, ésta deberá acreditar que fue

---

/60/60132026-19f7-4381-9b1d-eb7d272d20c6.pdf y BARAHONA RIERA, Rocío, “Perspectivas en la justiciabilidad en los DESC en el marco del Protocolo Facultativo del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en: *¿Hay justicia para los Derechos Económicos, sociales y Culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Cervantes Alcayde, Magdalena, et. al., [coord.], Serie de Estudios Jurídicos No. 230, México, UNAM, pág. 46.

40 ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, TROTTE, Madrid, 2002, págs. 19 & 20.

41 *Ibidem.*, pág. 25.

42 MENDIVIL GUZMÁN, Pedro y CARRILLO CERVANTES, Yuranis, “La exigibilidad procesal de los derechos sociales como instrumento de garantía y reparación en el estado constitucional”, *Jurídicas CUC*, Vol. 9, Nº. 1, 2013, pág. 215, recuperado el 05 de noviembre de 2015, disponible en [http://revistascientificas.cuc.edu.co/index.php/juridicascuc/article/view/446/pdf\\_32](http://revistascientificas.cuc.edu.co/index.php/juridicascuc/article/view/446/pdf_32)

43 La SCJN ha pronunciado que cuando se trate de interés colectivo, debe entenderse que éste corresponde a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad; sin embargo, ninguno de los integrantes de la colectividad es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen, por tanto, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de garantías indirecto, en tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto. Tesis: XI.1o.A.T.50 K, registro, 161054, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, pág. 2136, rubro: “Intereses difusos o colectivos. Su tutela mediante el juicio de amparo indirecto”.

constituida por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda<sup>44</sup> y, que entre los integrantes de la misma se encuentren habitantes o vecinos de la comunidad adyacente al lugar sobre el cual se pretenda recaiga la protección constitucional;<sup>45</sup> tratándose de una asociación civil que persiga tales fines, ésta tiene la posibilidad de accionar, al igual que la persona jurídica, la responsabilidad ambiental, la reparación y la compensación de los daños ocasionados al ambiente, siempre que de entre sus miembros se hallen integrantes de la colectividad vulnerada, esto deviene porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso entonces se debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo.<sup>46</sup>

Ahora bien, cuando la persona jurídica o asociación civil se encause a la reparación de una transgresión del derecho a la educación por parte de las autoridades estatales, no procederá el sobreseimiento en el juicio por considerar exclusivamente que los reclamos tienen por efecto salvaguardar la constitucionalidad y la legalidad del ordenamiento, sino que será necesario realizar el análisis de la pretensión aducida a la luz del derecho cuestionado, con lo que se logrará determinar la forma en la que dicho reclamo trasciende a la esfera jurídica del quejoso, en virtud de que el amparo tendrá por objeto reparar la violación a su esfera jurídica;<sup>47</sup> así, el juzgador debe buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, conllevando que una vez identificada la violación a los DDHH, su decisión pueda concretar sus efectos.<sup>48</sup>

---

44 Tesis: 1a. CXLIV/2015 (10a.), registro, 2009019, Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, marzo de 2015, pág. 456, rubro: "Responsabilidad ambiental. El artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la ley federal relativa, transgrede el derecho a una tutela judicial efectiva".

45 Tesis: XXI.1o.P.A.25 A (10a.), registro, 2009763, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, agosto de 2015, rubro: "Interés legítimo en el amparo. Para acreditarlo, las personas morales privadas mexicanas cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, deben demostrar que sus integrantes son vecinos o habitan en la comunidad adyacente al lugar donde se ocasionó el daño".

46 Tesis: 2a. LXXX/2013 (10a.), registro, 2004501, Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de 2013, pág. 1854, rubro: "Interés legítimo e interés jurídico. Sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

47 Tesis: 1a. CLXVII/2015 (10a.), registro, 2009195, Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, pág. 442, rubro: "Interés legítimo de asociaciones civiles en defensa del derecho a la educación. El juzgador debe analizar el derecho cuestionado a la luz de la afectación reclamada para determinar la procedencia del juicio de amparo".

48 Tesis: 1a. CLXXIV/2015 (10a.), registro, 2009192, Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, pág. 440, rubro: "Improcedencia del juicio de amparo. No puede alegarse violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo".

La apertura de la Justicia Constitucional en materia de Juicio de Amparo es innegable; la inclusión de interés legítimo al engranaje de la institución amparista es sinónimo de salvaguarda de los DDHH en la retórica del sistema jurídico mexicano, permitiendo, que cada vez más grupos vulnerables se acerquen a la protección constitucional, sin importar la materia sobre la cual verse la vulneración de derechos.

## Conclusión

La inclusión en el sistema jurídico mexicano del interés legítimo, principalmente en el Derecho de Amparo, permite una adaptabilidad del sistema a los requerimientos de protección de DDHH vigentes en los albores del siglo XXI, mismos que se están patentados en las reformas constitucionales del 06 y 10 de junio de 2011.

La adopción de la citada institución jurídica provoca la ampliación de la capacidad de quienes mantengan un interés cualificado, actual y real, para incoar un procedimiento que busque la Protección de la Justicia Federal a fin de restituir el goce pleno de los derechos y libertades conculcados; de esta manera, coopera en la modernización de la concepción que se tenía del Juicio de Amparo para vislumbrarlo como un mecanismo jurisdiccional típico en la exigibilidad y justiciabilidad de los DDHH.

Sin embargo, la pauta del contenido, sentido, significado y alcance en la *praxis* del interés legítimo lo ha permeado la SCJN, puesto que a través de sus pronunciamientos ha atenuado las líneas paradigmáticas y trazado el camino para el ejercicio de la figura en calidad de ser una herramienta útil en la búsqueda por la efectividad las prerrogativas que reconoce la CPEUM y los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, TROTTA, Madrid, 2002.
- BARAHONA RIERA, Rocío, "Perspectivas en la justiciabilidad en los DESC en el marco del Protocolo Facultativo del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", en: *¿Hay justicia para los Derechos Económicos, sociales y Culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Cervantes Alcayde, Magdalena, *et. al.*, [coord.], Serie de Estudios Jurídicos No. 230, México, UNAM.
- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 17ª ed., Porrúa, México, 1981.
- CORTÉS NIETO, Johanna del Pilar, *et.al.*, "La naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional", [en línea], pág. 113, recuperado el 07 de agosto de 2015, disponible en [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/60/60132026-19f7-4381-9b1d-eb7d272d20c6.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/60/60132026-19f7-4381-9b1d-eb7d272d20c6.pdf)
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Amparo Colectivo en México: Hacia una reforma constitucional y legal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, UNAM, México, 1993.
- MENDIVIL GUZMÁN, Pedro y CARRILLO CERVANTES, Yuranis, "La exigibilidad procesal de los derechos sociales como instrumento de garantía y reparación en el estado constitucional", *Jurídicas CUC*, Vol. 9, N°. 1, 2013, págs. 195-218, recuperado el 05 de noviembre de 2015, disponible en [http://revistascientificas.cuc.edu.co/index.php/juridicascuc/article/view/446/pdf\\_32](http://revistascientificas.cuc.edu.co/index.php/juridicascuc/article/view/446/pdf_32)
- MONTOYA CAMARENA, Ramsés Samuel, "Interés legítimo en amparo: Un instrumento procesal comunitarista", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 30, enero-junio 2014, consultado el 17 de julio de 2015, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/30/ard/ard6.pdf>
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, "Interés", consultado el 16 de julio de 2015, <http://lema.rae.es/drae/?val=interes>
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, Themis, México, 1998.
- TRON, Jean Claude, *¿Qué hay del Interés Legítimo?*, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2012, consultado el 16 de julio de 2015, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/12%20TRON.pdf>.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2002.

## Jurisprudencia

Jurisprudencia 1a./J. 47/2013 (10a.), registro 2004159, Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo I, agosto de 2013, pág. 349.

Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), registro 2007921, Décima Época, Pleno, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, pág. 60.

Jurisprudencia XXVII.1o.(VIII Región) J/4 (10a.), registro 2003293, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 3, abril de 2013, pág. 1807.

Jurisprudencia XXVII.3o. J/9 (10a.), registro 2008231, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo II, enero de 2015, pág. 1726.

Tesis: IV.2o.A.34 A (10a.), registro, 2003187, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, pág. 2167, rubro: “tutela judicial efectiva y principio in dubio pro actione o favor actionis. Interpretación de la que debe partir la jurisdicción contenciosa administrativa para respetar éste y los parámetros convencionales y constitucionales de aquélla, respecto de las causas de improcedencia y sobreseimiento del juicio, previstas en los artículos 56, fracción VII y 57, fracción II, de la ley de justicia administrativa para el estado de Nuevo León.”

Tesis: 1a. CLXVII/2015 (10a.), registro, 2009195, Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, pág. 442, rubro: “Interés legítimo de asociaciones civiles en defensa del derecho a la educación. El juzgador debe analizar el derecho cuestionado a la luz de la afectación reclamada para determinar la procedencia del juicio de amparo”.

Tesis: 1a. CLXXIV/2015 (10a.), registro, 2009192, Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, pág. 440, rubro: “Improcedencia del juicio de amparo. No puede alegarse violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo”.

Tesis: 1a. CXLIV/2015 (10a.), registro, 2009019, Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, marzo de 2015, pág. 456, rubro: “Responsabilidad ambiental. El artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la ley federal relativa, transgrede el derecho a una tutela judicial efectiva”.

Tesis: 2a. LXXX/2013 (10a.), registro, 2004501, Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de 2013, pág. 1854, rubro: “Interés legítimo e interés jurídico. Sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

- Tesis: I IV.1o.A.7 K (10a.), registro, 2005976, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, pág. 1813, rubro: “Interés legítimo. El reclamo de una omisión por parte de la autoridad responsable obliga al quejoso a expresar el beneficio que pudiera obtener de resultar beneficiado de concederse el amparo”.
- Tesis: I.4o.A.3 K (10a.), registro, 2002157, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIV, Tomo 3, noviembre de 2012, pág. 1908, rubro: “Interés legítimo. En qué consiste para efectos de la procedencia del juicio de amparo”.
- Tesis: XI.1o.A.T.50 K, registro, 161054, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, pág. 2136, rubro: “Intereses difusos o colectivos. Su tutela mediante el juicio de amparo indirecto”.
- Tesis: XIX.1o.A.C.1 K (10a.), registro, 2007312, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro IX, Tomo 3, agosto de 2014, pág. 1726, rubro: “Demanda de amparo. Para determinar la oportunidad en su presentación cuando el quejoso aduce tener interés legítimo y reclama actos derivados de la ejecución de una obra pública, debe verificarse en qué momento éstos impactaron, colateralmente, en su esfera de derechos, mediante el análisis del material probatorio que obre en autos”.
- Tesis: XXI.1o.P.A.25 A (10a.), registro, 2009763, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, agosto de 2015, rubro: “Interés legítimo en el amparo. Para acreditarlo, las personas morales privadas mexicanas cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, deben demostrar que sus integrantes son vecinos o habitan en la comunidad adyacente al lugar donde se ocasionó el daño”.
- Tesis: 1a. XLIII/2013 (10a.), registro, 2002812, Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo I, febrero de 2013, pág. 822, rubro: “Interés legítimo en el amparo. Su diferencias con el interés simple”.
- Tesis: I.4o.A.1 K (10a.), registro, 2000375, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 2, marzo de 2012, pág. 1220, rubro: “Interés jurídico e interés simple. Sus diferencias para efectos del amparo”.
- Tesis: IX.2o.1 K (10a.), registro, 2001357, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, pág. 1796, rubro: “Interés legítimo en el juicio de amparo. Se actualiza si al adelantar la eventual concesión de la protección constitucional se aprecia que se restituirá al quejoso en el goce de algún derecho concreto”.
- Tesis: XXVI.5o.(V Región) 14 K (10a.), registro, 2005078, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, pág. 1182, rubro: “Interés legítimo en el amparo. su origen y características”.

## La interpretación ambiental y su marco normativo en el Estado mexicano\*

Marcos Israel Campos López\*\*

**RESUMEN:** El presente pretende dar a conocer la realidad normativa y aplicable para la realización de actividades de carácter interpretativo, con el objetivo de describir su marco normativo en el Estado mexicano, así como sus implicaciones para poder llevarse a cabo en determinadas áreas de protección. Sin lugar a dudas, el estudio busca mostrar a las organizaciones e instituciones que se ven involucradas en la legislación ambiental que rige esta actividad, desde las de carácter federal hasta las locales. Poco se ha avanzado en esta materia pero es necesario reconocer los logros que hasta la fecha se han realizado para proteger el vasto patrimonio natural que alberga el país, las formas de darlo a conocer y la normatividad en materia de interpretación ambiental.

**Palabras clave:** educación ambiental, interpretación ambiental, legislación, trámites, organizaciones.

**ABSTRACT:** The present seeks to highlight normative and applicable reality for the realization of interpretive activities, with the objective of describing their regulatory framework in the Mexican State, as well as its implications to be able to carry out in determine areas of protection, without a doubt, this study seeks to show to the organizations and institutions involved in environmental legislation governing this activity, from the federal character to the premises. We know that the environmental interpretation has little progress, but it is necessary to recognize the achievements which, to date, have been made to protect the vast natural heritage that houses the country, forms to promote and the regulations in the environmental interpretation.

**Keyword:** environmental education, environmental interpretation, legislation, procedures, organizations.

**SUMARIO:** Introducción; 1. Legislación aplicable a la educación ambiental; 2. Organismos de coordinación e instituciones relacionadas con la educación ambiental; 3. Trámites relacionados con la educación ambiental; Discusión y conclusiones.

### Introducción

La interpretación ambiental, ahora mejor conocida como interpretación del patrimonio –al hacer de esta una herramienta más integral, al involucrar tanto a los recursos naturales como a los culturales–, ha sido definida por diversos autores e instituciones a lo largo de cincuenta años, la mayoría de los cuales han

\* Artículo recibido el 24 de agosto de 2015 y aceptado para su publicación el 21 de octubre de 2015.

\*\* Licenciado en Turismo por la Universidad Autónoma del Estado de México y estudiante de la Maestría en Gestión Sustentable del Turismo de la Universidad de Quintana Roo.

coincido al considerarle una actividad recreativa y un proceso de comunicación. Al respecto, Ham ha disertado que, la interpretación es un proceso, porque consta de varias etapas, y también una forma de comunicación estratégica porque persigue unos propósitos muy concretos: lograr un mayor aprecio y disfrute por parte de los visitantes y la conservación del patrimonio, como consecuencia de los nuevos comportamientos.<sup>1</sup>

Ham y Morales, han definido a la interpretación del patrimonio como “un proceso creativo de comunicación estratégica, que produce conexiones intelectuales y emocionales entre el visitante y el recurso que es interpretado, logrando que genere sus propios significados sobre ese recurso, para que lo aprecie y disfrute”.<sup>2</sup>

Es difícil ubicar el origen de la interpretación ambiental en México, ya que pesar de que en los años setenta se había integrado de forma generalizada en la planificación de espacios naturales protegidos en el mundo al considerarle una herramienta fundamental en la protección y conservación del patrimonio<sup>3</sup>, y es durante este periodo cuando se promovió la creación de centros de visitantes en el mundo anglosajón y latinoamericano,<sup>4</sup> en México no se tiene documentada su introducción.

Mientras que la interpretación es una disciplina con una amplia trayectoria histórica en los países anglosajones que ha dado lugar a numerosas publicaciones e investigaciones, en México se puede considerar que es algo reciente. Morales<sup>5</sup> considera que el origen de la interpretación está ligado a los Parques Nacionales norteamericanos y que surgió del acompañamiento de naturalistas a diferentes grupos de visitantes.

En el contexto mexicano, la interpretación ambiental, es considerada parte de la educación ambiental en su sub dimensión no formal, y de acuerdo con la

1 HAM, Sam., *Interpscan*, “Rethinking Goals, Objectives and Themes”. May/Jun 9 - 12. Canadá, 2003.

2 HAM, Sam y Morales, Jorge, *Boletín de Interpretación*, “¿A qué interpretación nos referimos?” Asociación para la Interpretación del Patrimonio, 19: 4-7. España, 2008, p. 7.

3 SANTAMARINA, Beatriz, “Patrimonialización de la naturaleza en la Comunidad valenciana. Espacios, ironías y Contradicciones” en Beltrán, O.; Pascual, J. y Vaccaro, I. (Coord.) *Patrimonialización de la Naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*. España, 2008, p. 306.

4 MORALES, Jorge, “Guía práctica para la interpretación del patrimonio: el arte de acercar el legado natural y cultural al público visitante”, 1998, p. 315.

5 MORALES, Jorge, “Guía práctica para la interpretación del patrimonio: el arte de acercar el legado natural y cultural al público visitante”, 1998, p.315.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas,<sup>6</sup> la educación ambiental es definida como el:

Proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el ámbito extraescolar para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales a favor del desarrollo social y del ambiente. La educación ambiental comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida.

Por su parte la North American Association for Environmental Education,<sup>7</sup> define a la educación ambiental no formal como aquella:

Educación acerca del ambiente que se realiza en lugares no formales como parques, zoológicos, centros naturistas, centros comunitarios, campamentos de jóvenes, entre otros, en lugar de un salón de clases en una escuela. Cualquier actividad educativa organizada acerca del ambiente que toma lugar fuera del marco educativo formal.

Tal definición es consistente con la propuesta por González-Gaudiano<sup>8</sup> y Novo, quienes la conceptualizan como aquella: que se realiza fuera de instituciones educativas y se traduce en acciones de cuidado y respeto por la diversidad biológica y cultural, de una manera intencional, estructurada y sistematizada. Por tanto es que en esta disertación se hablara del término educación ambiental en el entendido que en ella se inserta la interpretación, claro está en el contexto del estado mexicano.

## 1. Legislación aplicable a la educación ambiental

### A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La legislación aplicable a la educación ambiental en México no había tenido presencia hasta finales del siglo pasado, cuando en 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se adiciono al artículo 3º constitucional, en su fracción XXXVI, “[...] el garantizar a todo individuo la educación ambiental para la

---

6 SEMARNAT, “Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014 – 2018”. Gobierno de la República. México, 2014, p. 140. En: <http://entorno.conanp.gob.mx/documentos/PNANP.pdf>

7 SEMARNAT, “Guía para elaborar programas de educación ambiental no formal”. Gobierno de la República. México, 2009, p. 36. En: <http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/educacionambiental/publicaciones/Guia%20para%20elaborar%20materiales%20de%20educaci%C3%B3n%20ambiental.pdf>

8 GONZÁLEZ-GAUDIANO, Edgar. Elementos estratégicos para el desarrollo de la Educación Ambiental en México. Universidad de Guadalajara. Fondo Mundial para la Naturaleza. Asesoría y capacitación en educación ambiental, S.C. Subsecretaría de Ecología. México, 1993, p. 85.

sustentabilidad”<sup>9</sup>, por lo que el Estado debería velar por proporcionar educación ambiental con el objetivo de fomentar la sustentabilidad y garantizar se brinden los instrumentos y las bases teóricas para una adecuada y eficiente educación ambiental.<sup>10</sup> Asimismo, el artículo 2º señala que a los pueblos y comunidades indígenas se les deberá garantizar la educación ambiental con el fin de conservar, mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras.

Por lo anterior, la nación se vio comprometida a promover leyes y reglamentos entorno a esto, fue así que en el año 2004, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista en la Cámara de Diputados promovió una iniciativa para la creación de la Ley General de Educación Ambiental, que no fue aprobada. Por lo que la educación ambiental, a pesar de haber sido fomentada por el Estado desde la carta magna, no se ve afianzada por la carencia de leyes y reglamentos que le otorguen un marco legal sólido y nutrido.

### **Constituciones locales**

A pesar del contexto actual y de la obligatoriedad de los estados a replicar las leyes de la nación en el ámbito local, pocos han sido los avances que se han tenido en la materia. Un caso particular es el del estado de Tabasco, quien dedica el Título V de su Constitución, a la cultura y la gestión ambiental, y en su Capítulo V donde se establece la obligación de promover un programa estatal de educación ambiental a ejecutarse conjuntamente entre el sector ambiental y educativo del estado. Por otro lado el estado de Veracruz, en su Ley de Protección Ambiental, también consigna la obligatoriedad de establecer un programa estatal de educación ambiental.<sup>11</sup> Tales casos evidencian la falta un marco legal sólido y amplio en materia de educación ambiental a nivel local, dejando ver la falta de compromiso por parte de las autoridades estatales respecto a la legislación en materia de educación ambiental.

### **B. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)**

En el ámbito de la legislación ambiental mexicana la LGEEPA tiene el objetivo de reglamentar la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente, así como la protección de la biodiversidad, y el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas, en este contexto es que se inserta en diferentes títulos y capí-

9 GOBIERNO FEDERAL, Estrategia de Educación Ambiental para la sustentabilidad en México. SEMARNAT. México, 2006, p. 255. En: <http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/educacionambiental/publicaciones/Estrategia%20de%20Educaci%C3%B3n%20Ambiental%20para%20la%20Sustentabilidad%20-%20SEMARNAT%202006.pdf>

10 Ibíd.

11 Ibíd.

tulos la educación ambiental (EA). Tal es el caso del Título II, Capítulo I, Sección II, referente a los tipos y características de áreas naturales protegidas, donde la EA está considerada como parte de las actividades que pueden ser realizadas en las diversas clasificaciones de dichas áreas de protección y sus sub zonas. En este apartado el enfoque legal es totalmente indirecto respecto a la educación ambiental, ya que lo que se está normando son a las áreas de protección y su posible utilización con diferentes fines, más no así a la educación ambiental.

Por otra parte en la Sección III, de una manera indirecta, pero precisa, obliga a los formuladores de los programas de manejo a contemplar a la educación ambiental en el corto, mediano y largo plazo, así como el desarrollo de las actividades recreativas en los mismos periodos de tiempo.

A manera de comentario final se puede argumentar que esta Ley integra a la educación ambiental desde una perspectiva permisiva –áreas de protección– y de obligatoriedad –programas de manejo–, más no así directa, normativa o reglamentaria.

### **C. Ley General de Vida Silvestre**

Con un amplio espectro en la normatividad ambiental, la Ley General de vida silvestre integra en sus apartados a la educación ambiental, tal es el caso del artículo 21 que compromete a la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales a promover junto con otros organismos e instituciones el desarrollo de programas de educación ambiental. En este sentido el enfoque de la ley es totalmente de promoción y auxilio, al considerar a la EA como apoyo para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

De igual manera el artículo 39, contempla a la EA como parte de los objetivos específicos en las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, por lo tanto en este artículo busca incluir a la educación como una meta para la conservación de la vida silvestre.

Por otro lado los artículos 59, 72 y 83 referentes a la conservación y el aprovechamiento, se menciona el uso que se puede hacer de determinados ejemplares de la vida silvestre en diversas situaciones, en este caso la educación ambiental e investigación tienen prioridad sobre otras actividades.

En este sentido, estos tres artículos priorizan la importancia de la EA para la conservación. Asimismo, –y volviendo a recordar lo planteado en la LGEEPA– la Ley General de vida silvestre vuelve a puntualizar el contenido de los planes de manejo, remarcando la importancia de la educación ambiental para la conservación de la vida silvestre.

#### **D. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas**

En primer plano el artículo 16 contemplan dentro de las atribuciones del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas la promoción de acciones que conlleven el fomento de la educación ambiental en las áreas de protección, en tal vertiente se hace notar la importancia de la EA para las áreas de protección, definitivamente no normando a la EA pero si promoviéndola como una actividad que genera beneficios para la gestión del patrimonio. Por otra parte los artículos 31 y 32, versan respecto a instrumentos de coordinación y concertación, por tanto se tiende a clasificar y nombrar como instrumento a la educación ambiental.

En concordancia con la LGEEPA, el reglamento hace hincapié en las prohibiciones, aprovechamientos y usos en las diversas clasificaciones y sub zonas de las áreas de protección, donde la EA puede realizarse en casi la totalidad de las áreas y sub zonas. En este caso al igual que la Ley, esta vela por la protección y conservación de la diversidad biológica en las ANP, por lo que la educación ambiental se permite con tales fines.

Caso contrario es el artículo 105, que busca norma a las actividades, indicando una serie de lineamientos para su acción por parte de los actores o sujetos involucrados, se debe indicar en este sentido, que es este el único artículo que regula a la educación ambiental de manera directa en las áreas de protección.

#### **E. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental**

Con relación a artículos anteriores de prohibiciones y autorizaciones, el caso del reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental, exime a la educación ambiental de cualquier evaluación de esa índole, por lo que de manera indirecta ejerce una condicionante para la educación ambiental, pero su objetivo se centra en la obligatoriedad o no de la realización de evaluaciones de impacto ambiental.

#### **F. NOM-09-TUR-2002 Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas**

En el ámbito de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), se abre un paréntesis para aclarar que la NOM-09-TUR-2002, es la única que maneja el concepto de interpretación ambiental (IA), en este caso la interpretación se vuelve un elemento requisitorio para los sujetos que pretenden acreditarse como guías de turismo orientados hacia la naturaleza, nuevamente la normatividad se hace indirecta, ya

que lo que se pretende es regular las características que deben de incluirse en los cursos para acreditarse como guía especializado, y no tal cual a la IA.

## **2. Organismos de coordinación e instituciones relacionadas con la educación ambiental**

### **Poder Ejecutivo Federal**

El poder Ejecutivo Federal, a través de la participación social, genera el documento denominado Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se establecen los objetivos, las estrategias y lineamientos que el Estado pretende sirvan para el buen gobierno de la República. Para el caso particular del sexenio 2013 – 2018, dicho plan tiene dentro de sus metas nacionales, la meta: México Próspero, mismo que en su apartado 4.4., pretende “impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”, mientras que en su estrategia 4.4.3., pretende “fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono” al igual que su estrategia 4.4.4., que busca “proteger el patrimonio natural”,<sup>12</sup> con una línea de acción muy clara en materia de educación ambiental:

Continuar con la incorporación de criterios de sustentabilidad y educación ambiental en el Sistema Educativo Nacional, y fortalecer la formación ambiental en sectores estratégicos y Promover el conocimiento y la conservación de la biodiversidad, así como fomentar el trato humano a los animales.<sup>13</sup>

Claramente la educación ambiental que se habla en el párrafo anterior es respecto a la educación ambiental formal, ya que como se mencionó en líneas anteriores la educación ambiental informal se lleva acabo fuera del sistema escolarizado.

### **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)**

Con una visión de “un país en el que la ciudadanía abrigue una auténtica preocupación por proteger y conservar el medio ambiente y utilizar sustentablemente los recursos naturales conciliando el desarrollo económico, la convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural”,<sup>14</sup> la Secretaria

---

12 GOBIERNO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Poder Ejecutivo Federal. México, 2013, p. 135. En: <http://pnd.gob.mx/>

13 Ibíd.

14 GOBIERNO FEDERAL, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: visión. Poder Ejecutivo Federal, México, 2013.

de Medio Ambiente, adquiere el reto de procurar el conocimiento, cambiar actitudes y mejorar el comportamiento en pro de la conservación y protección del medio ambiente, y dentro de sus funciones el desarrollo de políticas de educación ambiental que promuevan esta visión.

Por lo que desde el año 2009, integra en su seno al Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad que responde a dos iniciativas, la primera ocurrida en 2005 cuando se firmó el Compromiso Nacional de la Década de la Educación para el Desarrollo Sustentable, y la segunda con la publicación en el año 2006 de la Estrategia de Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México.<sup>15</sup>

Dentro de las atribuciones de este Consejo, y que se citan para su posterior análisis, se encuentran:

Emitir recomendaciones a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre:

- La formulación, aplicación y evaluación de estrategias, políticas, programas, proyectos, estudios y acciones específicas en materia de educación ambiental para la sustentabilidad
- Las disposiciones jurídicas y procedimientos en materia de educación ambiental para la sustentabilidad;
- Vincularse y, en su caso, coordinarse con otros órganos de consulta o espacios de participación ciudadana a fin de propiciar el intercambio de experiencias
- Promover la investigación en materia de educación ambiental para la sustentabilidad.<sup>16</sup>

En las líneas anteriores se puede notar el peso que recae en dicho Consejo, respecto a las recomendaciones que realiza a la Secretaría de Medio Ambiente, de orden administrativo, legal, de coordinación e investigación. Es importante destacar, que el Consejo solo emite recomendaciones a pesar de tener una constitución legal, pero no se le han otorgado las facultades necesarias para que este tenga un espectro más amplio que la simple recomendación. Por lo que es necesario el gobierno replantee la necesidad de otorgar poder legal a este consejo único en la materia, para que sus objetivos tengan un mayor alcance.

---

15 SEMARNAT, "Funciones del Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad". México. 2013. En: <http://www.semarnat.gob.mx/educacion-ambiental/cneas>

16 Ibíd.

## Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) inició actividades en el año 2000, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual es encargada de la administración de las Áreas Naturales Protegidas y cuya misión es:

Conservar los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad, mediante las Áreas Naturales Protegidas y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno, con criterios de inclusión y equidad.<sup>17</sup>

En este sentido la CONANP, a través de su Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas, da a conocer que:

Una prioridad de la política de conservación ha sido el desarrollo y la aplicación de una Estrategia de comunicación, educación, y cultura para la conservación con el objeto de fomentar la protección y conservación del patrimonio natural y cultural del país través de las áreas naturales protegidas, incluyendo campañas de información, difusión, sensibilización y programas para el desarrollo de capacidades y concientización que permitan a los diferentes sectores sociales valorar, respetar y disfrutar los recursos naturales.<sup>18</sup>

En este contexto se deja claro el involucramiento de la educación ambiental en sus vertientes formal e informal para el desarrollo de capacidades y concientización. Donde la interpretación jugara un papel fundamental, ya que a diferencia de la educación ambiental formal, esta únicamente puede ser llevada a cabo frente al recurso que está siendo interpretado, es decir en *in situ*.

Actualmente la Estrategia hacia 2040: Una orientación para la conservación de las ANP de México, es el documento rector de planes y programas en materia de conservación de ANP para el sexenio 2013-2018, en el que se plantea como un objetivo estratégico, la Participación Social y Cultura para la Conservación (PCC): en el que se pretende “lograr que la sociedad valore, sea responsable y participe activamente en el manejo sustentable de la biodiversidad y servicios eco sistémicos, considerando y fortaleciendo los instrumentos de conservación como una herramienta para el desarrollo integral y equitativo del bie-

---

17 CONANP, “Misión y visión”. México. 2014. En: [http://www.conanp.gob.mx/quienes\\_somos/mision\\_vision.php](http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/mision_vision.php)

18 CONANP, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. SEMARNAT. México, 2014, p 81. En: <http://entorno.conanp.gob.mx/documentos/PNANP.pdf>

nestar social”, y como línea trabajo “Fomentar esquemas de educación formal e informal para la conservación de la biodiversidad”.<sup>19</sup>

### **Secretaría de Turismo (SECTUR)**

Con la misión de conducir el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a fortalecer el desarrollo de la actividad turística, promover la innovación en el sector, mejorar la calidad de los servicios turísticos y la competitividad del turismo nacional, impulsando estrategias transversales que articulen las acciones gubernamentales, del sector privado y social, contribuyendo al crecimiento sustentable e incluyente del turismo,<sup>20</sup> la Secretaría enmarca su compromiso por el crecimiento sustentable del turismo, a través de diversas líneas de acción:

- Fomentar la gestión eficaz del patrimonio nacional mediante la colaboración entre el sector turístico y las instancias encargadas de su administración.
- Promover la difusión de la importancia y el valor del patrimonio natural, histórico, cultural y gastronómico del país.
- Generar información y conocimiento para promover una visita turística responsable y sensible sobre el valor y respeto del patrimonio.<sup>21</sup>

Aunque sin verdaderas atribuciones legales, pero si como un compromiso al fomento a la gestión del patrimonio, que involucra la intervención de la interpretación al ser considerada como una herramienta de gestión patrimonial bastante eficaz, así como de difusión.<sup>22</sup> Finalmente como lo resume la última línea de acción: el generar conocimiento, la interpretación será un elemento clave en su cumplimiento, que si bien no tiene atribuciones legales, claramente la Secretaría de Turismo es una promotora de la interpretación, con otras instancias federales.

## **3. Trámites relacionados con la educación ambiental**

### **A. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)**

De acuerdo con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria,<sup>23</sup> los trámites que se tendrán que presentar ante la CONANP para poder realizar actividades de

---

19 CONANP, “Estrategia hacia 2040, Una orientación para la conservación de las ANP de México”. SEMARNAT. México, 2014, p. 22, 23.

20 SECTUR, “Visión y misión”. México. 2014. En: <http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/vision-y-mision/>

21 GOBIERNO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo: Programa Sectorial de Turismo*. Poder Ejecutivo Federal, México, 2013, p.47.

22 MARAGLIANO, María. *Boletín de Interpretación*. “Interpretación del Patrimonio: Una experiencia de conocimiento que revela significados”. Asociación para la Interpretación del Patrimonio, 22, España, 2010, p.17 -20.

23 Comisión Federal de Mejora Regulatoria. México. 2010 En: <http://www.cofemer.gob.mx/>

educación ambiental y/o actividades turísticas recreativas, se clasifican en avisos y autorizaciones, la primera de ellas es la correspondiente al:

- Aviso para realizar actividades de educación ambiental que no impliquen ninguna actividad extractiva en Áreas Naturales Protegidas -CNANP-00-009-.

Este trámite es de carácter informativo y no tiene costo, la información a proporcionar en la solicitud para la realización de dichas actividades debe de contemplar la descripción de la actividad a realizar y el periodo, así como el responsable de la actividad y de una manera más detallada debe de presentarse el proyecto de actividades a desarrollar, en el cual se incluyan datos como: fecha, horarios de ingreso y salida, tiempo de estancia, ubicación del sitio o nombre de las localidades donde se pretendan llevar a cabo las actividades.<sup>24</sup>

Dentro las autorizaciones se encuentran:

- La autorización para realizar actividades turístico recreativas dentro de Áreas Naturales Protegidas en su modalidad de no uso de vehículos o unidad de transporte -CNANP-00-014-B-;
- La autorización para realizar actividades turístico recreativas dentro de Áreas Naturales Protegidas en su modalidad de uso de vehículos o unidad de transporte -CNANP-00-014-A- y;
- La Autorización para realizar actividades turístico recreativa dentro de Áreas Naturales Protegidas, en su modalidad con infraestructura -CNANP-00-014-C-.

Los tramites permisivos se llevaran a cabo ante la CONANP con el objetivo de que esta institución pueda tener un control sobre las actividades que se llevan a cabo dentro las áreas de protección, mientras que en el caso de avisos no se aplica un monto por la gestión, en las autorizaciones se debe cubrir una cuota. Al igual que en el tramite anterior la información que debe de contener el documento a presentar incluirá: lugares a visitar, tiempo de estancia, descripción de la actividad a realizar, tipo de servicio turístico recreativo a realizar y de resultar positiva la repuesta por parte de CONANP, la vigencia de la autorización será por dos años.<sup>25</sup>

## Discusión y conclusiones

El estado mexicano, con un substancial marco normativo ambiental, de protección, conservación y aprovechamiento, ha dejado de lado temas primordiales y claves para la salvaguardia y difusión del patrimonio natural, temas que otros

---

<sup>24</sup> Ibíd.

<sup>25</sup> Ibíd.

países del viejo continente, han normado y promueven ampliamente en su territorio con el fin de conservar y dar a conocer el vasto patrimonio natural con el que cuentan.

El México de hoy, ha tenido débiles intentos por normar la educación ambiental y por tanto la interpretación, debido a que no se les ha dotado de la importancia que tienen para la sustentabilidad del patrimonio, tan claro es, que las iniciativas de ley por parte de “partidos verdes” han sido olvidadas o rechazadas por el Congreso, con lo que no se ha cimentado una legislación clara, robusta y eficaz que permita desde leyes nacionales, que estados y municipios hagan propias legislaciones locales que les permitan favorecer el uso de esta herramienta de gestión. A pesar de este claro vacío legal, algunos estados como se ha mencionado ya, han legislado a favor de la creación de programas de educación ambiental, lo que es un buen indicio para la dispersión de propuestas de ley que vengan a dar solides a la aplicación factual de la interpretación ambiental.

Leyes y reglamentos en materia ambiental, involucran a la educación ambiental en su normatividad de manera permisiva y tal vez promotora, tal es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Ley General de Vida Silvestre en las cuales se hace mención de la educación ambiental para la conformación de los programas de manejo de áreas protegidas, por lo que se le otorga una importancia como una herramienta de manejo, y a la vez se le dota de un carácter conservacionista. Por otra parte ambas leyes promueven su uso en todos y cada uno de los tipos de áreas de protección, lo que hace reflexionar sobre su uso extendido por todas ellas y los beneficios que puede traer.

De un carácter más normativo se ubica el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas, que pretende regular las actividades de educación ambiental para evitar impactos negativos a las áreas de protección y por lo tanto al patrimonio natural que estas albergan, finalmente las Normas Oficiales Mexicanas en el contexto turístico pueden considerarse como promotoras de la interpretación y en ámbito ambiental meramente de referencia.

Respecto a las instituciones que tienen relación con la educación ambiental todas con un carácter de promoción, hacen uso de la educación ambiental para lograr su objetivos, lo que invita a pensar en la necesidad de la creación o impulso de una ley de general de educación ambiental, integral, es decir que involucre a la sub dimensión no formal –la interpretación–, ya que como se ha notado en el desarrollo del presente, la educación ambiental que se promueve es la es-

colarizada o formal, aquella que no tiene relación con la interpretación. Aquella ley deberá no solo promover su uso, sino normar y regular a la educación ambiental para que más instituciones se vean comprometidas en su uso y aplicación factual en beneficio del patrimonio natural y cultural de la nación mexicana.

El estado mexicano tendrá que repensar y analizar los beneficios que ofrece la educación ambiental en todas sus modalidades para la difusión, protección y conservación del patrimonio, con el fin de plantear una ley que no solo la promueva como herramienta de gestión, sino le otorgue un carácter formal para su establecimiento en las políticas públicas en beneficio de la nación, de su patrimonio, ciudadanos y visitantes. El reto ahora se encuentra en dotar a la educación ambiental formal y no formal de un marco legal, sólido y robusto que permita a las instituciones y organizaciones aplicarlo para el objetivo de sus metas, a sabiendas de que esta herramienta puede ser considerada clave para el desarrollo sustentable.

## Bibliografía

- CONANP, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. SEMARNAT. México, 2014. En: <http://entorno.conanp.gob.mx/documentos/PNANP.pdf>
- CONANP, “Misión y visión”. México. 2014. En: [http://www.conanp.gob.mx/quienes\\_somos/mision\\_vision.php](http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/mision_vision.php)
- CONANP, “Estrategia hacia 2040, Una orientación para la conservación de las ANP de México”. SEMARNAT. México, 2014.
- GOBIERNO FEDERAL, *Estrategia de Educación Ambiental para la sustentabilidad en México*. SEMARNAT. México, 2006
- GOBIERNO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Poder Ejecutivo Federal. México, 2013
- GOBIERNO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo: Programa Sectorial de Turismo*. Poder Ejecutivo Federal, México, 2013
- GOBIERNO FEDERAL, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: visión. Poder Ejecutivo Federal, México, 2013
- GONZÁLEZ-GAUDIANO, Edgar. *Elementos estratégicos para el desarrollo de la Educación Ambiental en México*. Universidad de Guadalajara. Fondo Mundial para la Naturaleza. Asesoría y capacitación en educación ambiental, S.C. Subsecretaría de Ecología. México, 1993.
- MARAGLIANO, María. *Boletín de Interpretación*. “Interpretación del Patrimonio: Una experiencia de conocimiento que revela significados”. Asociación para la Interpretación del Patrimonio, 22: 17 – 20, España, 2010.
- MORALES, Jorge. “Guía práctica para la interpretación del patrimonio: el arte de acercar el legado natural y cultural al público visitante”. 1998.
- SECTUR, “Visión y misión”. México. 2014. En línea: [http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect\\_9\\_vision\\_y\\_mision](http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect_9_vision_y_mision)
- SEMARNAT, “Funciones del Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad”. México. 2013. En línea: <http://www.semarnat.gob.mx/educacion-ambiental/cneas/funciones>
- SEMARNAT, “Misión y visión”. México. En línea: <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/mision-y-vision>
- SEMARNAT, “Guía para elaborar programas de educación ambiental no formal”. Gobierno de la República. México, 2009.
- SANTAMARINA, Beatriz. “Patrimonialización de la naturaleza en la Comunidad valenciana. Espacios, ironías y Contradicciones” en Beltran, O.; Pascual, J. y Vaccaro, I. (coord.) *Patrimonialización de la Naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*. España, 2008.

## **Legislación**

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. DOF, 28 de enero de 1988. Última reforma publicada DOF 16-01-2014

Ley General de Vida Silvestre. DOF, 3 de julio de 2000. Última reforma publicada DOF 26-12-2013

Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas. DOF, 30 de noviembre del 2000. Últimas modificaciones 28 de diciembre de 2004.

Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental. DOF, 30 de mayo de 2000. Última reforma publicada DOF 27 de abril de 2012

Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-2002 Que estable los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas. Últimas modificaciones DOF, 26 de septiembre 2003.

## **Páginas web**

Comisión Federal de Mejora Regulatoria. México, 2010.

En: <http://www.cofemer.gob.mx/>



# La oportuna efectividad de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad\*

Lucino Cordero Estudillo\*\*

**RESUMEN:** La Declaratoria General de Inconstitucionalidad tiene como finalidad invalidar una porción de la norma jurídica con efectos generales por ser considerada inconstitucional. Para su emisión es necesaria la emisión de jurisprudencia por reiteración y posteriormente que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación inicie el proceso de declaratoria, en la cual se le dará vista al órgano emisor de la norma tildada de inconstitucional y en tendrá un plazo de noventa días, para reformar o derogar de la norma, en caso de que no la realice, la Suprema Corte emitirá la Declaratoria General de Inconstitucionalidad la cual tendrá efectos erga omnes.

**Palabras claves:** Declaración General de inconstitucionalidad, Jurisprudencia, control Constitucional.

**ABSTRACT:** The General Declaration of unconstitutionality aims to invalidate a portion of the rule of law with General by be considered unconstitutional effects. The issuance of jurisprudence is required for issuance by repetition and subsequently to the the plenum of the Supreme Court of Justice of the nation begin the declaration process, in which you will be given sight to the issuing authority checked unconstitutional standard and shall have a period of ninety days, to reform or repeal of the rule, in the event that you do not, the Supreme Court will issue the General Declaration of unconstitutionality, which will have effects erga omnes.

**Keywords:** General Declaration of unconstitutionality, Jurisprudence, constitutional control.

**SUMARIO:** Introducción. 1. Concepto. 2. Jurisprudencia y declaratoria. 3. Procedimiento para la Declaratoria General de Inconstitucionalidad. 4. La excepción de la declaratoria en materia tributaria. 5. Hacia una justicia pronta a la luz de la declaratoria. Conclusiones. Bibliografía.

## Introducción

La Declaratoria General de Inconstitucionalidad, en lo sucesivo declaratoria, es un acto realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la cual tiene como efecto invalidar la norma jurídica o una porción con efectos generales en todo el sistema jurídico mexicano, por ser tildada de inconstitucional.

---

\* Artículo recibido el 31 de agosto de 2015 y aceptado para su publicación el 11 de noviembre de 2015.

\*\* Doctor en derecho público, por la Universidad Veracruzana, catedrático en la universidad de Xalapa.

Con la reforma de 2013 en la ley de amparo se incluyó el procedimiento para realizar la declaratoria por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo este procedimiento y la efectividad de la misma declaratoria son cuestionables, esto es así, pues después de ser sometida a un análisis a la luz de la eficacia queda evidenciado que su inclusión ha sido poco efectiva, pues el tiempo para que sea emitida la declaratoria por la SCJN es bastante extenso, pues se opta por la creación de jurisprudencia a través de reiteración, aunado a ello se concede un plazo de noventa días útiles al órgano emisor para que corrija, y que atendiendo a los periodos legislativos puede llevarse incluso hasta dos periodos, implicando más de un año para efectos de reformar o derogar la norma y sólo en caso de que el poder legislativo no realice los cambios, la SCJN realizará la Declaratoria que tendrá efectos generales.

En un estado de derecho, en donde se establece que los derechos humanos serán protegidos, respetados y promovidos por todas las autoridades en el ámbito de sus competencias y en el cual se habla de un control de convencionalidad, no es posible, que ciertos derechos violados en normas jurídicas no puedan ser declarados inconstitucionales y que aun calificadas de inconstitucionales, por algún órgano jurisdiccional, llámese juez de distrito o Suprema Corte, se sigan aplicando a los gobernados como es el caso de materia tributaria. Pues esta norma nunca podrá ser declarada inconstitucional, vulnerando el derecho a la igualdad reconocido en la constitución y en diversos tratados internacionales, por permitir la existencia de normas inconstitucionales aplicables y obligatorias para algunos gobernados y para otros no.

En cuanto a la eficacia de la declaratoria, esta presenta incongruencia en lo referente a su cumplimiento, pues una vez que ha sido emitida la declaratoria, y acorde con el derecho a una tutela judicial efectiva, las resoluciones deben ser cabalmente cumplidas, sin embargo, la ley de amparo plantea los supuestos de caso de incumplimiento de la declaratoria por las distintas autoridades, ante lo cual plantea un nuevo procedimiento de denuncia de incumplimiento de la declaratoria, y aun después de que un particular haya agotado este procedimiento y se siga incumpliendo con la declaratorias podrá promover la repetición del acto reclamado. Por todo lo anterior, es de cuestionarse la efectividad de la declaratoria y su relación con el derecho a una tutela judicial efectiva.

## 1. Concepto

La declaratoria general de inconstitucionalidad es uno de los instrumentos establecidos en la constitución y reglamentado en la ley de amparo con los que

cuentan los gobernados en el estado mexicano para la protección de sus derechos reconocidos por la constitución y por los diversos tratados en los que el estado mexicano es parte.

Básicamente existen dos modelos de control de constitucionalidad el austriaco y el norteamericano. Bajo el esquema del primero, se crea un tribunal constitucional que tendrá facultades para analizar la constitucionalidad de diversas normas y las que contradigan la norma fundamental serán desechadas del ordenamiento jurídico. El otro modelo, norteamericano establece que debe existir un control difuso de la constitucionalidad, esto es, no existe un único órgano para analizar de la constitucionalidad, por lo tanto corresponder a todos los jueces conocer de la constitucionalidad de las normas y en su caso declararlas inconstitucionales o implicarlas.

En México, se incluye la Declaratoria en la reforma constitucional en el año de 2011, quedando establecida en el artículo 107, y a su vez la reglamentación se dio en abril del año 2013 en la nueva ley de amparo.<sup>1</sup>

Consiste básicamente en una declaración general con efectos generales emitida por el pleno de la Suprema Corte, con una votación mayoritaria en la que expresa que es inconstitucional una norma, y esta decisión es publicada en el mismo medio oficial que fue publicada la norma tildada de inconstitucional.

Antes de esta reforma, cuando una persona mediante un amparo impugnaba una ley solamente le beneficiaba a esa persona, atendiendo al principio de relatividad de las sentencias de amparo, en el cual, “el amparo solo beneficia a quien lo promueve”.<sup>2</sup> En razón de lo anterior, se creaba un problema de desigualdad en cuanto a las normas que se aplicaban a las personas y que tenía una relación estrecha que por el hecho de tener recursos económicos, pues en base a ello podía acudir a un órgano jurisdiccional a impugnar una norma y si esta era violatoria de derechos humanos, entonces no se le aplicaba, sin embargo si se trataba de una persona con limitados recursos económicos y no interponía el recurso de amparo, la norma no podría dejársele de aplicar.

Al respecto, el ministro de la SCJN, Zaldívar, la define de la siguiente manera: “Es un procedimiento con efectos generales que emite un órgano constitu-

---

1 Nueva Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

2 ROSAS BAQUEIRO, Marco Polo. *El juicio de amparo indirecto llevadito de la mano*, Angel Editor, México, 2013, p.55.

cionalmente facultado sobre la irregularidad de una norma general, haciéndola inaplicable respecto de cualquier persona”.<sup>3</sup>

Con la regulación de la Declaratoria, las sentencias de amparo indirecto podrán a posteriori tener efectos generales, y por lo tanto se podrá lograr que en caso de una norma sea declarada inconstitucional por la Suprema Corte, está ya no pueda aplicarse a los demás gobernados, y no será necesario que acudan a un juicio de amparo para impugnar la aplicación de la norma. En efecto, ese era el espíritu del constituyente permanente, sin embargo la regulación y eficacia de la actual norma deja mucho que desear, pues cuando se entra a su análisis se advierte que después de su regulación, en el 2013, no hay ninguna declaratoria.

Es necesario distinguir la Declaratoria y la acción de inconstitucionalidad, pues si bien tiene algunas semejanzas, ya ambas forman parte del control de constitucionalidad del sistema jurídico mexicano y tienen como objeto expulsar del ordenamiento jurídico una norma que contradice a la Constitución, también lo es que tienen sus diferencias, pues la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional concentrado y abstracto, es decir, el juicio consiste en una valoración sobre la norma, no sobre casos concretos y carecen de facultades los particulares para interponerla, lo cual no ocurre en la declaratoria, la cual va sobre casos concretos y específicamente sobre alguna norma que causa una afectación al particular, contando el particular con el derecho para poder iniciarla. Acorde con lo señalado, por Camazano:

La acción de inconstitucionalidad es aquel mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, pueden plantear, de forma directa y principal, ante el órgano judicial de la constitucionalidad de que se trate, si una determinada norma jurídica es o no conforme con la Constitución, dando lugar a una sentencia en la que dicho órgano se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuere, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma.<sup>4</sup>

La facultad para ejercer la acción de inconstitucionalidad está delegada exclusivamente en algunas entidades públicas como los partidos políticos, la institución ombudsman, secretarías de Estado, organismos constitucionales autónomos, la fiscalía general, fracciones parlamentarias, etcétera. Por ello no está al alcance de cualquier ciudadano, pues su ejercicio esta conferido a deter-

3 ZALDIVAR LELO DE LA REA, Arturo. *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional, Declaratoria General de Inconstitucionalidad*, 2da Ed., IJ-UNAM, México, 2014, p. 312.

4 BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, IJ-UNAM, México, 2005, p. 91.

minados entes, por lo tanto, era necesaria una herramienta con la que cualquier ciudadano pueda activar la maquinaria de la justicia y con ello lograr que el tribunal constitucional, en nuestro caso, la SCJN juzgue si esa norma general es inconstitucional y, si así fuese, pudiera ser expulsada del orden jurídico. Lo cual significa que todos aquellos que no puedan acudir a un juicio de amparo puedan acceder a que la norma declarada inconstitucional pueda dejar de aplicárseles y en consecuencia se verían beneficiados por el planteamiento de ese ciudadano y por el fallo del tribunal. El objeto *grosso modo* de la declaratoria consiste en que los particulares tengan acceso a través de un juicio de amparo en la vía indirecta de que determinada norma pueda ser declarada inconstitucional y con efectos *erga omnes*.

Una vez que la SCJN, haya establecido la jurisprudencia por reiteración, y se proceda a notificar al órgano emisor de la norma, pudiendo ser, algún congreso de legislatura de alguna entidad federativa o del congreso de la unión si se tratare de una norma federal, éste tendrá un plazo de noventa días naturales para subsanar el vicio de la norma, esto es, derogar o reformar la propia ley. En caso de que el órgano emisor fuere omiso, la corte determinara actuando en pleno, para proceder a la votación en la cual será necesario que cuando menos ocho ministros voten a favor de la expulsión definitiva de la norma del sistema jurídico mexicano para pasar a la emisión de la Declaratoria.

Este reciente procedimiento, no ha sido del todo efectivo, pues de 2012 a octubre de 2015 ha habido apenas cinco procedimientos de Declaratoria:

1. Uno fue declarado sin materia, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante resolución de 9 de julio de 2013, porque el legislador subsanó el vicio; fue el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, toda vez que dentro del plazo de noventa días naturales siguientes al en que se notificó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entró en vigor la reforma por virtud de la cual se derogaron los párrafos que preveían lo que a consideración de un Tribunal Colegiado resultaba violatorio de la garantía de libertad de comercio.
2. Dos fueron desechados por haberse determinado que eran normas de naturaleza tributaria; en el caso del congreso de Sonora, y de Oaxaca.
3. Los otros dos están a la espera de que se conforme su jurisprudencia para proceder a la segunda notificación. Esto en el caso de Oaxaca en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca y del congreso de la unión en cuanto a que las conclusiones no acusatorias de

los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales vulneran los artículos 1º, 14, 16 y 133 constitucionales.<sup>5</sup>

Uno de estos procedimientos pendientes es en el que se espera declarar la inconstitucionalidad de una porción normativa la legislación civil de Oaxaca, específicamente en cuanto a la figura del matrimonio entre personas del mismo sexo, pues el artículo 143 del código civil del estado de Oaxaca contiene una doble discriminación, al privar a las parejas homosexuales de los beneficios materiales y expresivos que se obtienen con dicha institución.

Si bien es cierto que actualmente el juicio de amparo es un medio de protección de los derechos humanos y con lo cual se garantiza que todas las autoridades respeten los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales, con la declaratoria se daría una mayor certeza jurídica y se evitarían muchos juicios de amparo que conllevan una mayor carga de trabajo y consecuentemente retraso en la impartición de justicia.

Actualmente diversas normas inconstitucionales se aplican a diario a tantas personas que no tienen la pericia o la capacidad económica de acceder al tribunal de amparo. Si la voluntad o el diseño institucional actual no se ajusta para la instauración de una acción pública de inconstitucionalidad, al menos debería estarse discutiendo una urgente mejora al procedimiento de Declaratoria General de Inconstitucionalidad. Pues la efectividad de la misma se ve cuestionada, por lo tardado que puede llegar a ser. Pues atinadamente apunta el ministro Zaldívar,

El principio de relatividad vulneraba la igualdad por permitir la existencia de normas inconstitucionales aplicables y obligatorias para algunos gobernados y para otros no, además de que la vigencia de las normas generales inconstitucionales vulneraba la supremacía constitucional, la regularidad de orden jurídico y constituía un obstáculo para un estado democrático.<sup>6</sup>

Lo que se ha buscado es garantizar la igualdad y con ello una mayor flexibilidad al principio de relatividad.

## 2. Jurisprudencia y declaratoria

La jurisprudencia tiene una relación estrecha con la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, pues después de que se forma la jurisprudencia es que

---

5 <http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>, consultado el 19 de febrero de 2015.

6 ZALDIVAR LELO DE LA REA, *op. cit.*, p. 313.

podrá realizarse la Declaratoria, es decir, la jurisprudencia es el preámbulo para que pueda emitirse la Declaratoria General. Por jurisprudencia se entiende a los criterios de interpretación de una norma emitidos por los órganos facultados del Poder Judicial de la Federación y que es obligatorio para determinados órganos jurisdiccionales. El vocablo jurisprudencia proviene del latín *iuris* que significa derecho y "*prudencia*" que significa sensatez y buen juicio.

Un Concepto dado por la Suprema Corte, de jurisprudencia es el siguiente:

Es el conjunto de reglas o normas que la autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación de determinadas prevenciones del derecho positivo, que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a éstas, y que, al ser reiteradas cierto número de veces en sentido uniforme, no contrariado, son obligatorias para quien deba decidir casos concretos regidos por aquellas prevenciones.<sup>7</sup>

De lo anterior, se advierte que por jurisprudencia se entenderán a los criterios emitidos por los expertos en la materia y que es una facultad concedida a determinados órganos del poder judicial de la federación, específicamente a la Suprema Corte actuando en pleno o en salas, Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados para su creación. La relevancia en este tema es debido a que para que se pueda emitir la jurisprudencia, previamente tuvieron que interponer un juicio de amparo, y en revisión o a través de la facultad de atracción, por parte de la Suprema Corte, se pueden analizar la constitucionalidad de la norma y emitir un criterio que en un futuro puede convertirse en jurisprudencia. Para posteriormente iniciar el procedimiento de declaratoria.

Con la ley de amparo de 2013, se realiza una modificación a la forma en la cual se puede crear jurisprudencia, para quedar de la siguiente manera:

- Por reiteración: se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones.<sup>8</sup> Esta jurisprudencia puede ser emitida, por la Suprema Corte, actuando en pleno o en salas, así como por los Tribunales Colegiados.
- Un aspecto, novedoso de la nueva ley de amparo, es que impone la necesidad de que sea en diferentes sesiones para que pueda formarse, antes podían en una sola sesión pronunciarse sobre cinco asuntos y en ella misma crear la jurisprudencia, lo cual ya no será posible. Conlleva un mayor

---

7 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª ed., Editorial Themis, México 2000, p. 175.

8 Ley de amparo vigente, artículo 222.

tiempo para la emisión de jurisprudencia, que repercutirá consecuentemente en el plazo para emitir la declaratoria.

- Por contradicción: se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia.<sup>9</sup> Este método de crear jurisprudencia, tiene como finalidad crear uniformidad en los distintos criterios sustentados por los órganos encargados de emitir. La intención es dar certeza jurídica, sin embargo, como lo menciona el magistrado Alvarado “Por ignorancia o desinterés del legislador federal, una sala de la Suprema Corte, puede resolver en sentido contrario al de otra sala, y lo mismo sucede con los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de circuito”.<sup>10</sup> La SCJN determino que “existe, contradicción de tesis cuando las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.”<sup>11</sup>
- Por sustitución. Esta forma de creación de jurisprudencia, es lo que en la anterior ley de amparo se encontraba como interrupción y modificación. Esencialmente consiste en sustituir la nueva jurisprudencia por la anterior, esto a raíz de un nuevo criterio. Los órganos facultados para solicitar la sustitución son los Tribunales Colegiados de Circuito, los plenos de circuito y las salas de la Suprema Corte.

También es de notar, que existen otra forma de crear jurisprudencia conocida como el método del precedente, al puro estilo del método americano de control de la constitución, que aunque no se mencione en la ley de amparo, no significa que no existe, esto es, ya que hay que agregar la que se realiza a través de controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ya que basta una sola ejecutoria aprobada por cuando menos ocho de los once Ministros del Tribunal Pleno de la Suprema Corte para generar una jurisprudencia que puede ser perfectamente aplicable a la materia de amparo.<sup>12</sup>

---

9 Ley de amparo vigente, artículo 225.

10 ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de J. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, La jurisprudencia en la nueva ley de amparo*, IJF, número 35, México, 2013, p. 205.

11 Tesis: P./J. 72/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro 164120, Pleno, Jurisprudencia(Común).

12 Tesis 1a./J.2/2004, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Marzo de 2004, p. 130, No. de registro del IUS 181,938.

### 3. Procedimiento para la Declaración General de Inconstitucionalidad

De acuerdo al actual procedimiento, establecido en la ley de amparo<sup>13</sup> vigente el procedimiento para realizar la Declaratoria será el siguiente:

Primero.- Es necesario que la norma sea impugnada por ser considerada inconstitucional en amparo indirecto, pues será necesario que la autoridad emisora tenga el carácter de autoridad responsable y al momento de rendir su informe tenga la oportunidad de exponer los argumentos a favor de la norma. Es necesario delimitar que únicamente es facultad de los jueces federales conocer de la inconstitucionalidad de las normas y determinar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las mismas.

Segundo.- Si el juicio de amparo es resuelto, por el juez de distrito, no se podrá generar la declaratoria, pues es necesario que se emita jurisprudencia, y los jueces de distrito no tienen facultades para emitir jurisprudencia. Luego entonces, será necesario que después de haber resuelto el juicio de amparo contra leyes, las partes interpongan el recurso de revisión para que pueda conocer el Tribunal Colegiado y este a su vez pueda emitir jurisprudencia, por reiteración. También puede resolverlo la corte, ejerciendo su facultad de atracción.

Tercero.- Es necesario, que una vez que ha resuelto el Tribunal Colegiado, un asunto, vuelva a conocer de otros cuatro asuntos y que estos sean resueltos en el sosteniendo el mismo criterio. Esto es así pues se necesita jurisprudencia por reiteración para que posteriormente se pueda solicitar a la Suprema Corte la declaratoria y una vez que se ha creado la jurisprudencia será necesario que el pleno de circuito, realice la solicitud a la Suprema Corte para que se inicie la Declaratoria, esto siempre y cuando la jurisprudencia corresponda a la dictada por un tribunal colegiado, pues si fue emitida por la Suprema Corte corresponderá a ella solicitarlo al pleno de la misma iniciar el procedimiento.

Quinto. Recibida la solicitud, por el pleno de la Suprema Corte, procederá a notificar al órgano emisor, para que en el plazo de noventa días útiles, proceda a realizar la reforma o derogación a la norma tildada de inconstitucional.

Sexto. En caso de no realizar la modificación a la norma, la Suprema Corte, actuando en pleno y cuando menos con ocho votos, procederá a la emisión de la Declaratoria.

Séptimo. La declaratoria, emitida por la Suprema Corte, será publicada en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo de siete días, tratándose de

---

13 Reglamentado en los artículos 231 al 235 de la ley de amparo vigente.

las entidades federativas o del Distrito Federal al órgano oficial para la publicación de la norma.

De lo anterior se advierte que, cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora de esa norma para efectos de que modifique o derogue la norma declarada inconstitucional. En consecuencia, no es admisible que en un estado de derecho, cuando ya fueron declaradas ciertas porciones normativas contrarias a la constitución, estas se sigan aplicando a los gobernados.

En razón de lo anterior, es que surge la declaratoria, la cual tendrá como consecuencia que las personas que no se beneficiaron porque no solicitaron el amparo, puedan verse beneficiados con este medio de control constitucional, pues ya no será necesario que acudan al juicio de amparo para que la norma les afecte.

La experiencia ha demostrado que una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo contra leyes puede tardar varios años y en este proceso, no solo se requiere de un caso, sino de cinco para que pueda crearse jurisprudencia. Una vez que la corte ha votado sobre la declaratoria, se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se publicó la norma declarada inconstitucional, llámese gaceta oficial en las entidades, para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles, acorde con lo señalado en la ley de amparo en su artículo 235.

A través de la declaración se busca un control de la constitución y que ninguna norma de menor jerarquía contradiga a la Constitución. Sin embargo, existen ciertas desventajas para los órganos judiciales los cuales son mencionados por Fix-Zamudio "Los tribunales se verían envueltos en procesos políticos con el riesgo de perder el respeto popular, se debilita la responsabilidad de los órganos legislativos".<sup>14</sup>

#### **4. La excepción de la declaratoria en materia tributaria**

En un estado en el que el discurso es el respeto integral a los derechos humanos y en el que se encuentra plasmado a nivel constitucional que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, no es posible que se justifique la inconstitucionalidad de normas por el hecho de tratarse de materia tributaria.

14 FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, IIJ-UNAM, México, 1993, p. 178.

En este sentido, señala Gustavo de Silva Gutiérrez:

Pareciera darse a entender que las leyes tributarias tienen un rango de naturaleza distinta a las demás leyes, y eso desde luego no es así. O peor aún, que las leyes tributarias puedan violentar la constitución sin sufrir las mismas consecuencias que si sufren las otras normas de su mismo rango o incluso superior. Considera que ninguna norma secundaria debe prevalecer si violenta el texto constitucional, por lo que dicho precepto le parece un error constitucional.<sup>15</sup>

Si bien es cierto, el poder legislativo es el órgano facultado para crear normas, esta facultad tiene un límite que consiste en el respeto a los derechos humanos reconocidos en los diversos ordenamientos tanto nacionales como internacionales, esto es, el poder legislativo no podrá emitir una norma que contravenga derechos humanos, pues su libertad tiene límites. La (SCJN, 2014) emitió un criterio en el que señala que:

La libertad configurativa del legislador está limitada por los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación que operan de manera transversal, esto quiere decir que dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. El principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.<sup>16</sup>

Sin embargo, el problema en nuestro sistema jurídico es que la prohibición para actuar, en la emisión de una declaratoria en materia tributaria se encuentra a rango constitucional. Como consecuencia de ello, los tribunales colegiados y la misma Suprema Corte se encuentran limitado para poder iniciar el procedimiento de declaratoria, pues cuando en la propia constitución se establezca la restricción a un derecho, se deberá atender a este. De acuerdo a un criterio de la Suprema Corte, los derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.<sup>17</sup> De este criterio se puede observar, que la corte se encuentra atada para poder de-

---

15 DE SILVA GUTIÉRREZ, Gustavo. *La Declaratoria General de Inconstitucionalidad*, México, el Foro, Vigésima Época, tomo XXVI, número 1, primer semestre, Ed. Themis, 2013, p. 20.

16 Tesis: 1a. CCLVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2006874.

17 Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2006224.

clarar inconstitucionales a nivel de declaratoria general ciertos artículos en materia tributaria.

Hamilton concluye que:

Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto, significaría afirmar que el subalterno es más importante que el principal; que el sirviente está por encima de sus patrones; que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo.<sup>18</sup>

En consecuencia, las leyes que emanan de la constitución no pueden contradecirla, y si la llegasen a contradecir tendrían que ser declaradas inconstitucionales y no aplicarse a ningún gobernado.

Esta estipulación a nivel constitucional, tiene cierto grado de similitud a la denominada clausula *notwithstanding y override*,<sup>19</sup> que se encuentra en el sistema jurídico canadiense, pues en materia tributaria existe inmunidad. Como lo señala De Montalvo, “la convierte en inmune frente a la justicia constitucional. Igualmente, puede decirse a dicha fórmula para aprobar una ley frente a una decisión judicial posterior a su aprobación que la declare inconstitucional y así hacerla inmune”.<sup>20</sup>

Finalmente, después de haber seguido un proceso demasiado largo y en el que el legislador estableció diversas etapas con la finalidad de que el emisor de la norma corrigiera ésta, viene la etapa de cumplimiento de la declaratoria, lo cuales es contrario a una tutela judicial efectiva, pues se establece un procedimiento de denuncia de incumplimiento de la declaratoria y una vez agotado este procedimiento si la autoridad persiste en no cumplir la declaratoria, podrá acudir al procedimiento de repetición del acto reclamado. Ante lo cual surge la pregunta ¿Qué tanta efectividad tiene la declaratoria? Pues las sentencias deben ser cabalmente cumplidas y que las normas, en este caso, la declaratoria tiene efectos generales, son coercitivas y en el cual las autoridades están obligadas a cumplirlas y respetarlas.

---

18 BREWER-CARÍAS, Allan R. *Mecanismos Nacionales de Protección de los Derechos Humanos*, Instituto interamericano de derechos humanos, san José, 2005, p. 74.

19 Con la incorporación de las citadas cláusulas, la norma se hace inmune al control de constitucionalidad, tanto a priori como a posteriori.

20 DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico. *Teoría y realidad constitucional, Las cláusulas notwithstanding y override del constitucionalismo canadiense*. Centro de Estudios Ramón Areces, N° 30, Madrid, 2012, p. 395.

## 5. Hacía una justicia pronta a la luz de la declaratoria

Uno de los grandes problemas que presenta esta Declaratoria es el tiempo para que sea emitida. Esto es así, pues para que proceda se necesita que sea mediante el método de reiteración para la creación de jurisprudencia. Ahora bien, se puede observar que existen diversos métodos para la creación de jurisprudencia, que es el paso previa para la emisión de la declaratoria, sin embargo para el proceso de declaratoria se optó por el procedimiento de creación de jurisprudencia más largo, pues pueden pasar años para que pueda crearse jurisprudencia por reiteración. Aunado a lo anterior, con la nueva ley de amparo, ya las jurisprudencias por reiteración necesariamente tendrán que realizarse en sesiones distintas, lo cual conlleva un mayor plazo.

Otro problema estrechamente relacionado con el tiempo, se encuentra en los periodos legislativos, pues la ley de amparo señala que deberá dárseles un plazo de noventa días útiles lo cual conlleva que necesariamente tendrá que ser en los dos periodos de sesiones que se desarrollan en un año, con lo cual se puede observar que aun después de iniciado el procedimiento de declaratoria y que la corte notifique al órgano emisor, esta ley que ya fue declarada inconstitucional y que el proceso de creación de jurisprudencia fue el más largo de los existentes, tendrá que esperarse un año más, pues habrá que esperar a que el órgano emisor derogue o reforme la norma tachada de inconstitucional. Finalmente, en la reglamentación actual, no se contempla que pasará en el caso de que se renueve el órgano legislativo para los efectos del cumplimiento de la sentencia de amparo, si le tendrán que dar nuevamente el plazo de los noventa días, por ser un nuevo cuerpo de legisladores o tendrán que respetar el plazo originalmente dado a la anterior legislatura. Asimismo, no se prevé sobre el llamado reloj legislativo, que en el supuesto de actualizarse esta figura y en caso de que esta se prolongue por días o semanas, que procederá para los efectos de la declaratoria.

En consecuencia la emisión de la declaratoria y su concatenación con el derecho a una tutela judicial efectiva es que deberá abordarse a la luz del derecho a todo gobernado a que lo resuelto por los tribunales sea cumplido por todas las autoridades a la mayor brevedad posible, lo cual no se está cumpliendo con el procedimiento actual. Pues se prevén figuras en caso del incumplimiento, como la denuncia de incumplimiento de la declaratoria y la repetición del acto reclamado, lo cual es una admisión tácita de que las autoridades incumplirán las resoluciones de los órganos jurisdiccionales. Por lo tanto, al momento de iniciar la denuncia de incumplimiento de la declaratoria y la repetición del acto reclamado se propone debería iniciarse el procedimiento de destitución del puesto a las

autoridades que incumplieron con la declaratoria acorde con lo dispuesto en el artículo 192 de la ley de amparo, pues si la autoridad es omisa en el cumplimiento de una sentencia, ello conduciría de manera automática a la imposición de la sanción pecuniaria, y en caso de incumplimiento, ello dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir a la separación del titular de la autoridad responsable y a su consignación ante el juez penal. En razón de ello el procedimiento de denuncia de incumplimiento debe ir concatenado con el procedimiento de destitución de la autoridad contumaz.

## Conclusiones

La declaratoria General de Inconstitucionalidad fue insertada en nuestro sistema jurídico en el año 2011, pero fue hasta el año 2013 que se reglamentó en la ley de amparo, sin embargo esta reglamentación presenta deficiencias que pueden hacerla ineficaz al momento de su emisión. Es otro modo de aplicación al sistema mexicano del control de la constitucionalidad y que viene del sistema europeo con los correspondientes ajustes al sistema mexicano.

La emisión de la Declaratoria es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en pleno, sin embargo, antes de ser emitida se le concede a la autoridad emisora la oportunidad de noventa días para que enmiende su error y pueda reformar o derogar la norma. Únicamente en el caso de que no sea corregida la inconstitucionalidad de la norma, es como podrá la Corte, actuando en pleno y con mínimo ocho votos emitir la declaratoria.

Básicamente la problemática que enfrenta la declaratoria es el tiempo y la efectividad de su cumplimiento, pues se adoptó el medio de reiteración de jurisprudencia para su emisión, que es el proceso más largo, y posteriormente el tiempo que se le da al órgano emisor que puede abarcar más de un año, esto debido a los periodos legislativos y no tomando en cuenta el cambio de legislatura o el famoso reloj legislativo y en cuanto a su cumplimiento debería optarse por llevar conjuntamente el procedimiento de destitución de la autoridad que sigue en su intención de seguir aplicando la norma declarada inconstitucional.

Finalmente, resulta incongruente que después de seguir un procedimiento demasiado largo para su emisión, y bajo el principio de que las sentencias deben ser cabalmente cumplidas y más aún el carácter coercitivo de las normas, se establezca que en caso de incumplimiento se tenga la denuncia de incumplimiento de la declaratoria en la ley de amparo, y aun así en caso de incumplimiento de ésta se tenga la figura de repetición del acto reclamado que viene

siendo una forma en la cual se da por hecho que puede ser incumplida la declaratoria. En el caso de las sentencias de amparo, se tiene que en caso de su incumplimiento se puede iniciar un procedimiento por el incumplimiento y sancionar a las autoridades que omitan su cabal cumplimiento y que puede concluir en la destitución del cargo y la imputación de algún tipo penal, en razón de todo lo anterior, se propone que en caso de incumplimiento de alguna Declaratoria General de Inconstitucionalidad deberían tramitarse conjuntamente la destitución de la autoridad contumaz.

## Bibliografía

- ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de J. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, La jurisprudencia en la nueva ley de amparo*, IJF, número 35, México, 2013.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, IIJ-UNAM, México, 2005.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., *Mecanismos Nacionales de Protección de los Derechos Humanos, Instituto interamericano de derechos humanos*, San José, 2005.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico. *Teoría y realidad constitucional, Las cláusulas notwithstanding y override del constitucionalismo canadiense*. Centro de Estudios Ramón Areces, N° 30, Madrid, 2012, p. 395.
- DE SILVA GUTIÉRREZ, Gustavo. *La declaratoria general de inconstitucionalidad*. El Foro, Vigésima Época, tomo XXVI, número 1, primer semestre, Ed. Themis. México 2013.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Ensayos sobre el derecho de amparo*, IIJ-UNAM, México, 1993.
- ROSAS BAQUEIRO, Marco Polo, *El juicio de amparo indirecto llevadito de la mano*, Angel Editor, México, 2013.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª ed, Editorial Themis, México 2000.
- ZALDIVAR LELO DE LA REA, Arturo, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional, Declaratoria General de Inconstitucionalidad*, 2da Ed., IIJ-UNAM, México, 2014.

## Jurisprudencias

- Tesis: P./J. 72/2010, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Jurisprudencia(Común). Registro: 164120.
- Tesis 1a./J.2/2004, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Marzo de 2004. Registro: 181938.
- Tesis: 1a. CCLVIII/2014 (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro: 2006874.
- Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro: 2006224.

## Sitios web

<http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>, consultado el 19 de febrero de 2015.

## Leyes

- Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales frente a la creación de Políticas Públicas efectivas \*

Jessica Calderón García \*\*

**RESUMEN:** El objeto de estudio consiste en examinar el concepto de derechos humanos y sus acepciones a nivel internacional, analizar los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los instrumentos de protección en el plano universal y regional, así como revisar la temática de las políticas públicas vistas desde los procesos de planeación, programación y presupuestación. La investigación muestra que los recursos públicos deben ser invertidos en su máximo disponible a fin de lograr el verdadero goce de los derechos fundamentales. Aduce a la facultad que tienen los juzgadores de hacer efectivos los derechos humanos mediante la emisión de fallos basados en una justicia dialógica y el posible dictado de sentencias exhortativas para los poderes Ejecutivo y Legislativo, en aras de garantizar un nivel de vida adecuado.

**Palabras claves:** Políticas públicas, derechos humanos, presupuesto, recursos públicos, derechos económicos, sociales y culturales.

**ABSTRACT:** The aim of this study was to examine the concept of human rights and their connotation at international standards; to analyse the economic, social and cultural rights within the protection instruments at universal and regional levels; also, to check the topic of public policies with regards to the planning, programming and budgeting process. This research shows that public resources should be invested at their maximum available in order to achieve the true enjoyment of the fundamental rights. It adduces the faculty that the judges have to make the human rights effectiveness through the emission of failures based on a dialogical justice and their possible dictation of exhortative sentences for the executive and legislative powers in the pursuit to warrantee an adequate lifestyle.

**Keywords:** Public policies, human rights, public budget, public resources, economic, social and cultural rights.

**SUMARIO.** Introducción; I. Concepto de Derechos Humanos; II. Los Derechos Económicos Sociales y Culturales en el plano Universal y Regional; III. Políticas Públicas con enfoques en Derechos Económicos, Sociales y Culturales; IV. Recursos Públicos invertidos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales; V. El Poder Judicial frente a la manifestación de escasez; Conclusión.

---

\* Artículo recibido el 12 de agosto de 2015 y aceptado para su publicación el 26 de octubre de 2015.

\*\* Abogada, Notaria y Actuaría por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Especialidad en Derecho Administrativo por la Universidad Iberoamericana y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudiante de la Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Argentina.

## Introducción

El propósito del presente trabajo tiene por objeto identificar el concepto de derechos humanos dentro de los instrumentos que los originan en el ámbito internacional y en la doctrina, enfatizando en los derechos económicos sociales y culturales (DESC), los cuales, para que sean adecuadamente respetados, protegidos y garantizados requieren la participación activa del aparato estatal, es por ello que, desde la reforma en materia de derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Ley Fundamental, publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación (DOF),<sup>1</sup> las políticas públicas deberían de ir con una mayor tendencia hacia la salvaguarda de los derechos humanos, a fin de otorgar su pleno disfrute.

De igual manera, otra vertiente a destacar es que en cada ciclo presupuestario, compuesto por sus 7 etapas: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas,<sup>2</sup> que es realizado por los poderes del Estado, en los distintos niveles de gobierno –Federal, Estatal y Municipal– la planeación compone uno de los procesos de mayor trascendencia, ya que es el punto de partida para la posterior ejecución del gasto, en donde se determina de manera general en qué y cómo se va a erogar, ya sea mediante la realización de obras, otorgar estímulos, compra de insumos, recursos humanos, etcétera. En este sentido el artículo 134 de la Carta Magna<sup>3</sup> establece que los tres órdenes de gobierno deberán administrar y ejercer sus recursos económicos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, es por eso, que tanto “las autoridades fiscalizadoras como el pueblo deberán observar que las autoridades atiendan y satisfagan este artículo constitucional”.<sup>4</sup>

En tal tesitura, si bien, los recursos públicos son ejercidos atendiendo en *strictu sensu* al numeral 134, arriba citado, es notorio que la visión de derechos humanos se deja fuera de contexto, o en su caso es limitada, puesto que si los

---

1 Ver Diario Oficial de la Federación; Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

2 Ver Presupuesto Ciudadano emitido por el Gobierno Federal, página 7.

3 Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134.

4 CALDERÓN, J., ¿Es posible exigir una debida rendición de cuentas? Revista Ángulos: Generando tendencias en la administración pública, 2da Ed., 2014, p. 56, recuperado de <http://iappuebla.edu.mx/revista-angulos>

instrumentos de planeación –llámese Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo, Plan Municipal de Desarrollo, o los diversos programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales–<sup>5</sup> no contempla políticas públicas en aras a la progresividad de los derechos fundamentales, los recursos serán presupuestados y gastados sin tomar en cuenta dicha vertiente.

## I. Concepto de Derechos Humanos

La aparición del término “derechos humanos”, propiamente dicho, se origina en 1945, tras el fin de la segunda Guerra Mundial, donde los Estados y la comunidad internacional comienzan a hacer conciencia y darle valor a la vida, debido al descubrimiento de los horrores acontecidos en los campos de concentración –sobre todo el genocidio judío–, y retomando la figura de que “la Ley debería hallarse en el Hombre y no en los mandamientos de Dios o en las costumbres de la Historia”,<sup>6</sup> ya que de no ser así se corría un mayor riesgo de que las atrocidades suscitadas se repitieran.

En concordancia, el 26 de junio de 1945 fue firmada la Carta de Naciones Unidas en San Francisco, Estados Unidos, la cual creó una organización internacional denominada Naciones Unidas,<sup>7</sup> misma que en su arábigo 1.1, contempla como propósito el mantener la paz y seguridad internacional. De igual forma el artículo 62.2 prevé que el Consejo Económico y Social, órgano de las Naciones Unidas, puede hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades,<sup>8</sup> por lo que en esa postura, en mayo de 1946 se dio nacimiento a la Comisión de Derechos Humanos, misma que su principal objetivo consistió en el diseño de normas internacionales, destacando la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento que fue aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948;<sup>9</sup> a la par, en ese mismo año, surgió la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la IX Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá, Colombia, mediante la suscripción por 21 países de la Carta de la

---

5 Ver artículo 22 de la Ley de Planeación.

6 ARENDT H. La Decadencia de la Nación-Estado y el Final de los Derechos del Hombre. En Los orígenes del totalitarismo, Edit. Taurus, España, 2008, 242.

7 Ver nota introductoria y artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas.

8 Ver artículo 62.2. de la Carta de Naciones Unidas.

9 Ver resolución 217 (III), Naciones Unidas, París, Francia, 1948. Se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con 48 votos a favor, 8 abstenciones, 2 ausentes y ningún voto en contra.

OEA,<sup>10</sup> adoptando también en la citada conferencia, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

En relación a lo anterior, con surgimiento de la ONU y la OEA, y sus respectivas Cartas y Declaraciones, es como los derechos humanos comienzan a hacerse presentes internacionalmente, sin embargo, es de resaltar que ni la Declaración Universal de Derechos Humanos ni la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, dan un concepto sobre los derechos humanos, ya que se limitaron a enlistar “una serie de derechos y garantías de los individuos que los Estados están obligados a respetar y proteger”;<sup>11</sup> de igual forma, los posteriores documentos adoptados tanto por el Sistema Europeo –el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950 en Roma<sup>12</sup> y la Carta Social Europea del 18 de octubre de 1961, firmada en Turín–, como por el Sistema Africano –Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos,<sup>13</sup> aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida Kenya–, tampoco previeron una definición sobre derechos humanos.

Ante tal circunstancia y toda vez que los instrumentos que dan vida y reconocen a los derechos humanos en un plano universal y regional, no señalan expresamente un concepto para englobarlos, la doctrina los describe como “la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado”<sup>14</sup>, o como lo expresa Swinarski “son el cuerpo de normas dentro del orden internacional público, las cuales por una serie de instrumentos internacionales, garantizan al individuo específicos derechos y por los cuales los Estados se obligan a respetar ciertos límites en la materia del ejercicio de su soberanía para sus súbditos”,<sup>15</sup> por su parte, estipula la ONU “que son garantías esenciales para que podamos vivir como

10 Ver Carta de la Organización de Estados Americanos.

11 SALVIOLÍ F. El Desarrollo de la Protección Internacional de los Derechos Humanos a partir de las Declaraciones Universal y Americana, en *Relaciones Internacionales*, 13, 1997, pp. 77-96.

12 Ver Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado el 4 de noviembre de 1950 en Roma.

13 Ver Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida Kenya, entrada en vigor el 21 de octubre de 1986.

14 NIKKEN P. El concepto de Derechos Humanos, en *Estudios Básicos I*, Instituto Interamericano de Derechos, San José, Costa Rica, 1994, p. 15.

15 SWINARSKI C. Las relaciones entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en *Estudios Básicos II*, Instituto Interamericano de Derechos, San José, Costa Rica, 1995, p. 171.

seres humanos. Sin ellos no podemos cultivar ni ejercer plenamente nuestras cualidades, nuestra inteligencia, talento y espiritualidad” (sección ¿Qué son los derechos humanos?, para 1).<sup>16</sup>

A este tenor, de acuerdo con Salvioli “los derechos humanos constituyen un límite infranqueable al accionar de todo gobierno, ya que constituyen no solamente fines del Estado, sino obligaciones del mismo respecto de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, y de cara a la comunidad internacional”.<sup>17</sup>

En virtud a lo *supra* referido, se puede afirmar que “los derechos humanos son una de las invenciones más sorprendentes y paradójicas de la modernidad”,<sup>18</sup> donde se enmarcan facultades y prerrogativas inherentes a la persona, que le corresponden por su propia naturaleza, mismos que deben ser garantizados por el Estado para su pleno goce y ejercicio, y que actualmente son reconocidos por un cúmulo de ordenamientos jurídicos.

## II. Los Derechos Económicos Sociales y Culturales en plano Universal y Regional

Los DESC, “se refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad inherente a la familia humana”,<sup>19</sup> por lo que comprenden –solo por mencionar algunos– el derecho al trabajo, seguridad social, salud, alimentación, vestido, vivienda, educación, cultura y medio ambiente.

En esa óptica, los DESC también son entendidos como derechos de segunda generación, debido a que históricamente los derechos humanos se han clasificado en generaciones, enmarcados dentro de la primera, a los derechos civiles y políticos (DCyP) y en la tercera, a los derechos de solidaridad; no obstante, dicha división no debe persistir en la *praxis*, porque de ser así, se corre el riesgo de otorgar mayor peso a unos derechos sobre otros, lo cual rompería notoriamente los principios de

---

16 ONU, ¿Qué son los derechos humanos?, 2013, Junio 28, 2015, de Facultad de Traducción de la Universidad de Salamanca Sitio web: <http://www.un.org/es/rights/overview/>

17 SALVIOLÍ F. Transparencia y Políticas Públicas: Dimensiones contemporáneas de los derechos humanos, en Protección Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho, Ibañez, Bogotá, Colombia, 2009, pp. 105-109.

18 RAFFIN M. Del otro lado del espejo: la invención de los derechos humanos, en La experiencia del horror, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006, p. 1.

19 NIKKEN P. El concepto de Derechos Humanos, en Estudios Básicos I, Instituto Interamericano de Derechos, San José, Costa Rica, 1994, p. 31.

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad<sup>20</sup> que poseen en igualdad de condiciones todos y cada uno de los derechos humanos.

Ahora bien, para que los DESC sean garantizados de forma efectiva por el Estado, se requiere su participación activa –facultad de hacer–, a diferencia de los DCyP, ya que, para que las personas puedan actuar de manera libre, basta que el Estado sea abstencionista. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado en Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, reconoce en su *corpus* una serie de derechos que se desprenden de la propia dignidad inherente a la persona humana y en su numeral 2 prevé las medidas que se comprometen a adoptar los Estados partes, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, con la finalidad de lograr progresivamente todos los medios apropiados para la plena efectividad de los DESC.<sup>21</sup>

En el plano regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o mejor conocida como Pacto de San José, adoptada en noviembre de 1969, se limitó a consagrar los DESC –de una forma general– en un apartado único, el artículo 26, disponiendo que los Estados parte se comprometen a adoptar providencias especialmente económicas y técnicas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA, remitiendo así los DESC a un instrumento diverso, lo cual dificultaba su aplicación.

La mencionada decisión fue debido a que en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, llevada a cabo en Buenos Aires en 1967 se aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y se resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinaría la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia.<sup>22</sup> En consecuencia, el respeto de estos derechos quedó así desprovisto de un sistema eficaz de control<sup>23</sup> y los DESC fueron fijados como meros objetivos políticos para los Estados.

---

20 Ver artículo 1, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

21 Ver artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

22 Ver preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

23 CANCELED A. La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. En Estudios básicos de Derechos Humanos I, Instituto de Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica, 1994.

Posteriormente ante dicha laguna en el sistema Americano, se adoptó en noviembre de 1988, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, también llamado Protocolo de San Salvador –que entro en vigor el 16 de noviembre de 1999–, bridando con este instrumento un empuje a la protección a los DESC, ya que los enuncia y reconoce expresamente, además de que en su numeral 1 plasma el compromiso de los Estados partes para adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr progresivamente, la plena efectividad de aquellos,<sup>24</sup> empero, este proyecto tan ambicioso, tiene su lado débil, al ser únicamente los derechos sindicales y el derecho a la educación, susceptibles de la aplicación del sistema de peticiones individuales,<sup>25</sup> dejando a los demás derechos previstos por este ordenamiento, fuera de este medio de protección.

Por cuanto hace al sistema Europeo, originalmente los DESC se previeron en la Carta Social Europea y no en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, por lo que algunos juristas considera que “la Carta Social Europea es históricamente el primer tratado internacional específicamente destinado a regular los derechos económicos y sociales”.<sup>26</sup> Años después, en noviembre de 1987, se adoptó el Primer Protocolo a la Carta Social Europea, con la finalidad de ampliar la eficacia de protección de los DESC, dando un mayor reconocimiento a los mismos, lo mencionado con antelación, tuvo inspiración en una cierta crudeza, ya que los Estados no están dispuestos a asumir obligaciones suplementarias o más amplias por no estar seguros de tener la capacidad real para cumplirlas.<sup>27</sup>

Por otro lado, del preámbulo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, se desprende que está inspirada en el principio de universalidad e interdependencia que guardan los DCyP y los DESC, además de que el artículo 22 afirma que todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad. Pero el sistema Africano abarca a los DESC dentro del derecho al desarrollo de los pueblos y no los mira de forma individual, para cada persona.

24 Ver Protocolo de San Salvador, en su artículo 1.

25 Ver Protocolo de San Salvador, en su artículo 19.6.

26 PEIRANO, J. La Carta Social Europea, en Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, primera edición N° 6, 1987, p. 48.

27 CANCADO A. La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. En Estudios básicos de Derechos Humanos I, Instituto de Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1994, pp. 51-52.

Con base a lo analizado, se puede aseverar que los DESC actualmente se encuentran reconocidos por tratados internacionales, tanto en el plano universal como regional, instrumentos jurídicos que cuentan con la suficiente fuerza vinculante y que prevén los compromisos asumidos por los Estados, donde se obligan a actuar y adoptar los mecanismos idóneos y necesarios a fin de garantizar la plena eficacia y por ende, el real disfrute de los DESC.

### **III. Políticas Públicas con enfoques en Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Los DESC son usualmente conocidos como derechos de realización progresiva como lo aduce Raffin “los derechos económicos, sociales y culturales están contenidos en normas de carácter programático y requieren, en consecuencia, una reglamentación ulterior para hacerse efectivos”.<sup>28</sup>

Por tal razón, los DESC encuentran una mayor dificultad para su adecuada protección, ya que, en principio deben estar contenidos en diversos instrumentos programáticos, que a su vez, contengan actividades tendientes a su desarrollo, pero, el hecho de que sean concebidos como derechos de realización progresiva, no hace que pierdan su exigibilidad inmediata, lo cual pareciese una dicotomía, no obstante, tal problemática ya ha sido resuelta.

La Observación General (OG) número 8 aprobada por el Comité de DESC señala el deber del Estado y de la propia comunidad internacional de hacer todo lo posible por proteger como mínimo el contenido esencial de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.<sup>29</sup> Igualmente la OG 13 del mismo Comité, confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto.<sup>30</sup>

Por lo que, la exigibilidad inmediata de los DESC radica en la obligación Estatal de otorgar el mínimo vital a toda persona, y una vez alcanzado ese piso elemental, el deber de adoptar las medidas necesarias para avanzar lo más rápidamente posible en busca de garantizar el desarrollo progresivo y el disfrute pleno de cada uno de estos derechos.

---

28 RAFFIN M. Del otro lado del espejo: la invención de los derechos humanos, Capítulo 1, en *La experiencia del horror*, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006, p. 56-57.

29 Ver Observación General número 13, párrafo 7 del Comité de DESC.

30 Ver Observación General número 13, párrafo 43 del Comité de DESC.

En este orden de ideas, para que los DESC sean una realidad, en su mínimo y máximo posible, es forzoso que se miren dentro de instrumentos públicos, tanto jurídicos como administrativos, ya que no basta con que sean derecho positivo vigente y se encuentren previstos en un incontable número de Tratados, Constituciones y Leyes, sino que se concreten acciones inclinadas a su desarrollo y que los DESC sean tangibles.

En la actualidad, las políticas públicas juegan un papel trascendental, porque depende de las decisiones –mayormente políticas y mínimamente jurídicas– que se tomen en esa materia, para saber el nivel de respeto, protección y promoción de los DESC en cada país. Aunque es de explorado derecho que existe una competencia mutua para proteger los derechos fundamentales, por la comunidad internacional y por cada Estado, lo cierto es, que la política interna es la que directamente los tutela y les da vigencia efectiva, aparte de que denota la existencia de un Estado de Derecho, como lo asevera Salvioli “el diseño y ejercicio de la política pública desde un enfoque de derechos humanos es propio de un estado democrático de derecho”.<sup>31</sup>

En tal virtud, una buena política de excelencia corresponde a “aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público frecuentemente, con la participación de la comunidad”.<sup>32</sup>

El manual operativo para servidores y servidoras publicas emitido por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) dispone que la necesidad de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas y los presupuestos radica en dos importantes razones: la primera es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocadas en garantizar la dignidad humana y el segundo es que los Estados cumplan con sus compromisos, adquiridos a través de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.<sup>33</sup>

---

31 SALVIOLÍ F. Transparencia y Políticas Públicas: Dimensiones contemporáneas de los derechos humanos, en Protección Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho, Ibañez, Bogotá, Colombia, 2009, 103.

32 LAHERA E. Encuentros y Desencuentros entre política y políticas públicas, en Política y políticas públicas, Miño y Dávila, Argentina, 2006, p. 77.

33 Ver Manual operativo para servidores y servidoras publicas emitido por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, página 20.

Asimismo “las políticas públicas deben esforzarse por lograr un nivel de vida adecuado para la persona y su familia, y una mejora continua de sus condiciones de existencia, en palabras del PIDESC”.<sup>34</sup>

En México, los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen en sus manos las políticas públicas, son quienes activamente deciden y determinan dónde y cómo se ocupará el presupuesto del erario público,<sup>35</sup> pero dicha forma de asignación y la fijación de montos a cada concepto en específico, es totalmente discrecional, lo que conlleva a un reparto discriminatorio de recursos públicos,<sup>36</sup> por lo cual reviste de importancia que la ciudadanía se involucre, participe en la elaboración de políticas públicas, vigile que las mismas se realicen con enfoques de DESC, les dé seguimiento, supervise y verifique su margen de cumplimiento, logrando con ello, el fortalecimiento del sistema y el empoderamiento de la sociedad en el ciclo presupuestario; además de que, por añadidura se estaría luchando contra la corrupción, que es a todas luces violatoria de derechos humanos.

Refuerza la postura los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los DESC, documento meramente orientador, acogido en septiembre de 2011, al establecer que toda persona tiene el derecho a participar de manera informada en las decisiones que afecten sus derechos humanos. Los Estados deben consultar con los mecanismos nacionales competentes, incluyendo a los parlamentos y a la sociedad civil, durante el diseño y la implementación de políticas y medidas relativas a sus obligaciones en materia de DESC.<sup>37</sup>

Ante esta situación, la planeación democrática del desarrollo<sup>38</sup> constituye el punto de partida en las políticas públicas, ya que es el momento en que la Administración Pública, tomando en cuenta las aspiraciones ciudadanas y la consulta popular, consolida sus directrices y funcionamiento, y al mismo tiempo, rige la programación y presupuestación<sup>39</sup> que abarcará durante todo un periodo gubernamental.

34 GARRETÓN R. Derechos humanos y políticas públicas, en Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Uruguay, 2004, p. 9.

35 PAHUAMBA, B. Génesis, características y exigibilidad de los derechos sociales, en el Derecho a la Protección de la Salud, Novum, México, 2014, p. 38.

36 SAGGESE F. El derecho a un nivel de vida adecuado, Librería Editora Platense, La Plata, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 80.

37 Ver numeral 7 de Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los DESC.

38 Ver artículo 26, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

39 Ver Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Introducción y Visión General.

En la declaración y programa de acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, se acordó que para fortalecer el disfrute de los DESC deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de DESC.<sup>40</sup>

En tal sentido, le corresponderá a los diversos instrumentos de planeación –Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo, Plan Municipal de Desarrollo, programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales–<sup>41</sup> contemplar objetivos, metas, estrategias, líneas de acción, pero sobre todo indicadores que permitan evaluar sus resultados y comprobar que el fortalecimiento de los DESC es acorde a los principios de progresividad y no regresión.

Y una vez que se cuente con los planes y programas idóneos, con políticas públicas basadas en DESC, el presupuesto de egresos deberá ir en ese mismo camino, ya que la OACNUDH pronuncia que el presupuesto de egresos es el documento de política pública por excelencia en el que se establecen prioridades y se orienta el gasto. Por tanto, se trata de una herramienta invaluable para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la actividad gubernamental y en la vida pública.<sup>42</sup>

Ante tal circunstancia, representa una obligación que los documentos de planeación, programación y presupuestación contengan en su espíritu políticas públicas basadas en los DESC, lo cual, dará como resultado que el gasto público se ejerza en la búsqueda del goce de los mismos. Pero éste es solo un paso más, debido a que la efectividad de los DESC dependerá de la situación económica de cada país.

#### **IV. Recursos públicos invertidos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Los recursos económicos deben observar ciertas reglas o principios para su gasto –eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez– en aras de lo que reza el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero dicho patrimonio público no debe perder de vista su principal objeti-

---

40 Ver declaración y programa de acción de Viena, adoptado en la Conferencia Mundial de derechos humanos, párrafo 98.

41 Ver artículo 22 de la Ley de Planeación.

42 Ver Manual operativo para servidores y servidoras publicas emitido por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, página 19.

vo, que sea ejercido en miras al avance progresivo de los derechos humanos, para que los mismos no queden en una mera ideología política o declaraciones de buenas intenciones.<sup>43</sup>

En efecto –y como ya se analizó– para lograr el desarrollo continuo de los DESC, los Estados en *prima facie* cuentan con la obligación irrestricta de dotar de los mínimos exigibles y después seguir con el avance permanente, invirtiendo hasta el máximo de sus recursos disponibles.

El término “máximo de recursos disponibles” al que hacen alusión las Convenciones Internacionales (artículo 2 inciso 1 del PIDESC, numeral 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y arábigo 1 del protocolo de San Salvador), implica que los ingresos –tributarios y financieros– primordialmente tendrán que satisfacer los DESC, por ende, “las necesidades sociales ostentan una posición de privilegio en el gasto público anual”.<sup>44</sup>

El Comité de DESC observa que la frase “hasta el máximo de los recursos de que disponga” tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales.<sup>45</sup>

Por su parte, los principios de Limburgo, aunque no representan una fuente jurídica obligatoria para los Estados, cumplen el rol de guía para entender mejor los deberes que se tienen en relación con el PIDESC,<sup>46</sup> estos fueron acogidos en junio de 1986, en Maastricht, Países Bajos, y hacen hincapié en la utilización de los recursos disponibles, en donde se dará la debida prioridad a la efectividad de los derechos previstos en el Pacto, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar a toda la persona satisfacción de sus necesidades de subsistencia y la prestación de servicios esenciales. Tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas.<sup>47</sup>

---

43 ABRAMOVICH V & COURTIS C., Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales, en La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 283.

44 GIL A. Constitución socioeconómica y derechos Económicos, Sociales y Culturales, AD-HOC.

45 Ver Observación General número 3, párrafo 13.

46 KRIKORIAN M. Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI, Librería Editorial Platense, Argentina, 2013, p. 47.

47 Ver Artículo 1, numeral 28 de los principios de Limburgo sobre el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Equivalentemente, la Declaración Quito acerca de principios sobre la exigibilidad y realización de los DESC en América Latina, de julio de 1998, plasma que la asunción de obligaciones en este campo establece un catálogo de prioridades que el Estado se ha comprometido a asumir, debiendo dedicar prioritariamente sus recursos a cumplir estas obligaciones. Así, la obligación de destinar “hasta el máximo de los recursos de que disponga” establece un orden de prelación para su utilización.<sup>48</sup>

Lo anterior muestra que el eje rector sobre el destino de todos los recursos debe estar enfocado en los DESC, y que el Estado tiene que invertir en éstos hasta el máximo disponible, pues de aquí se desprende el punto toral para conseguir el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado y por consiguiente, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas a nivel Internacional.

## **V. El Poder Judicial frente a la manifestación de escasez**

Ahora, en cierta parte los Estados se encuentran renuentes a erogar los recursos públicos fundamentalmente para el cumplimiento de los DESC, y constantemente alegan que no es posible satisfacerlos por mediar una carencia de fondos públicos para tales fines.<sup>49</sup>

La OG número 3 del Comité de DESC, dice que para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para usar el patrimonio que está a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.<sup>50</sup>

Por tal causa, los Estados frente al tema de la escasez deben demostrar que han utilizado todos los recursos que están a su alcance en la protección de un derecho y no limitarse a señalar la insuficiencia presupuestaria para una partida en específico, siendo necesario aportar los medios probatorios que sustenten su argumento vertido y demostrar que efectivamente hay una imposibilidad material de cumplir. Ságuese al respecto, señala que:

Una alegación de carencia de recursos no obsta a la demandabilidad del Estado en juicio, quien puede, en todo caso, reasignar o incorporar partidas según lo estime

---

48 Ver punto 27 de La Declaración Quito acerca de principios sobre la exigibilidad y realización de los DESC.

49 SAGGESE F. El derecho a un nivel de vida adecuado, Librería Editora Platense, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

50 Ver punto 10 de la Observación General número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

conveniente. Si bien la doctrina ha sido elaborada en el campo de las obligaciones patrimoniales del Estado, nada impide su traslación al ámbito de las obligaciones de conducta o de dar, puesto que, en última instancia, de lo que se trata siempre es del “costo económico” que cualquiera de ellas ocasiona en el erario.<sup>51</sup>

Todo lo cual, nos hace sostener que los poderes del Estado deben velar por la sujeción del erario público a los derechos humanos, y si en dado caso, se esgrimiera la falta de recursos económicos como objeción a su exigibilidad y cumplimiento, la obligación de reasignar o modificar una partida presupuestaria prevalecería, o incluso, la creación de una nueva para el año siguiente, ya que de no ser así, se estaría negando tajantemente el goce efectivo de los derechos fundamentales.

En esta perspectiva, surge como orientador el voto particular de la jueza Argibay en el fallo dictado dentro del expediente Q. 64. XLVI. RHE, causa Quisberth Castro contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde señala que el gobierno local en su carácter de administrador de fondos públicos, tiene competencia para redistribuir, es decir transferir o asignar dinero para cierto y especiales grupos de personas a fin de dar cumplimiento a ciertos derechos.<sup>52</sup>

Así resulta evidente, que el Poder Judicial mexicano, como integrante del Estado y en cumplimiento al artículo 1 de la Constitución Federal –que prevé la obligación de todas las autoridades, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos–<sup>53</sup> tiene la facultad irrestricta de velar que los recursos públicos sean ejercidos en cumplimiento de los DESC, pudiendo así, emitir resoluciones que impongan a los poderes Ejecutivo y Legislativo la adopción de planes de acción, que pudiesen implicar la modificación del presupuesto de egresos. En efecto, los jueces ya no pueden alegar la invasión de esferas competenciales o carencia de atribuciones para no exhortar el traslado de una partida presupuestaria frente a la satisfacción de un derecho, ya que los juzgadores deben buscar que se logre una mayor efectividad de los derechos fundamentales.

## Conclusión

En el presente estudio, se llega a la conclusión de que el concepto de derechos humanos, no se encuentra previsto dentro de los ordenamientos jurídicos que

---

51 SAGGESE F. El derecho a un nivel de vida adecuado, Librería Editora Platense, La Plata, Buenos Aires, Argentina, 2009, pp. 124-125.

52 Ver considerando 11 del Voto particular jueza Argibay: Aplicación de reglas de distribución diferenciadas Efectivo goce del derecho a la vivienda. Expediente Q. 64. XLVI. RHE. Causa Quisberth Castro.

53 Ver artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

les dan vida en el ámbito universal y regional, razón por la cual, la doctrina los ha definido. En esta tesitura, se propone que los derechos humanos sean comprendidos como una invención moderna, que contemplan las facultades y prerrogativas inherentes a la persona, que le corresponde por su propia naturaleza, mismos que deben de ser reconocidos por ordenamientos jurídicos y garantizados plenamente por el aparato Estatal.

Igualmente los DESC, al ser pensados como la presencia de condiciones de vida y de acceso a bienes, en términos apropiados a la dignidad humana, el Estado se encuentra internacionalmente obligado a otorgar el mínimo adecuado, es decir, un primer piso básico, y una vez alcanzado, tiene que ir dotando progresivamente a todo individuo de una mejor calidad de vida. En tal sentido, ya no es posible seguirlos percibiendo como simples derechos programáticos, y que su eficacia se encuentre sujeta a una reglamentación posterior, debido a que el dinamismo propio del derecho nos exige que DESC sean pensados también como derechos operativos de exigencia inmediata, en donde el Estado debe de adoptar medidas económicas y técnicas, invirtiendo en ello hasta el máximo de recursos disponibles.

Esto nos lleva, a que en consecuencia, las políticas públicas tienen que ser diseñadas tomando en cuenta los derechos humanos y la participación social, ya que de esta forma es como los derechos fundamentales se implementan y se vuelven efectivos, además de que, al tener esta perspectiva se impide la discrecionalidad en los conceptos, reducciones arbitrarias y gastos superfluos. De igual manera, una vez insertas este tipo de políticas públicas en los instrumentos de planeación, programación y presupuestación se deberá vigilar que estén encaminadas al respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales en un avance progresivo.

En este esquema, el gasto del erario público no solamente tiene que atender a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que debe de ir enfocado a su principal objetivo, lograr la mejora continua de los derechos humanos en miras de garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado. Por lo que, es posible proponer una modificación a dicho numeral constitucional que rece de la siguiente forma: los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con total observancia a los derechos humanos, y bajo los principios

de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En este sentido, si estuviéramos ante la presencia de una violación de derechos fundamentales alegados por la persona, no resultaría válido el argumento Estatal de incumplimiento por mediar una carencia presupuestaria o porque al otorgarse dicho derecho se estaría afectando gravemente el interés público, al ser éste considerado como un obstáculo insalvable, ya que la escasez de recursos no justifica su omisión, pudiendo en todo caso, resignar las partidas presupuestarias a un nuevo concepto o crear un plan de acción, por medio del cual se logre la efectividad real de tal derecho.

Asimismo, si el reclamo se hiciese por vía jurisdiccional, el Poder Judicial está facultado para dictar sentencias exhortativas en cumplimiento por los poderes Ejecutivo y Legislativo, y no solo declarar *per se* la trasgresión de un derecho humano, ya que incluso, tiene la competencia para dictar fallos donde analice si las políticas públicas son eficaces, razonables y congruentes con el avance progresivo de los derechos fundamentales. Para ello se requiere un rol activo de los jueces, que emitan una verdadera justicia dialógica entre poderes, que realicen estudios de fondo en materia presupuestaria y sobre todo, que dejen a un lado la tradicional postura, donde se asumía la inexistencia de recursos suficientes para cumplir y por ende, solo se reconocía un derecho a medias.

Finalmente, la importancia de ésta exigencia radica en que los juzgadores atiendan a su deber constitucional de garantizar los Derechos Humanos y que sus fallos busquen la verdadera eficacia de los mismos, debido a que al individuo de nada le sirve haber ganado un juicio si su derecho fundamental continúa siendo infringido a lo largo del tiempo.

## Referencias

- ABRAMOVICH V & COURTIS C., Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales, en La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 283.
- ARENDT H., La Decadencia de la Nación-Estado y el Final de los Derechos del Hombre. En Los orígenes del totalitarismo, Edit. Taurus, España, 2008, pp. 242.
- CALDERÓN, J., ¿Es posible exigir una debida rendición de cuentas? Revista Ángulos: Generando tendencias en la administración pública, 2da Ed., 2014, p. 56, recuperado de <http://iappuebla.edu.mx/revistaangulos>
- CANCADO A., La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. En Estudios básicos de Derechos Humanos I, Instituto de Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica, 1994, pp. 39-62.
- GARRETÓN R., Derechos humanos y políticas públicas, en Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Uruguay, 2004, pp. 9-10
- GIL A., Constitución socioeconómica y derechos Económicos, Sociales y Culturales, AD-HOC, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- KRIKORIAN M., Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI, Librería Editorial Platense, Argentina, 2013.
- LAHERA E., Encuentros y Desencuentros entre política y políticas públicas, en Política y políticas públicas, Miño y Dávila, Argentina, 2006, pp. 75-99.
- NIKKEN P., El concepto de Derechos Humanos, en Estudios Básicos I, Instituto Interamericano de Derechos, San José, Costa Rica, 1994, pp. 15-38.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Manual operativo para servidores y servidoras públicas, México, 2010
- ONU, ¿Qué son los derechos humanos?, 2013, Junio 28, 2015, de Facultad de Traducción de la Universidad de Salamanca Sitio web: <http://www.un.org/es/rights/overview/>
- PAHUAMBA, B. Génesis, características y exigibilidad de los derechos sociales, en el Derecho a la Protección de la Salud, Novum, México, 2014, p. 38
- PEIRANO, J. La Carta Social Europea, en Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, primera edición N° 6, 1987, p. 48.
- RAFFIN M. Del otro lado del espejo: la invención de los derechos humanos, capítulo 1, en La experiencia del horror, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006, pp. 326.
- SAGGESE F. El derecho a un nivel de vida adecuado, Librería Editora Platense, La Plata, Buenos Aires, Argentina, 2009.

- SALVIOLÍ F. El Desarrollo de la Protección Internacional de los Derechos Humanos a partir de las Declaraciones Universal y Americana, en *Relaciones Internacionales*, 13, 1997, pp. 77-96.
- SALVIOLÍ F. Transparencia y Políticas Públicas: Dimensiones contemporáneas de los derechos humanos, en *Protección Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho*, Ibañez, Bogotá, Colombia, 2009, pp. 105-109.
- SWINARSKI C. Las relaciones entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en *Estudios Básicos II*, Instituto Interamericano de Derechos, San José, Costa Rica, 1995, p. 171.

## RESEÑAS



## El Derecho Penal Económico en la actualidad

María del Pilar Espinosa Torres \*

**CONTRERAS LOPEZ, Rebeca Elizabeth.** *Derecho penal económico en el contexto global. Una mirada introductoria.* México, Universidad Veracruzana, Códice, 2015.

La autora de este libro es Maestra en Ciencias penales y Doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Ha realizado diferentes posgrados en el país y en el extranjero en el área de derecho penal y saberes interrelacionados. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y actualmente del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, ambos de la Universidad Veracruzana, es miembro del SNI nivel I. Ha publicado varios libros productos de sus investigaciones, todos ellos de gran actualidad e interés.

Nos presenta en esta ocasión una “obra introductoria” como ella la intitula, de derecho penal económico, misma que a pesar de su brevedad, 151 cuartillas, ofrece una visión panorámica de un campo muy amplio y de difícil comprensión sobre todo para muchos de los abogados que cursamos un solo semestre o dos de economía durante la carrera.

Parte de las dificultades, y no la menor, a las que nos enfrentamos en esa rama del derecho es la dispersión de las normas penales relativas en una multitud de ordenamientos sobre todo administrativos. Agrupar todas esas normas en el Código Penal Federal y/o local, preferir un capítulo dentro de leyes especiales o combinar las dos técnicas es lo que encontramos en las leyes de varios países, entre ellos México. Por ello es imprescindible la búsqueda y localización de las citadas normas en la multitud de leyes vigentes. Para ilustrar el tratamiento legislativo la autora nos lleva al derecho comparado, lo cual hace tanto en las fuentes impresas como en las electrónicas. Incluir las normas penal económicas dentro de los códigos penales es obligar al intérprete a aplicar las reglas generales de la dogmática pero en ocasiones descuidar las reglas especiales del área en la que se encuentren. Por ejemplo, las leyes fiscales, bancarias, bur-

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

sátiles, concursales o societarias. A la inversa, incorporarlas en las leyes especiales es olvidar frecuentemente las reglas de la dogmática penal general.

La Doctora Contreras divide el material en cinco capítulos: Globalización y criminalidad económica, derecho penal económico, tipos penales socioeconómicos, política criminal en la sociedad del riesgo y estudio de casos. En un anexo enlista los delitos económicos en México. La extensa relación de obras consultadas: leyes, jurisprudencia, libros y revistas comprueba la profundidad y seriedad del trabajo. Ni que decir de la actualidad de las fuentes, varias de la década del dos mil y otras del mismo año de publicación. 2015. Por supuesto se incluyen las clásicas en cada capítulo.

Se inicia con la explicación del estado actual de nuestras sociedades globalizadas y con predominio de los medios de información y de la criminalidad de grupos poderosos, muy diferentes de la delincuencia cuyo autor era un sujeto con escaso poder. Ahora son los grandes empresarios y hasta los países quienes incurrir en hechos presumiblemente delictuosos. Por ello el obligado surgimiento de instituciones multinacionales o continentales para enfrentarlos.

Nos recuerda la Doctora Contreras que la globalización no es sólo un proceso económico, sino que afecta todos los ámbitos de la vida aunque las conductas delictuales se inicien por aquellas actividades económicas y se difundan por los medios y la comunicación electrónica. Nos enfatiza el alto nivel de la tecnología de la información y el desplazamiento del estado-nación por organizaciones y poderes a nivel supranacional. Toda globalización, nos señala, se encuadra en el capitalismo imperante como se constata en la presencia de entidades tales como el OMC.

La criminalidad económica global se muestra descarnadamente a través de internet cuando por ejemplo se constata la posibilidad de ver subastas de esclavas sexuales remitidas a mayoristas de diferentes países bajo pedido expreso, o bien observar frecuentemente en las noticias la conducta de empresas sospechosas de blanquear capitales de dudosa procedencia.

Los países se unen para prevenir o evitar las nuevas figuras delictivas realizando tratados como el de la Unión Europea. La tipificación de delitos *vr.gr.* la trata de personas, tráfico de drogas, contrabando de armas, explotación de los recursos naturales, tráfico de vida silvestre, falsificación de productos diversos como medicamentos, piratería, hurto de identidad, delitos informáticos o el tráfico de migrantes muestran la transformación del catálogo de la parte especial de los códigos penales. La mayoría de los países enfrente un considerable incremento de los delitos económicos en la actualidad.

Como principales retos de la dogmática penal actual ante esa proliferación de delitos se nos señalan en el libro la expansión de conductas criminales, la dificultad para atribuir responsabilidades y la de determinar los criterios de distribución de riesgos. En reiterados pasajes encontramos referencia a calificar las sociedades actuales como de “riesgo”, caracterizada por una alta incertidumbre en todos los aspectos respecto a la seguridad de individuos y grupos y que es donde aparece el derecho penal económico.

También encontramos alusiones a la existencia de dos velocidades en el derecho penal moderno, clasificación atribuida a Silva Sánchez, quien explica que la primera es aquella en la que circulan los tipos penales tradicionales, la segunda “surgida en la segunda modernidad, que se reconstruye cuando el centro del debate ya no es el individuo sino el sistema social, bienes jurídicos colectivos supranacionales o difusos con elementos no individualizados de imputación penal y alta complejidad para tipificarlos.” (p. 27)

La Doctora Contreras se pregunta si “el derecho penal liberal, garantista, que heredamos de la Ilustración sigue siendo instrumento adecuado para enfrentar nuevas modalidades criminales...O, por el contrario, la situación de la criminalidad es tan alarmante que se puede tolerar una disminución de garantías, en aras de la ‘seguridad’.” (p. 31) La contestación de la autora con este texto es la imperiosa necesidad de un derecho penal garantista pero transformado después de un estudio detallado y profundo de este derecho penal económico, tan complejo y variado. Lo cual ella inicia con este interesante libro.

Llegamos en el capítulo II a la definición (que yo hubiera preferido encontrar desde el inicio) de Derecho Penal Económico como “el conjunto de reglas jurídicas dotadas de consecuencias jurídico-penales cuya finalidad es la protección del proceso de producción, distribución y consumo de bienes”, siendo aquella “rama del derecho penal general que por sus características propias, lo hacen diferente en múltiples aspectos pero que conserva (por el momento) los elementos esenciales tanto dogmáticos como garantistas, del derecho penal...” Se reitera lo dicho sobre su aparición en la sociedad de riesgo en el contexto global y se aclara que su sistematización va de la mano con la sociedad de la información y las transformaciones científicas y tecnológicas que ella representa. El nuevo sujeto es la empresa, persona moral que conlleva todas las dificultades en la tarea de imputación penal.

Expone la autora las características que debe tener el derecho penal económico así como los principios del derecho penal moderno, haciendo los señalamientos a las diferencias que se dan en el derecho penal económico: legalidad, proporcionalidad, culpabilidad resaltando el grave escollo que representa la

existencia de las leyes penales en blanco y proliferación de delitos de peligro. Nos indica las características que ha revestido el fenómeno criminal desde la última parte del siglo XX: organización, transnacionalidad, poder económico y capacidad de corrupción así como participación de entes colectivos, (p. 44) lo cual como puede deducirse implica una gran problemática para combatir esos hechos delictivos. Como ya señalamos siguiendo a la autora, los bienes jurídicos protegidos ya no son necesariamente los individuales sino los supraindividuales.

Encontramos en el texto una exhaustiva descripción de los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal económico así como de los diferentes tipos penales, recurriendo para ello a legislación y doctrina extranjera que han desarrollado con mayor precisión esta rama del derecho y pueden servir de modelo para países como México, en donde tenemos aún un incipiente desarrollo en la materia. Por cuanto a la lista de delitos económicos cita la autora la “eurolista” elaborada por la Unión Europea mencionando la discusión que se genera ante la inclusión de tipos diversos como los ambientales o laborales.

Respecto a la política criminal necesaria para enfrentar esta moderna criminalidad nos apunta la tendencia de los países de formar bloques económicos como los existentes en América del Norte, Mercosur, Alca, o los de Europa o Asia, suscribiendo tratados como el TLCAN. Dichos bloques, nos dice la autora, tienen criterios diferentes de integración que traen consigo importantes consecuencias económico-políticas reiterando que el estado nacional ya no tiene el monopolio legislativo y nuevos actores intervienen con gran poder. Bastan de ejemplo el FMI, el Banco Mundial, el GATT hoy OCDE, los cuales se ven rebasados por corporativos transnacionales. Concluye en esta parte la Doctora Contreras que ante el panorama complejo solo una política criminal similar podrá combatir los delitos económicos.

Como última parte del libro la autora hace un interesante estudio de casos derivados de la comisión de delitos económicos en diferentes países, incluyendo por supuesto a México, en donde al igual que el resto del mundo hay una alta incidencia aun mayor que en otros países. Llamamos nuestra atención los principales delitos económicos cometidos en nuestro país: Información privilegiada, robo de propiedad intelectual y malversación de fondos. Por cuanto a los delitos reportados por las empresas los que tienen mayores escalas son el transporte y logística, los relacionados con la energía, servicios públicos y minería y por último los seguros.

El presente libro, a pesar de la complejidad y amplitud de su contenido se lee con fluidez. Reiteramos la utilidad del mismo para estudiantes y estudiosos del derecho penal que quieran profundizar en esta interesante y actual rama del derecho.

## El Fundamento de la Vocación Legal

Arnaldo Platas Martínez \*

**WESTWOOD, Fiona y BARTON, Karen. The Calling of Law. The Pivotal Role of Vocational Legal Education. Ashgate, London, 2015, pp. 224. ISBN 978-1-4094-5554-7 (hardback).**

De los rasgos más importantes en la educación de los juristas destaca la dispersión de los enfoques que se ofrecen en la formación de los mismos. En nuestro país se ha dado un fenómeno de explosión inusitada de los profesionales del derecho que llama poderosamente la atención en muchos sentidos. Es cierto que el estado mexicano requiere de los servicios de profesionales del derecho en diversas áreas, puesto que con la burocracia también han crecido enormemente la compleja red de procedimientos para aplicar las leyes y desde luego para crear el Estado de Derecho.

Sin embargo, a pesar del crecimiento exponencial de las regulaciones jurídicas, también es importante destacar las condiciones de la sociedad y de las nuevas formas de comprender y transmitir conocimientos, y lo que es mejor, con la necesidad de las nuevas competencias y habilidades que debe tener el profesional para el siglo que cursamos.

Son muchos los problemas que se encuentran atrás del hecho que se describe. Desde la formación de las curricula de las carreras hasta la ausencia de una auténtica colegiación que permita un desarrollo adecuado de la profesión en muchos de los ambientes que se requiere certificación.

Quizá el primero de los problemas sea de carácter histórico. El siglo XIX fue determinante para crear la nueva conformación y la definición de los saberes jurídicos para esa época, pero los mismos se han quedado de forma permanente en las facultades. Lo que ha cambiado, por decirlo de alguna forma, han sido los contenidos de esos saberes, pero de ninguna manera la forma de construcción, lo que provoca a la postre un ejercicio fundado solamente en la mecanización de los conocimientos, y no necesariamente en la capacidad argumentativa que exige la sociedad moderna y democrática.

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Un segundo problema que se da en los procesos de enseñanza ha sido la estructuración de los planes de estudio. De un análisis solamente a vuela pluma se hallan características sugestivas que llaman la atención de buena manera. La mayor parte están integrados con un concepto de ciencia fundada en las ideas de los años treinta o cuarenta del siglo pasado lo que provoca que los enfoques de las materias se distorsionen, sobre todo por las nuevas regulaciones en las disciplinas que tienen como ejes centrales las nuevas perspectivas de la ciencia.

Otro de los elementos es la ausencia de lo que se ha llamado la transdisciplinariedad, que es una cuestión que deriva de la anterior. La forma de construir la ciencia en el derecho se hace a partir de las normas, y no del fenómeno social que da lugar a las mismas. En consecuencia el objeto jurídico se cimenta con el cúmulo de leyes, y no necesariamente de las relaciones sociales reguladas. Lo que provoca la imposibilidad de vínculos con otras disciplinas, aun en el remoto caso de las ciencias sociales. Hay que recordar que en la actualidad la manera de hacer ciencia se encuentra en un conjunto de redes donde cada elemento aporta una visión de conjunto del propio objeto.

Otra de las dificultades que se localizan es la poca importancia que se ha dado en la arquitectura de las competencias y habilidades de los profesionales jurídicos. Y este rubro tiene mucho que ver con los perfiles de egreso en la actualidad.

Y con seguridad un elemento que tiene que ver con la totalidad del fenómeno con que nos enfrentamos sea el relativo al ejercicio de la argumentación jurídica. Muchos de los planes de estudio de la carrera a que nos referimos es el relativo a la enorme confusión que priva entre argumentación y retórica. La segunda idea priva en el Derecho desde los días del imperio romano, o si se quiere ir más lejos desde la Hélade. En cambio la argumentación encuentra sus raíces en la etapa de nuestra modernidad. Que es una forma de pensar en los derechos de los otros como fórmula de encontrar el Estado de Derecho que hemos venido reseñando en la primera parte del texto.

Lo anterior impacta en todos sus términos en la oralidad que habrá de implantarse en todo el país a partir del año 2016. Si bien es cierto que la dimensión de lo jurídico nos debe dar certeza, también debe de aceptarse que el primer valor del derecho es la justicia y esto es lo que han olvidado muchos de los planes a que hacemos alusión en este análisis.

Los pensadores modernos en Derecho han apostado al cambio de paradigma en los procesos educativos de los saberes, y no es menor la cuestión, se trata

de mudar de aires para dimensionar que la sociedad se encuentra en constante innovación y ningún modelo jurídico puede erigirse para la eternidad.

Es por ello el libro, que ahora se reseña constituye una reflexión oportuna para entender el Derecho en muchos de los países de habla inglesa, y pensar qué es lo que está pasando en estos momentos con la enseñanza del Derecho en muchos de los ambientes donde la globalización se ha extendido en todos los espacios de la sociedad. Tanto Westwood como Barton son dos abogadas y docentes escocesas preocupadas por los aprendizajes e-learning y por la enseñanza con las nuevas tecnologías aplicadas al Derecho. Barton ha destacado por dos proyectos denominados *The Standardised Client Project* y *the e-Portfolio Pilot*, el cual ha llamado la atención en muchas de las universidades británicas para la preparación de los jóvenes abogados egresados.

Mientras que por lado Westwood publica uno de los mejores libros para entender la profesión de abogado en los tiempos, libro que por desgracia no ha sido traducido al español. El texto de referencia se llama *Developing Resilience – the Key to Professional Success*, y permite asomarse a la profesión del abogado desde la perspectiva de la resiliencia, tema que en lengua española han sido poco aprovechados para construir los casos de ejemplificación de la realidad jurídica en que se mueve el Derecho.

Ahora bien, el libro se encuentra dividido en cinco grandes ejes temáticos que se denominan: 1. Curiosidad 2. Vocación 3. Carácter y Conciencia 4. Contrato y 5. Cultura. Son ejes que visualizan de forma completa la dimensión de lo jurídico como una profesión en constante mudanza, y más en la actualidad con los diversos procesos de mundialización.

Y esos cinco ejes dan lugar a diez colaboraciones de destacados universitarios de habla inglesa que cubren el panorama de diversos países como Estados Unidos, Inglaterra, Hong-Kong, Canadá, Australia, y, por supuesto Escocia.

El primer eje, la Curiosidad pertenece a una de las editoras: Karen Barton. Y se halla enclavado dentro de la lógica inglesa y lo encuadra con una de las obras de la literatura más importantes de nuestros tiempos. Alicia en el país de las maravillas, y coloca la escena donde la oruga le pregunta a Alicia ¿Quién eres? A lo que contesta la niña que en la mañana lo sabía, pero frente a todos los cambios que ha sufrido durante el día<sup>1</sup> no acierta a dar una respuesta adecuada ante

---

1 Se debe recordar que Alicia en los momentos que está frente a la oruga se ha transformado tantas veces, que no está en condiciones de dar una respuesta contundente. Desde su viaje por el túnel en pos del conejo hasta crecer de forma desmedida hasta empequeñecerse para poder entrar en el reino de la monarca de Corazones.

la indiferencia de su interlocutor. Dice- Barton- Alicia se encuentra en un clima de vulnerabilidad de tal forma que no alcanza a descifrarse. Y pasa de inmediato al análisis de la profesión del Derecho donde afirma es un complejo proceso de adquisición de conocimientos, hábitos los cuales se expresan como valores y códigos. Y continúa un examen que invita a una reflexión sobre el concepto de justicia en la actualidad, pero además pone en jaque a los valores desde la perspectiva de lo jurídico.

El segundo de los ejes, *Vocación*, esta enraizado en la dimensión del mercado y el ejercicio de la abogacía. Fundamentalmente la prestación de los servicios profesionales en el mundo globalizado y el impacto en los propios hombres y mujeres que se dedican al ejercicio de la misma. El contexto que se utiliza es la dimensión de la enseñanza como se dijo líneas arriba. Para los ensayos que se presentan en esta área es que se está en presencia de una “americanización” de los servicios jurídicos para la órbita de habla inglesa, pero también puede extenderse esta apreciación para el mundo de América Latina, particularmente de México.

*Carácter y Conciencia* es el tercero de los ejes. Y este apartado es consecuencia de la vocación. Se analiza la posición del letrado frente a un mundo liberal y cada día más democrático. Lo cual debe posicionar al abogado frente al deber moral y asumir una conciencia frente a los valores de la democracia que le permite dar identidad al profesional de los servicios jurídicos. En esa conciencia moral, que se ha flexibilizado, los autores Richard Devlin y Jocelyn Downie hacen hincapié que existen un conjunto de factores que contribuyen a pensar en un desgaste de los valores liberales del Derecho. Entre esos factores se encuentran: la preparación inadecuada de estudiantes para la práctica, la erosión de la confianza pública, la disminución de la profesionalidad, los obstáculos de acceso a la justicia. Y todo lo demuestran con una serie de datos obtenidos a lo largo de entrevistas y datos duros de las encuestas.

Por su parte, Sylvia R. Cruess and Richard L. Cruess y Sam Leinster llevan a cabo un análisis desde la óptica del contrato de los servicios profesionales tanto del médico como del abogado, fundados en un contractualismo que llama de por sí la atención sobre una serie de elementos que concurren en la construcción de las profesiones. Siempre en búsqueda de restablecer los lazos de confianza que implican las dos profesiones.

Por último, el problema de la *Cultura* cierra los puntos centrales de la nuevas formas de culturas educativas, por ejemplo el trabajo de Craig Collins y Suzanne Webbey trae como tema central la colaboración en línea por parte de los estu-

diantes como parte de procesos educativos de formación autónoma para dejar de lado los enfoques individualistas con que se formaron los abogados del pasado. Una de las propuestas que llaman la atención consiste en los llamados “bufetes de abogados virtuales”, que permiten no solamente la enseñanza sino además el proceso de aprendizajes colaborativos.

Todos los ensayos de este gran eje permiten visualizar que la enseñanza del Derecho no puede detenerse en las aulas tradicionales, sino que las instituciones jurídicas demandan nuevas condiciones de enseñanza y aprendizajes más lógicos a los procesos a los que estamos sujetos todos los miembros de la comunidad internacional.

Como se dice en el ensayo de Richard Devlin y Jocelyn Downie que el acceso a la justicia constituye uno de los puntos cardinales de los Derechos Humanos, los que a su vez permiten crear el Estado de Derecho. Bien vale la pena la lectura de este apasionante texto que es una reflexión oportuna sobre la situación del abogado en nuestro tiempo y la manera de orientar su integración axiológica en la sociedad que tenemos.



## Las dos caras del principio precautorio

Martha Cristina Daniels Rodríguez \*

**ALVARADO MERCADO, Juan, “El principio precautorio en legislaciones locales. La adopción por parejas homosexuales en la ciudad de México. Estudio de caso”, en CANO VALLE, Fernando (Coord.), *El principio precautorio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012, pp. 91-153.**

Uno de los objetivos de los ordenamientos jurídicos es intentar la prevención, cuestión que resulta particularmente importante en el caso de la protección ambiental y de la salud humana de cara a la utilización de nuevas tecnologías cuyos efectos no son plenamente conocidos ni mucho menos científicamente comprobados. Es por ello que desde la última mitad del siglo XX se invoca en legislaciones internacionales el principio de precaución, que establece la necesidad de que los países tomen las medidas que consideren pertinentes para evitar un daño, en particular cuando pueda tratarse de un daño grave o irreversible, aún cuando no exista certeza científica de que éste ocurrirá.

Así como el principio de precaución puede contribuir a la tutela de bienes que el derecho considera dignos de protección por esta vía, también se puede prestar a interpretaciones sesgadas que justifiquen opiniones contrarias a la tolerancia y respeto de los derechos humanos, como es el caso, desde mi punto de vista, del texto que aquí se reseña.

En su escrito, dividido en dos artículos bajo el mismo título, con contenido diferente pero referido al mismo tema, Alvarado sostiene la necesidad de utilizar el principio de precaución para evitar el proceso de adopción entre parejas del mismo sexo, argumentando la falta de certeza científica respecto del bienestar del niño, así como la posibilidad de daño al mismo. Señala que en México impera la “moral heterosexual” y que un niño con padres del mismo sexo, podría enfrentarse a la discriminación social y en este caso, asegura, se deben priorizar los derechos del niño (su bienestar) frente a los de los posibles adoptantes

---

\* Investigadora del Centro de estudios sobre derecho, globalización y seguridad de la Universidad Veracruzana.

(igualdad). El autor expone que se transmiten reglas de comportamiento de una generación a otra y asume la posibilidad de que el adoptado llegue a ser homosexual. Finalmente, Alvarado defiende la necesidad de realizar estudios rigurosos con relación a las consecuencias en el menor, antes de aceptar que una pareja del mismo sexo, incluso unida en matrimonio, pueda ejercer su derecho a adoptar, como sí lo hace una pareja heterosexual.

El principio precautorio sin duda es un arma de dos filos que podría utilizarse para imponer barreras u otorgar permisos en cualquier materia, de acuerdo a las inclinaciones personales de quien tenga la facultad de hacerlo. Sin embargo, el hecho de que pueda ser utilizado así, no implica que este principio no tenga límites. Si bien, efectivamente, no se requiere certeza científica del daño que se producirá, sí es necesario que exista la posibilidad (si bien, remota) de un riesgo de daño y además, debe tratarse de un riesgo inaceptable; es decir, en las actividades humanas no existe un riesgo cero, no hay actividades totalmente inocuas y es la aceptación de estos riesgos lo que ha contribuido a la evolución de la humanidad.

En el caso de la adopción entre parejas del mismo sexo, los argumentos del autor, si bien podrían parecer lógicos, se trata de planteamientos falaces que únicamente representan la homofobia todavía pendiente de erradicar en nuestro país y la utilización de un instrumento jurídico para justificarla. Como ejemplo de estos razonamientos sin sustento encontramos los siguientes:

- La mayoría de la población mexicana es heterosexual, por lo tanto, es mejor ser adoptado por una pareja heterosexual;
- El derecho a la igualdad aplica en el caso de matrimonios entre personas del mismo sexo porque son mayores de edad, pero no en el caso de la adopción porque el menor no tiene capacidad de decisión;
- Las reglas de comportamiento se transmiten de una generación a otra, por lo tanto, ¿cuáles serían las implicaciones de crecer con figuras parentales del mismo sexo?

Podríamos asumir incluso la certeza de las consecuencias negativas que señala el autor para el menor adoptado. Es decir, podría efectivamente, ser socialmente señalado por no pertenecer a una familia tradicional o incluso podría tener preferencias sexuales consideradas no convencionales, debido al entorno en el que se desarrolle. Asumiendo todo esto, no como un riesgo como lo señala Alvarado, sino como una certeza; incluso así, el tener cualquier tipo de preferencia sexual no es dañino, no es incorrecto, no es un riesgo que tenga que ser evitado o algo indeseable de lo que el niño (a) deba ser protegido (a). Y en cuan-

to al señalamiento social, se trata de actitudes que tendrían que modificarse y que no dependen ni son provocadas por el adoptado ni por los adoptantes, así que parece ilógico que por ello deban ser pre-sancionados una pareja del mismo sexo o un menor que requiera padres.

La adopción como figura jurídica cuya finalidad es proporcionar una familia a quien no la tiene, todavía presenta aspectos que deben perfeccionarse y, bajo el amparo del principio de precaución, es lo que debe hacerse; es decir, el principio precautorio sin duda debe ser utilizado para procurar el bienestar del adoptado, quienquiera que sea su adoptante. Sin embargo, utilizar esta visión para asegurar que debe prohibirse la adopción por parte de personas del mismo sexo, ya sea porque el niño podría convertirse en homosexual o por la posibilidad de discriminación, nos lleva a un planteamiento fascista que no puede ser justificado en una sociedad democrática que privilegia los derechos humanos. Bajo este argumento, bien podríamos sugerir que se prohíba la adopción por parte de cualquier minoría: personas de color, minorías étnicas, discapacitados, extranjeros, etcétera.

Si bien, todos tenemos derecho a expresar nuestras opiniones, una editorial reconocida, especialmente en el ámbito jurídico, debe tener un proceso de arbitraje serio que asegure un mínimo de tolerancia y total respeto a los derechos humanos.



## **COMENTARIOS RELEVANTES**



## La reforma energética en materia de hidrocarburos Comentario legislativo

Jorge Martínez Martínez \*

Durante el actual sexenio se han realizado una serie de reformas denominadas por el titular del ejecutivo federal como *estructurales*, bajo el argumento de que las mismas impulsarían el progreso en el desarrollo del país.

Es necesario hacer notar que cualquier transformación que se da en torno a la administración pública y en general en cuanto a la estructura y organización del gobierno como elemento del Estado, se hace siempre mediante las reformas a la norma fundamental y sus leyes secundarias.

De este modo es que el actual presidente de la República desde el momento en que se encontraba en campaña había anunciado una serie de reformas en diversas materias que se han ido concretando lo largo de su administración, las que comenzaron por la reforma en telecomunicaciones y continuaron hacia algunas otras de entre las cuales destacan la energética; que transformó el régimen jurídico de lo que fueron dos de los más importantes organismos públicos descentralizados de la administración pública federal a empresas productivas del Estado.

Nos referimos a la Comisión Federal de Electricidad y a Petróleos Mexicanos, cuya naturaleza jurídica actual implica un cambio sustancial en su forma de organización administrativa y desde luego en los fines que persiguen las mismas.

Los organismos públicos descentralizados tienen como finalidad fundamental que la toma de decisiones se aleje del centro, lo que deriva de una de sus principales características que es la de contar con personalidad jurídica propia, en cambio en las empresas las decisiones pueden o no obedecer a un poder central, lo que depende de la conformación de su órgano de administración. Sin embargo cada una de las formas de organización de la administración pública paraestatal muestra ventajas, desventajas y finalidades diferentes.

Como parte del paquete de reformas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación en fecha 20 de diciembre del año 2013 las reformas y adiciones a la

---

\* Doctor en Derecho Público, Académico de Tiempo Completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Profesor con Perfil Deseable PRODEP, Candidato a Investigador Nacional del SNI.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía y posteriormente fue publicada en fecha 11 de agosto del año 2014 la Ley de Petróleos Mexicanos así como las reformas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; esto se hizo como parte de la conformación del denominado ensamble legislativo con relación a las nuevas normas.

El marco jurídico de la reforma comprendió la creación y/o reforma de la Ley de Petróleos Mexicanos, La Ley de Hidrocarburos, la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, entre otras, sin mencionar las disposiciones reglamentarias.

Mucho antes de que las mencionadas reformas fueran una realidad, se apreciaba cierta reticencia y opiniones negativas en torno a la materia energética, sobre todo fundamentadas en la propiedad de los recursos naturales del subsuelo que pertenece originariamente a la Nación; y que conformó una especie de cláusula pétrea de la norma fundamental y que además fue un ideal concretado como resultado de la lucha revolucionaria.

Las disposiciones referidas de la norma fundamental y las leyes secundarias impactan dos cuestiones esenciales en torno a los contratos que puede celebrar la ahora empresa productiva del Estado, ya que se comprenden tanto los contratos para la exploración y explotación de los hidrocarburos como los que tienen que ver con la realización del objeto de la empresa, es decir los que lleva a cabo con sus proveedores y que se exceptúan del régimen de adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público.

Previo a la reforma energética, resultaba aplicable la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, excepción hecha de las denominadas actividades sustantivas de carácter productivo; lo que desde luego carecía de la justificación, en virtud de que el sector energético por su propia naturaleza requiere de la celebración de contratos con productores especializados, así como de una mayor celeridad en este tipo de procedimientos.

A pesar de lo anterior, Petróleos Mexicanos ya suscribía contratos para el cumplimiento de su objeto, pero eran de naturaleza diferente a lo que el día de hoy se encuentra previsto por la normatividad de la materia, ya que por ejemplo la empresa productiva del Estado continúa con su actividad mediante asig-

naciones, tal como lo establece el artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos y que se traduce en que, PEMEX ya concurre en su actividad con otras empresas productivas del Estado que también pueden tener la calidad de asignatarios conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los particulares se encuentran limitados para ser asignatarios, aunque también concurren mediante la celebración de otros actos jurídicos que les permiten su participación, como es el caso de los contratos de producción compartida y de utilidad compartida, que son licitados por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Es importante destacar que la Ley de Hidrocarburos en su artículo 13, establece la posibilidad de que tanto PEMEX, como las demás empresas productivas del Estado que sean asignatarias, pueden solicitar la migración de su asignación hacia contratos, para de esta manera celebrar alianzas o asociaciones con los particulares, bajo las distintas formas que permite nuestro régimen jurídico.

Lo anterior se traduce en posibilidades de inversión casi ilimitadas que le dan por lo menos en principio y teóricamente grandes márgenes de negociación y de inversión al sector energético petrolero, lo que puede significar una sólida expansión hacia mediano y largo plazo; no obstante habrá que ser cuidadosos de no incurrir en simulaciones en perjuicio del Estado mexicano y sus recursos naturales, ya que sobre todo en esta materia y a pesar de la importancia del crecimiento económico, no debe descuidarse su sustentabilidad.

En cuanto a las utilidades que se esperan obtener, el gobierno pretende garantizar una parte considerable de sus beneficios a partir de por ejemplo el bono a la firma; pues en general las ganancias son administradas por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, del que es fiduciario el Banco de México; con lo cual se pretende un manejo adecuado y financieramente sólido en virtud de la autonomía del banco central.

La reforma energética puede calificarse de necesaria impostergable, debido a diversos factores que impactan en el contexto de las ahora empresas productivas del Estado, puesto que la forma de organización administrativa anterior priorizaba por su propia naturaleza la prestación de un servicio público sobre la obtención de ganancias.

Lo anterior quiere decir que el día de hoy se han materializado las adecuaciones que comenzaron a vislumbrarse como necesarias desde la creación del capítulo económico de la Constitución en el año de 1983 en donde ya se planteaba la rectoría económica del Estado y la libre competencia, pero no sólo eso,

sino que la nueva forma de organización administrativa también se inserta dentro de lo que se ha denominado como gobernanza, lo cual se traduce en la coresponsabilidad que debe existir entre los sectores público privado y social.

La gobernanza ha implicado que los poderes fácticos intervengan en mayor medida en la toma de decisiones del Estado y en tal sentido también se benefician, pues resulta evidente que a pesar de que en los contratos para la exploración o explotación de los hidrocarburos se mencione que la propiedad originaria de los recursos del subsuelo mexicano siguen perteneciendo a la Nación, dicha propiedad originaria se ha convertido en simbólica, pues los particulares han logrado su cometido de intervenir en las mencionadas actividades y el monopolio natural que había sido conveniente para el país, ha dejado de existir.

Desde luego que cualquier reforma es perfectible y en torno a la energética, particularmente en materia de hidrocarburos se han externado críticas severas en lo que concierne a la sobre explotación de los recursos naturales del subsuelo, así como a la posibilidad de mayor participación del sector privado en donde se incluye desde luego al capital extranjero.

Lo cierto es que con independencia de la reciente reforma, la iniciativa privada ya participaba en buena medida en la consecución de los objetivos de Petróleos Mexicanos; sin embargo el día de hoy existen nuevos contratos en materia de hidrocarburos que impulsarán una mayor productividad y por ende el crecimiento o expansión del sector, como lo son el de producción compartida y utilidad compartida a los que ya se ha hecho referencia.

Actualmente Petróleos Mexicanos se convierte en un agente económico que debe competir junto con otros en la realización de sus fines, que con independencia de los beneficios económicos que ya se han expresado, también genera consecuencias desfavorables, por ejemplo para sus trabajadores, pues resulta evidente que una empresa productiva del Estado, para producir ganancias debe reducir su personal; lo que impacta negativamente en las cifras del empleo como uno de los indicadores o variables a considerar en el desarrollo del Estado.

Se espera que los resultados de la reforma sean positivos a mediano y largo plazo, sin embargo de las normas jurídicas que la comprenden no se aprecia hasta el momento que exista planeación alguna respecto a la diversificación de las fuentes de energía, ni tampoco que exista impulso suficiente para la mayor utilización o transición hacia las energías renovables, a pesar de que el discurso político del ejecutivo federal si las contemple.

## NOTICIAS



## CEDEGS e IJ presentan el libro *“La agenda de derechos humanos. Su exigibilidad en México”*

El Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDEGS) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana (IJ), presentaron el libro *“La agenda de derechos humanos. Su exigibilidad en México”*, obra que pretende contribuir en el fortalecimiento de los derechos humanos en México.

La presentación realizada el 18 de noviembre del 2015 en el Aula Magna de la Facultad de Derecho, fue presidida por José Luis Cuevas Gayosso, director de la Facultad de Derecho; Martha Cristina Daniels Rodríguez, investigadora del CEDEGS; y los coautores Rebeca Elizabeth Contreras López, José Alfredo Zavaleta Betancourt y José Francisco Báez Corona.

En su participación, Zavaleta Betancourt, del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, advirtió que los avances obtenidos en materia de derechos humanos, no son suficientes para la realidad que vive México.

“En el país siguen prevaleciendo los viejos problemas de derechos humanos: tortura, desaparición, impunidad, violencia contra periodistas, racismo, intolerancia religiosa, así como la inocua función de algunos de nuestros mecanismos de defensoría de derechos. De ahí la pertinencia de este texto colaborativo”.

El investigador explicó que la presente obra, es un texto multidisciplinario en el que predomina el análisis jurídico. También señaló que aunque en la obra, convergen múltiples temáticas como derechos económicos, políticos y culturales; administración pública; participación ciudadana y universitaria; alimentación en nuestro país; grupos de población vulnerable; migración; todas ellas coinciden en el respeto de la dignidad de las personas y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, mediante el diseño e implementación de políticas públicas.

Para concluir su participación, Zavaleta Betancourt sintetizó: “La agenda de derechos humanos describe al Estado mexicano como un conjunto de instituciones que deben trabajar aún más por el ejercicio de los derechos a los que se han comprometido. México necesita instituciones basadas en el cumplimiento, con sensibilidad”.

Por su parte, José Francisco Báez Corona, del IJ, habló del trabajo conjunto con los demás coautores: “Uno de los puntos que compartimos generalmente es la oportunidad de la obra; vivimos una situación de gran contraste en cuanto a

las reformas políticas y la realidad, en la obra abordamos desde diversas perspectivas la situación de los derecho humanos en nuestro país”.

Báez Corona reconoció la participación de los autores del libro: Petra Armenta Ramírez, Sara Luz Quiroz Ruiz y Manlio Fabio Casarín León, del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Anabel Morales Guzmán, del Poder Judicial de la Federación; Martha Cristina Daniels Rodríguez, Jaqueline Jongitud Zamora, Josefa Montalvo Romero, Rebeca Elizabeth Contreras López, Ana Gamboa de Trejo y Socorro Moncayo Rodríguez, del CEDEGS, y los docentes de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, María Teresa Montalvo Romero y Luis Fernando Villafuerte Valdés.

Para concluir la presentación, Rebeca Elizabeth Contreras dijo que “lo importante de este tipo de obras es el reflejo que tenemos desde la Universidad para poder contribuir en la solución de los problemas que estamos viviendo. Debemos destacar que necesitamos la participación de los jóvenes, que se den cuenta de la complejidad actual y así influir en su toma de decisiones”.



## **Simposio: “Los Derechos Humanos en el Derecho Internacional”**

### **En el marco de la conmemoración del 4º Aniversario de la Reforma en materia de Derechos Humanos**

10 y 11 de Septiembre de 2015. USBI, Xalapa, Ver.

En el marco de la conmemoración del 4º Aniversario de la Reforma en materia de Derechos Humanos y bajo los auspicios del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDEGS) y la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) y la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, se llevó a cabo los días 10 y 11 de septiembre en la Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información (USBI) de Xalapa, Ver., el Simposio: “Los Derechos Humanos en el Derecho Internacional”.

Este evento fue realizado con la intención de encontrar los mecanismos no sólo para una mejor armonización entre el derecho interno y el derecho internacional, sino entre las relaciones internas del Estado y la sociedad civil; sobre todo porque en los tiempos que corren y en el campo de la dimensión jurídica internacional, todos los mexicanos estamos comprometidos ante la evidente presencia de una universalización del concepto de los derechos humanos, siendo así que el tema de los mismos ha trascendido de su importancia nacional para cobrar una significación internacional preponderante. Si bien paralelamente, en el mundo contemporáneo se ha venido dibujando una discusión contradictoria respecto de las maneras óptimas para defender, realizar y difundir los mismos a escala doméstica y global; así como los modos y desafíos de implementar la cultura de los derechos humanos a través de la legislación, la educación y los medios de comunicación.

La declaración inaugural fue realizada por la Dra. Sara Ladrón de Guevara, Rectora de nuestra máxima casa de estudios, acompañada por distintas personalidades y en compañía de la Dra. Josefa Montalvo Romero, coordinadora del Centro de Estudios sobre Derecho Globalización y Seguridad, así como por los investigadores del CEDEGS, Doctores César Cruz Espino y María Isabel Arredondo Icardo, quienes coordinaron este coloquio. En el mismo se dieron cita, entre otros ponentes y expertos en la materia, investigadores del Instituto de

Investigaciones Jurídicas, de la Facultad de Derecho, de la Universidad de Xalapa, Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (CEAPP), del Centro para el Desarrollo de la Justicia Internacional, de la Unidad de Atención a Migrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, destacando la intervención del propio Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz, de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos, como conferenciante magistral e invitado especial del evento.



## **Conferencia Magistral del Ministro José Ramón Cossío Díaz**

Boca del Río, Veracruz a 4 de septiembre de 2015

En el mes de septiembre de 2015, tuvimos la oportunidad de escuchar al Ministro Cossío en la conferencia magistral que dictó en el marco del 3er Coloquio Internacional Estudios Institucionales. “Hacia la efectividad de los DESC en el Estado Constitucional”. Fue, sin duda, una charla provocadora en la que afirmó que la efectividad de los DESC no es un problema de dogmática y ni siquiera procedimental, sino que tiene que ver con la autocontención de jueces y abogados, ya que no utilizan con la amplitud debida los mecanismos que hoy se tienen a la mano, e incluso podría decirse que sus argumentos son más bien tímidos, dejando a la Corte la mayoría de las argumentaciones más controversiales pero sin proporcionar los asideros legales que tienen a su disposición.

El Ministro preguntaba ¿hasta dónde pueden llegar las decisiones de los jueces? Dichas decisiones ¿pueden encaminar u orientar el camino de las políticas públicas y la gestión presupuestal? Su posición es que los jueces si crean derecho y, además, hacen política pública. Asume la visión de que los jueces tienen una función constructiva de la que, por razones ideológicas, no se dan cuenta.

Por todo ello, es importante que como estudiosos y operadores del derecho nos preguntemos ¿qué puedo hacer con las herramientas dogmáticas y procesales que tengo a la mano? ¿Hasta dónde puedo llegar en su utilización? Al parecer, para Cossío, hoy en día, los abogados formados en las aulas universitarias del país, aún no tienen la visión completa de todo lo que la reforma de 2011, y la sentencia Radilla Pacheco, nos puso en la mesa para enfrentar la crisis actual de la justicia en México y, sobre todo, para exigir más del órgano jurisdiccional, en todos sus niveles. Esa falta de innovación y audacia que los litigantes reflejan hace más lenta la posibilidad de explorar las enormes potenciales del sistema constitucional, y convencional, actual. Por otro lado, afirmó el Ministro, la academia no está produciendo conocimiento pertinente y se queda con declaraciones generales y obvias que no aportan nada.

Sin duda existen herramientas a nuestro alcance, como el litigio estratégico y el propio marco legal mexicano, que exigen un mejor tratamiento por parte de las Universidades y Centros de Investigación, tanto para que la formación de los futuros profesionales del derecho ofrezca un perfil más sólido y refinado,

como para la generación de conocimiento jurídico que incida en la interpretación jurisdiccional y en la protección efectiva de los derechos humanos. Es indispensable trabajar en estos dos ámbitos (formación e investigación) para lograr una ampliación o, por lo menos, el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Además, no podemos olvidar que efectivamente las decisiones de los jueces, hoy día, sirven de guía para la formulación de políticas públicas inclusivas y democráticas, así como para el manejo racional del presupuesto.

Nos deja esta conferencia amplias reflexiones y compromisos que en los próximos tiempos habrán de asumirse tanto por las instituciones como por los profesionales (en formación y en ejercicio) pues es indispensable aprovechar esta coyuntura histórica en la reformulación del Estado Constitucional, que tiene como pilar fundamental la perspectiva de derechos humanos.



## **“Es alto el costo de publicar la verdad”: Irving Huerta, colaborador de Carmen Aristegui**

Por Manuel Cruz Florencia

Irving Huerta es un periodista con sentimientos encontrados. Al tiempo que experimenta satisfacción por ganar el premio Gabriel García Márquez, el premio al mérito periodístico más importante en Latinoamérica, y el Premio Nacional de Periodismo; también, vive en carne propia el destierro, tras ser despedido de MVS.

El 9 de noviembre de 2014, él junto con Daniel Lizárraga, Rafael Cabrera, Sebastián Barragán y Carmen Aristegui, publicaron el reportaje titulado *“La casa blanca de Enrique Peña Nieto”*, que reveló una república mafiosa, en la que el presidente de México y su esposa Angélica Rivera, compran una lujosa casa a Grupo Higa, una contratista del gobierno, ganadora licitaciones millonarias.

**Pregunta (P).** *A unos meses de recibir el Premio Nacional de Periodismo y también de recibir el Premio Gabriel Gracia Márquez, por su magnífico y agudo reportaje titulado “La casa blanca de Enrique Peña Nieto”, Como uno de los gestores de este reportaje platicanos ¿Qué representa esta investigación para la libre expresión en México?*

**Respuesta (R).** Representa muchas cosas, primero, por ser un reportaje que toca las fibras más altas del poder, al revelar como el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, utiliza su puesto público para obtener beneficios personales. Y segundo, por lo que significa que los periodistas tengan que enfrentar la censura y ser despedidos como nos sucedió a nosotros al salir de MVS.

En un país en el que el periodismo de investigación es escaso, un reportaje como este, realizado por un equipo de periodistas, sin duda es un hito. El trabajo en conjunto de Carmen Aristegui, Daniel Lizárraga, Rafael Cabrera, Sebastián Barragán y el mío, potenció la investigación y logró que este reportaje alcanzará la importancia que ahora tiene.

**P.** *El reportaje también caló hondo en la vida política de México ¿no es así?*

**R.** Desde luego, esta investigación enfrentó a una andanada autoritaria, un brazo que estaba diciéndoles a los periodistas que publicar y que no publicar. Pintó de cuerpo entero el régimen en el que vivimos, un régimen que vuelve a las peores prácticas del *echeverrismo*, del *priísmo* rancio y dinosáurico de los años setenta. Un régimen que no entiende que la libertad de expresión, es fundamental para la vida democrática de cualquier país.

*P. Con el reportaje ustedes destaparon la cloaca, lo que desencadenó una serie de consecuencias, sin duda la más funesta, su despido y la pérdida de su espacio en MVS Radio. Dinos durante la construcción del reportaje ¿Consideraron o si quiera imaginaron las consecuencias que se desprenderían de esta investigación?*

**R.** Es triste decirlo, pero nosotros estábamos preparados para salir del aire. Desde el principio hubo amenazas para no publicarlo. Todavía unos días antes de su publicación, los empresarios de MVS presionaron a Carmen Aristegui. Aun con esto, decidimos difundirlo consientes de las consecuencias que se vendrían. Sin embargo, cuatro meses después de la difusión del reportaje, cuando pensamos que ya la habíamos librado, con el pretexto absurdo de *Mexicoleaks*, la empresa MVS eliminó un espacio bastante crítico, y despidió al grupo de periodistas que allí colaborábamos.

Aun con lo del despido, creo que lo importante es que la información vio a la luz. Con esta investigación, la sociedad tuvo a su alcance una historia que colocó en el radar de la opinión pública, el tema del conflicto de interés y también develó un esquema de favores que se da entre empresarios y funcionarios públicos.

*P. Producto de su investigación, el Presidente EPN se vio obligado a ordenar una investigación a la Secretaría de la Función Pública, como sabemos esta lo exoneró y determinó que no existía conflicto de interés entre el presidente y Grupo Higa. ¿Qué opinas sobre esto? ¿Un intento para desacreditar su investigación?*

**R.** De cierto modo, aunque tengo que señalar que la investigación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en ningún momento mencionó nuestro reportaje.

Es una investigación viciada de origen, corresponde a la ciudadanía creer la veracidad de una indagatoria que realizó un hombre que investigó a su propio jefe, que no tenía las facultades legales para llegar a ningún lado, y que además iba a resultar en nada, porque el presidente de la República, constitucionalmente, no tiene responsabilidad más que por delitos graves.

Al observar los contrastes entre nuestra investigación y la que realizó la SFP, debemos cuestionarnos cómo resolveremos estos temas en el futuro, porque no podemos seguir permitiendo la impunidad.

*P. En un lapso relativamente corto, ustedes publicaron reportajes que cimbraron al establishment: “La red de prostitución al interior del PRI del DF”, “El manto oscuro que oculta el contrato y los costos del avión presidencial”, y por supuesto el de “La casa blanca de EPN”, entre otros. Como periodista de investigación para ti ¿Cuál es la importancia del periodismo de investigación y de la libertad de expresión en un régimen democrático?*

**R.** Es muy llamativo que en México tengamos que llamar a este tipo de trabajos, periodismo de investigación. Considero que en todo trabajo periodístico tendría que tener investigación y comprobación de datos. Lamentablemente, en la actualidad la mayoría de los medios de comunicación, nacionales y locales, funcionan

como altavoces de quienes quieren posicionar cierto discurso en la opinión pública, desde dependencia de gobierno, altos funcionarios y hasta sectores empresariales.

Esto tiene como causa el modelo de financiamiento de los medios. La mayoría de los periódicos, emisora o televisoras se sostienen de los recursos que provienen de la publicidad oficial de gobiernos locales y del gobierno federal. Así es como controlan los gobiernos a los medios, con billetes. Los medios de comunicación que no se alinean a este modelo, son reprimidos por los grupos de poder a la antigua usanza del "pan y palo". Esto es muy grave, porque los periodistas de estos medios disidentes, sufren desde un despido, hasta aquellos que son asesinados.

**P.** *Pero ¿se puede hacer para modificar esta realidad?*

**R.** Mi deseo es que más medios de comunicación se sumen a no ceder frente a la dinámica del "pan y palo" entre el periodista y la mano del poder. Ojalá que podamos caminar hacia otros lados y que una investigación como la nuestra, nos siga alentado a investigar, a realizar trabajos de más largo aliento y a no conformarnos con la nota diaria.

**P.** *¿Es alto el costo de decir y publicar la verdad?*

**R.** Sin duda es alto el costo. Experimento una sensación agri dulce. Por un lado estoy muy contento por el impacto que tuvo nuestra investigación sobre el conflicto de interés entre el presidente Peña Nieto y Grupo Higa, y claro, también estoy muy contento de los premios que hemos recibido, pero al mismo tiempo me entristece el haber perdido el espacio radiofónico que teníamos en MVS Radio.



## Inauguran el 5º Seminario Internacional “Praxis del Derecho Internacional”, en Facultad de Derecho UV.

El 3 de septiembre del 2015 se inauguró en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la UV, el 5º Seminario “*Praxis del Derecho Internacional*”, organizado por el Anuario Mexicano de Derecho Internacional.

El quinto encuentro que tuvo como sedes la Universidad Veracruzana (UV), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Poder Judicial del Estado de Veracruz, contó con la participación de especialistas de Colombia, Chile, Guatemala, Bolivia, Perú, Francia, Alemania y España.

En el mensaje inaugural, el director de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, José Luis Cuevas Gayosso, aseguró que la institución entiende la importancia, el análisis, la investigación, el fomento al conocimiento y el intercambio de ideas en torno al derecho internacional.

Cuevas Gayosso, aprovechó para insistir en la necesaria inclusión del estudio del derecho de los pueblos originarios, ya que a su juicio, el estudio del derecho indígena permite un enfoque más preciso e integral del Derechos Internacional.

“Desde mi perspectiva, ningún sistema jurídico debiera estar ajeno al estudio de los derechos de los pueblos originarios, precisamente como conformantes del Derecho Internacional”, destacó Cuevas Gayosso.

El director de la Facultad de Derecho, también explicó que fue precisamente a partir de diversos encuentros entre los especialistas cómo surgió la necesidad de replantear el estudio de los sistemas jurídicos mundiales, con la necesaria inclusión del estudio del derecho de los pueblos originarios. Tema que cobró

fuerza en la palestra académica en la década de los 90 y que la Facultad de Derecho de la UV abordó dos décadas antes, desde los enfoques histórico, antropológico y sociológico-jurídico.

Finalmente, agradeció el auspicio de la Universidad Veracruzana y del Poder Judicial del Estado de Veracruz, para llevar a cabo este seminario de talla internacional.



## Presentan el libro de Ciencias Forenses de la doctora Esperanza Sandoval Pérez

El 8 de septiembre de 2015 fue presentado el libro “Ciencias Forenses, *Especialidades Científicas*” de la doctora Esperanza Sandoval Pérez.

Durante la ceremonia efectuada en el Aula Magna de la Facultad de Derecho, se recordó la importancia que tiene la prueba pericial dentro del nuevo sistema de justicia penal, que a partir de julio de este año estará operando en todo el país.

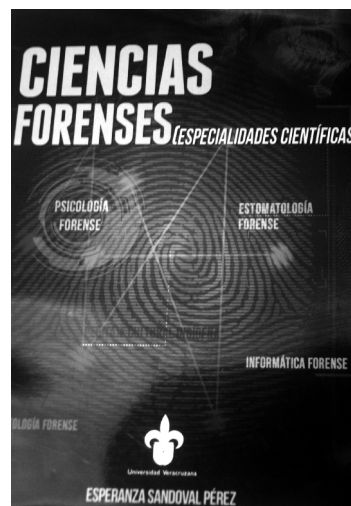
La presentación del libro fue realizada por María Victoria Chenaut González, investigadora del Centro de Investigación, Ciencia y Estudios Superior en Antropología Social, Unidad del Golfo; Rebeca Elizabeth Contreras López, investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad; por Sidney Ernestina Marcos Escobar, docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana y fungiendo como moderadora, la Dra. Ana Gamboa de Trejo.

“El libro es un estudio al aporte de las ciencias penales en Veracruz y que va a ser un excelente manual para los estudiantes, los docentes y el público interesado” refirió la doctora María Victoria Chenaut González.

En su participación la Dra. Rebeca Elizabeth Contreras López, destacó la metodología utilizada por la autora para explicar las diferentes pruebas y peritajes que se pueden utilizar en el procedimiento penal.

Al hacer uso de la voz, la maestra Sidney Ernestina Marcos Escobar señaló: “esta obra, viene a incorporarse en el acervo cultural obligado para los abogados y estudiosos del derecho, interesados en el nuevo sistema de justicia penal”.

Para concluir, Esperanza Sandoval Pérez, autora de la obra, insistió en la necesidad de profesionalizar a los peritos, para que sus dictámenes periciales garanticen la máxima objetividad, sirvan para el esclarecimiento de los hechos delictivos y faciliten el acceso a una justicia pronta y expedita.



## ***Somos* gana Premio al Mérito Académico y Artístico UV 2015**

El podcast especializado en derechos humanos *Somos*, producido por el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDEGS), y Radio Universidad Veracruzana, fue galardonado con el Reconocimiento al Mérito Académico y Artístico 2015, otorgado por la Universidad Veracruzana.

El reconocimiento que tiene por objetivo reconocer las manifestaciones científicas, culturales, artísticas y de vinculación, llega después de dos temporadas, en las que se produjeron 22 episodios, con la colaboración de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz (CEDHV) y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDH).

A través de su cuenta oficial de Facebook, el equipo de producción de *Somos*, integrado por los estudiantes: María José Piñón Ulloa, Yoqsan Yaazanyahu González Saldaña y Manuel Francisco Cruz Florencia; agradeció al público que los sintonizó en Radio U.V, o que los escuchó a través de la plataforma de iTunes.

“Damos las gracias a todas las personas y organizaciones que han acompañado y colaborado con esta iniciativa comunicativa. Sigamos promoviendo, difundiendo y fortaleciendo los Derechos Humanos en México y en todo el mundo. ¡MUCHAS GRACIAS! #GanamosTodxs” se pudo observar en su página oficial.



## Lineamientos para los autores

El objetivo de la revista *Letras Jurídicas* es constituirse en un órgano especializado de divulgación científica que presente los resultados de investigaciones relevantes sobre líneas de generación y aplicación del conocimiento, en áreas afines a la ciencia jurídica y con una visión multidisciplinaria, que contribuya a la discusión de problemáticas actuales, tanto locales como globales.

Los textos que se recibirán son: artículos, reseñas y comentarios que pueden ser: legislativos, jurisprudenciales o de casos relevantes. Los artículos se turnarán a dos árbitros especializados, quienes dictaminan acerca de la relevancia y pertinencia del texto aportando, en su caso, observaciones o comentarios al autor. El arbitraje se realiza con el criterio de doble ciego que garantice la confidencialidad de las identidades tanto del árbitro como del autor. El resultado del arbitraje puede ser: a). Publicable en su versión actual, b). Publicable con sugerencias, c). Publicable condicionado a cambios y d). No publicable. En caso de haber diferencia de opiniones entre los árbitros se nombrará un tercer árbitro, cuya decisión será definitiva. En todo momento se informará a los autores del estado y resultado de su colaboración.

En el caso de haber sido aceptado el artículo o reseña, pero con observaciones o comentarios por parte de los lectores especializados, éstos se remitirán al autor, para que sean incorporados al texto en el término que al efecto se le señalará vía electrónica. El comité editorial se reserva el derecho de realizar ajustes menores al texto, que no modifiquen su contenido, como resultado de la revisión de estilo en el proceso editorial para su publicación. Las colaboraciones deberán ser inéditas y en su defecto el autor deberá hacer del conocimiento del comité editorial del lugar donde fue publicado su trabajo previamente, quedando a reserva de éste la autorización de su publicación.

Una vez aceptada la colaboración, el autor deberá remitir una carta de cesión de los derechos de edición, reproducción, publicación, comunicación y transmisión en los medios impresos, electrónicos, y plataformas de base de datos, para que *Letras Jurídicas*. Revista multidisciplinar del CEDEGS, disponga de este material.

El comité editorial incorporará las colaboraciones en estricto orden de recepción definitiva y considerando siempre los límites físicos y presu-

puestales de cada número, quedando en reserva las colaboraciones que no se hubieren incluido para los números subsiguientes, previa aceptación del autor.

Las colaboraciones y la carta de cesión de derechos, deberán enviarse únicamente al correo electrónico: [letrasjuridicas@hotmail.com](mailto:letrasjuridicas@hotmail.com)

El autor entregará la versión electrónica al correo indicado, sirviéndose para ello del procesador de textos *word*. Se utilizará letra *Book antiqua* en 12 puntos, con hojas numeradas en la parte central, a un centímetro del margen inferior, el cuerpo del texto a interlineado sencillo, con márgenes (superior, izquierdo, derecho e inferior) de 3 cm, una sangría izquierda de .5 cm en la primer línea de cada párrafo, sin dar un espaciado posterior al siguiente párrafo, sólo se separan los títulos o apartados, y con un total aproximado de 30 a 32 líneas.

Los artículos tendrán una extensión de 8 a 15 cuartillas, evitando las transcripciones textuales excesivas o demasiado largas. En la página inicial se dejará un margen superior de 6 espacios. El título del artículo se anotará al centro. Éste deberá escribirse con altas y bajas, en 14 puntos y negritas. A continuación se escribirá el nombre del autor en 12 puntos, sin negritas. Se indicará con un asterisco y nota de pie de página la identificación del autor. En el caso de los autores que participen por primera vez deberán anexar un *curriculum vitae* resumido.

Las reseñas bibliográficas se referirán a libros científicos de reciente publicación que sean relevantes para la investigación o el aprendizaje del Derecho, el autor le otorgará un título conveniente, seguido de su nombre y debajo de este, la ficha bibliográfica del texto que reseña; aportará reflexiones críticas sobre el tema, de ser necesario indicará las fuentes de consulta, no deberá exceder de 4 cuartillas, y los comentarios legislativos o jurisprudenciales de 5. Incluirán un título, abajo nombre del autor y enseguida los datos de identificación del documento que se comenta (libro, artículo, sentencia, reforma de ley, etc.) Se evitará la transcripción excesiva e incluirá un comentario final del autor, para los demás aspectos seguirán los lineamientos de los artículos.

En el caso de los artículos, deberán comenzar con un **resumen** en español y un **abstract** en inglés de no más de 200 palabras, que sintetice el contenido del artículo, y deberá incluir además las palabras clave o *keywords* que permitan la clasificación del contenido de la colaboración.

El artículo incluirá un sumario de contenido con numeración decimal. Los encabezados de cada apartado se escribirán en altas y bajas, en negritas y 14

puntos. El resumen, la introducción, conclusiones y bibliografía no se enumeran.

Respecto a las citas, notas a pie de página, referencias bibliográficas y bibliografía,

1. Las citas, deberá tener presente las indicaciones cuando sean de una extensión de hasta 40 palabras, en cuyo caso deberán ir dentro de cuerpo del texto, entrecomilladas o, si rebasan esta extensión, deberán ir separadas del texto, con margen de 1 cm en la sangría izquierda, sin comillas, con letra 10 puntos, interlineado sencillo y un espaciado posterior de 10 puntos.
2. Las notas a pie de página deberán presentarse de la siguiente manera:  
Las llamadas de nota deberán indicarse con números volados o en superíndices, con un carácter de 10 puntos y sin paréntesis.
3. No deben confundirse las notas a pie de página con las referencias bibliográficas. Dichas referencias deberán comenzar con el apellido del autor en mayúsculas o versales, seguido por su nombre en minúsculas, el título del libro o el nombre de la revista en cursivas, "título del artículo", editorial, colección, lugar y año de publicación, así como el número de la página de donde se extrae la cita o el número de páginas totales del libro en caso de que sólo se cite una idea general.
4. La bibliografía general se incluirá al final del artículo, sin omitirse en ningún caso, con la leyenda Bibliografía al centro y en la parte superior de la cuartilla en 14 puntos, y con un colgado de 3 cm. aproximadamente del resto del texto, sangría francesa y espaciado sencillo.
5. El apellido o los apellidos del autor se ordenan alfabéticamente (en mayúsculas) y el nombre en minúsculas. Después de una coma (,) aparece el *título* (y el *subtítulo* en caso de que lo haya) en cursivas, o el nombre del artículo entrecomillado. Luego de una coma (,) se incluye la editorial, colección, lugar, año de edición y número total de páginas del libro.

En caso de ser aceptado el artículo, cada autor recibirá un ejemplar si son extranjeros, dos para nacionales y tres para locales.

La dirección del Centro de Estudios sobre Derechos, Globalización y Seguridad es Galeana y 7 de Noviembre, Zona Centro, Xalapa, Veracruz, México, C.P. 91000. Para mayor información dirigirse al correo: [letrasjuridicas@hotmail.com](mailto:letrasjuridicas@hotmail.com)

Esta revista se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de enero de 2016. En CÓDICE-SERVICIOS EDITORIALES, Xalapa, Veracruz. El tiraje fue de 200 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Rebeca Elizabeth Contreras López.