



VOLUMEN III, NÚMERO 5 | enero-junio

ISSN: 2954-3398 2024

Naturaleza jurídica de la llamada de atención en el marco del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley de Servicio Civil de Perú, **Jorge Eduardo Vilela Carbajal**

O impacto da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais na prestação de serviços públicos da administração pública digital, **Henrique Prochmann Urban e Vivian Cristina Lima Lopez Valle**

La constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas en México. Un análisis desde la Teoría de Sistemas de Luhmann, **Marco Antonio Contreras Minero**

Análisis orgánico-presupuestal de la Secretaría de la Función Pública. ¿inconsistencias o corrupción?, **José Fernando Vázquez Avedillo y Gerardo Alan Díaz Nieto**

La comunicación por estrados en materia fiscal. Un análisis a la luz de los derechos humanos, **Alejandro Díaz Reyes**

El criterio de la transversalidad en la administración pública estatal y municipal en Oaxaca, **Nelly Ruiz Flores**

El derecho a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en México, **Yunitzilim Rodríguez Pedraza y Luis Gerardo Samaniego Santamaría**

Las reformas estructurales al sistema de justicia en México: sus desafíos y oportunidades, **Marina del Pilar Olmeda García y Fernando Manuel Castro Figueroa**



Publicación Semestral

# CimaLex



Volumen III, número 5, enero-junio, 2024



**Universidad Autónoma de Baja California**

---



## **Universidad Autónoma de Baja California**

Dr. Luis Enrique Palafox Maestre

**Rector**

Dr. Joaquín Caso Niebla

**Secretario General**

Dr. Óscar Omar Ovalle Osuna

**Coordinador de Planeación y Desarrollo Institucional**

Dr. Jesús Adolfo Soto Curiel

**Vicerrector Campus Mexicali**

Dra. Lus Mercedes López Acuña

**Vicerrectora Campus Ensenada**

Dra. Haydeé Gómez Llanos Juárez

**Vicerrectora Campus Tijuana**

## FACULTAD DE DERECHO MEXICALI

Dra. Ana Edith Canales Murillo  
**Directora de la Facultad de Derecho Mexicali**

Mtro. Roberto Villa González  
**Subdirector de la Facultad de Derecho Mexicali**

Mtra. Elizabeth García Espinoza  
**Administradora**

Dr. Fernando Manuel Castro Figueroa  
**Coordinador de Extensión y Vinculación**

Mtro. Antonio Rosalío Rodríguez Berrelleza  
**Coordinador de Investigación y Posgrado**

Publicación Semestral  
**CimaLex**  
Volumen III, número 5,  
enero-junio, 2024

**DIRECTORA EDITORIAL**  
Dra. Marina del Pilar Olmeda García

### CONSEJO CIENTÍFICO

Dra. Marisol Angles Hernández	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Dr. José Ramón Cossío Díaz	Profesor Investigador Asociado de El Colegio de México
Dr. Guillermo Escobar Roca	Universidad de Alcalá de Henares, España
Dr. María Guadalupe Fernández Ruiz	Facultad de Derecho de la UNAM
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Dr. Imer Benjamín Flores Mendoza	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Dr. Sergio García Ramírez	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Dr. Alfredo Islas Colín	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Dra. María Mercedes Iglesias Báez	Universidad de Salamanca, España
Dr. Margarita Palomino Guerrero	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Dra. Marina del Pilar Olmeda García	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC
Dra. Teresita de Jesús Rendón	Universidad de Guanajuato
Dr. Pablo Latorre Rodríguez	Universidad de Curitiba, Brasil
Dr. Enrique Uribe Arzate	Universidad Autónoma del Estado de México
Dr. Juan Vega Gómez	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Dr. Ricardo Zuluaga Gil	Universidad de Medellín, Colombia

### COMITÉ EDITORIAL

Dra. Angélica Burga Coronel	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC
Dr. Sergio Gilberto Capito Mata	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC
Dr. Fernando Manuel Castro Figueroa	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC
Dr. Luis Carlos Castro Vizcarra	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC
Dr. Pablo Latorre Rodríguez	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC
Dra. Marisol Luna Leal	Universidad Veracruzana
Dra. Karla Elizabeth Mariscal	Universidad Autónoma de Querétaro
Dra. Alina del Carmen Nettel	Universidad Autónoma de Querétaro
Dr. Carlos María Pelayo Moller	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Dra. María Candelaria Pelayo Torres	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC
Dra. Virdzhiniya Petrova Georgieva	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Dr. Jesús Rodríguez Cebreros	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC
Dr. Luis Gerardo Rodríguez Lozano	Universidad Autónoma de Nuevo León
Dr. Miguel Ángel Rodríguez Vázquez	Universidad Juárez del Estado de Durango
Dr. Juan Pablo Venegas Contreras	Facultad de Derecho, Campus Mexicali, UABC

# **Revista CimaLex**

Vol. III, núm. 5, enero-junio, 2024

## **Directorio**

Directora editorial

Dra. Marina del Pilar Olmeda García

Coordinación editorial

Dr. Fernando Manuel Castro Figueroa

Lic. Leobardo Sarabia Quiroz

Diseño de portada y formato de interiores: Raymundo Larios Gallegos

Soporte digital: Raymundo Larios Gallegos

Asistencia editorial: Issa Jensen, Leopoldo Gardea.

---

CIMALEX, Volumen III, número 5, enero-junio, 2024, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Baja California, a través de la Facultad de Derecho Mexicali. Boulevard Benito Juárez y Avenida Ignacio López Rayón, s/n, Mexicali, Baja California. C.P. 21280. Tel. 686 841-8231, <http://revistacimalex.uabc.mx/>, [revista.cimalex@uabc.edu.mx](mailto:revista.cimalex@uabc.edu.mx). Editor responsable: Marina del Pilar Olmeda García. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo no. 04-2021-112511325400-102, ISSN: 2954-3398, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título y contenido: en trámite, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Artificios Media, Abelardo L. Rodríguez 747, Col. Maestros Federales, Mexicali, Baja California, C.P. 21370. Este número se terminó de imprimir el 15 de enero de 2024, con un tiraje de 150 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura institucional de la publicación y son responsabilidad exclusiva de los autores. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

## ÍNDICE

---

- Naturaleza jurídica de la llamada de atención en el marco del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley de Servicio Civil de Perú,** Jorge Eduardo Vilela Carbajal 9
- O impacto da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais na prestação de serviços públicos da administração pública digital,** Henrique Prochmann Urban e Vivian Cristina Lima López Valle 41
- La constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas en México. Un análisis desde la Teoría de Sistemas de Luhmann,** Marco Antonio Contreras Minero 73
- Análisis orgánico-presupuestal de la Secretaría de la Función Pública. ¿inconsistencias o corrupción?,** José Fernando Vázquez Avedillo y Gerardo Alan Díaz Nieto 101
- La comunicación por estrados en materia fiscal. Un análisis a la luz de los derechos humanos,** Alejandro Díaz Reyes 129
- El criterio de la transversalidad en la administración pública estatal y municipal en Oaxaca,** Nelly Ruiz Flores 151

**El derecho a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en México**, Yunitzilim Rodríguez Pedraza y Luis Gerardo Samaniego Santamaría 183

**Las reformas estructurales al sistema de justicia en México: sus desafíos y oportunidades**, Marina del Pilar Olmeda García y Fernando Manuel Castro Figueroa. 213

#### ANÁLISIS LEGISLATIVO

**El principio de paridad de género en la designación de las notarías públicas en Sonora**, María Inés Aragón Salcido 251

#### ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

**La improcedencia en el juicio de amparo indirecto: acto reclamado “omisión genérica” en materia laboral. Caso Baja California**, Raquel Fernanda García Ojeda 259

#### RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

**Violencia y derechos humanos. Experiencias y desafíos en Baja California**, Marina del Pilar Olmeda García y Elvia Oralia Villegas Olivar (coordinadoras), por Raúl Ramos Sánchez 265

**NATURALEZA JURÍDICA DE LA LLAMADA DE ATENCIÓN EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL EN PERÚ**

LEGAL NATURE OF THE ADMONISHMENT IN THE DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCEEDING FRAMEWORK OF THE CIVIL SERVICE ACT IN PERU

JORGE EDUARDO VILELA CARBAJAL\*

RESUMEN

El presente trabajo refleja el tratamiento jurídico que el Tribunal del Servicio Civil ha dado a la llamada de atención, considerándola en algunos casos como una verdadera sanción; declarando la nulidad de los procedimientos administrativos disciplinarios en otros casos, y finalmente, considerándola como un acto que no es susceptible de ser impugnado.

**PALABRAS CLAVE:** Sanción, llamada de atención, procedimiento administrativo disciplinario, nulidad e impugnación.

\* Jefe de la Oficina de Asesoría Legal del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, con estudios de Doctorado en la Universidad de Navarra. Abogado y Máster en Derecho de la Empresa por la Universidad de Piura. Ex Presidente de la Cuarta Sala del Tribunal de Disciplina Policial y ex Secretario Técnico de las Autoridades del Procedimiento Administrativo Disciplinario del Ministerio de Defensa y Oficina de Normalización Previsional. Autor de dos libros sobre régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil.

ABSTRACT

This work reflects the legal treatment that the Civil Service Court has given to the admonishment, considering it in some cases as a true sanction; declaring the nullity of disciplinary administrative procedures in other cases, and finally, considering it as an act that is not susceptible to being challenged.

**KEYWORDS:** Sanction, admonishment, disciplinary administrative proceeding, annulment, challenge procedure.

## INTRODUCCIÓN

Antes y durante la entrada en vigor del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, el uso de la “llamada de atención” en la Administración Pública estuvo vigente, aunque actualmente en menor medida se viene aplicando dicha providencia.

Por ello, en el presente artículo se busca reseñar los casos resueltos por el Tribunal del Servicio Civil para ver cómo ha evolucionado el tratamiento de la figura de la llamada de atención en el tiempo; pues, en ocasiones, se le ha considerado como medida disciplinaria (sanción), en otros casos, se ha declarado la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario y finalmente, se ha considerado que los documentos que contienen la llamada de atención no son actos materia de impugnación.

### 1. LA LLAMADA DE ATENCIÓN COMO SANCIÓN

En los casos que se verán a continuación, se ha considerado a la llamada de atención como sanción administrativa disciplinaria, entendida “como aquella consecuencia que debe soportar el servidor o ex servidor que ha cometido una falta disciplinaria, que

además es impuesta por la entidad pública donde presta o prestó servicios, y cuyo contenido aflictivo incide precisamente en la relación de la prestación de servicios ya sea porque la suspende temporalmente o la culmina definitivamente”.<sup>1</sup>

En un primer caso, a un trabajador del Instituto Nacional Penitenciario, mediante Resolución N° 0438-98-INPE, se le impuso la sanción de llamada de amonestación, debido a que había incurrido en inasistencias injustificadas a su centro de labores, la cual se registró en su legajo personal; acto administrativo que recién fue materia de impugnación el 04 de julio del 2016.

Para resolver el caso, el Tribunal del Servicio Civil en primer lugar recurrió al Informe Escalafonario del servidor civil, emitido por el Responsable del Área de Legajos y Escalafón, evidenciándose en dicho documento que efectivamente se le había impuesto la sanción de amonestación escrita.

En segundo lugar, se tuvo en cuenta el régimen laboral al que pertenecía el servidor civil sancionado, verificándose del Informe Escalafonario que la fecha de imposición de la sanción pertenecía al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

Ahora bien, como tercer aspecto, se recurre al concepto de falta y a las sanciones que se pueden imponer en el citado régimen laboral. Así, conforme al artículo 150 del Reglamento de la Ley N° 276, “se considera falta disciplinaria a toda acción u omisión, voluntaria o no, que contravenga las obligaciones, prohibiciones y demás normatividad específica sobre los deberes de servidores y funcionarios, establecidos en el artículo 28 y otros de la ley y el presente reglamento. La comisión de una falta da lugar a la aplicación de la sanción correspondiente”.

---

<sup>1</sup> Ver numeral 10 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC, que estableció Precedente administrativo sobre los criterios de graduación de las sanciones en el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N° 30057.

Por su parte, conforme al artículo 26 del Decreto Legislativo N° 276, las sanciones aplicables ante la existencia de una falta de carácter disciplinario son:

Artículo 26.- Las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser:

- a) Amonestación verbal o escrita;
- b) Suspensión sin goce de remuneraciones hasta por treinta días;
- c) Cese temporal sin goce de remuneraciones hasta por doce meses; y
- d) Destitución.

Dicho precepto debe concordarse con lo estipulado en el artículo 156 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, conforme al cual: “La amonestación será verbal o escrita. La amonestación verbal la efectúa el jefe inmediato en forma personal y reservada. Para el caso de amonestación escrita la sanación se oficializa por resolución del Jefe de Personal [...]; siendo el caso que el artículo 160 del citado cuerpo normativo consagra lo siguiente: “En todos los casos, las resoluciones de sanción deberán constar en el legajo personal del servidor”.

Por ello, luego de la revisión del Informe Escalafonario, la autoridad administrativa señala lo siguiente:

“De lo anterior, se verifica que con la Resolución N° 0438-98-INPE *se impuso una sanción de llamada de atención* al impugnante, lo cual se confirma con la inscripción de la misma en su legajo personal conforme se advierte del Informe Escalafonario N° 01463-2016-INPE/09-01-ERyD-LE”<sup>2</sup> (subrayado nuestro); con lo cual, se equipara la llamada de atención a una amonestación escrita, y por ende, se le concibe como sanción.

---

<sup>2</sup> Ver Numeral 19 de la Resolución N° 02210-2016-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 22 de diciembre del 2016 en el Expediente N° 1835-2016-SERVIR/TSC.

Asimismo, se verifica un cambio de criterio respecto a la inscripción de la llamada de atención en el legajo del servidor civil. En efecto, se “[...] considera que la incorporación de determinado documento en el legajo personal constituye un acto de administración interna destinado a dotar de eficacia a los resultados de la gestión pública y no un acto administrativo que produzca efectos sobre los derechos e intereses del servidor o funcionario al que corresponda el registro. En todo caso, tales efectos se producen con la emisión y notificación del respectivo acto administrativo y no con su incorporación al legajo personal del trabajador”.<sup>3</sup>

En otro caso, la Entidad realizó una llamada de atención contra la servidora civil por haber hecho abandono de su puesto de trabajo el día 03 de abril del 2014, exhortándola a que adecúe su conducta a los deberes y obligaciones emanados de las normas legales y reglamentarias que le son aplicables.

De la revisión de los actuados en el expediente, la autoridad administrativa constató que el recurso de apelación contra el documento que contenía la llamada de atención (Memorando<sup>4</sup>) se había interpuesto fuera del plazo de ley.<sup>5</sup> Contrario sensu, en caso de haberse presentado el recurso impugnativo en el plazo previsto legalmente, ello implica que dicho Memorando constituye un acto administrativo susceptible de impugnación, o lo que es lo mismo, que la llamada de atención constituye una verdadera sanción o medida disciplinaria, susceptible de ser impugnada.

---

<sup>3</sup> Ver Numeral 28 de la Resolución N° 01979-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 19 de noviembre del 2014.

<sup>4</sup> Un memorando es un escrito breve por el que se intercambia información entre distintos departamentos de una organización para comunicar alguna indicación, recomendación, instrucción, disposición, etc. Ver numeral 2.13 del Informe Técnico N° 468-2017-SERVIR/GPGSC, emitido el 24 de mayo de 2017.

<sup>5</sup> Ver numerales 1, 7 y 8 de la Resolución N° 01394-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 02 de julio del 2014 en el Expediente N° 2549-2014-SERVIR/TSC.

Idéntico criterio se tuvo en el caso en el que la Entidad impuso a la impugnante la medida disciplinaria de llamada de atención, por omitir el registro de datos de atención en diversas historias clínicas, lo que supone la comisión de la falta administrativa prevista en el literal d) del artículo 28 del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.<sup>6</sup>

En este caso concreto,<sup>7</sup> al igual que el caso precedente, el Tribunal del Servicio Civil verificó que el recurso de apelación se había presentado de manera extemporánea, es decir, fuera del plazo otorgado legalmente; por lo que lo declaró improcedente. De dicho argumento se colige que la medida disciplinaria de llamada de atención es concebida como una sanción (pese a que no está considerada como tal en la Ley del Servicio Civil). En efecto, si el recurso de apelación no se hubiera presentado de manera extemporánea, dicha concepción no hubiera cambiado.

En el caso de las carreras especiales (docencia), resulta curioso que, a nivel legislativo, el artículo 80 del Reglamento de la Ley N° 29944<sup>8</sup> establece que la amonestación escrita a la que se refiere el artículo 46 de la Ley<sup>9</sup> consiste en la llamada de atención escrita al profesor de modo que éste mejore su conducta funcional, instándolo a no incurrir en nuevas faltas administrativas. Del texto normativo, se colige con claridad que se equipara la llamada de atención con la amonestación escrita. Siendo un régimen especial, cabe precisar que la Ley del Servicio Civil resultaría de aplicación supletoria, es decir, para aquellos supuestos no contemplados y/o regulados en la Ley de la Reforma Magisterial.

---

<sup>6</sup> “Artículo 28.- Son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo: [...] d) La negligencia en el desempeño de las funciones (...)”.

<sup>7</sup> Ver numerales 4, 11 y 12 de la Resolución N° 01514-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 23 de julio de 2014 en el Expediente N° 2740-2014-SERVIR/TSC.

<sup>8</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED.

<sup>9</sup> Ley de Reforma Magisterial.

## **2. LA NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN LOS QUE SE IMPUSO LA “SANCIÓN” DE LLAMADA DE ATENCIÓN**

Sobre este tema, se tiene que las entidades sancionan a sus servidores civiles con la sanción de llamada de atención, pero dicha “sanción” no está contemplada como tal en la normativa aplicable por la autoridad administrativa, por lo que se termina declarando la nulidad del procedimiento administrativo.

Así, en un primer caso, se impuso llamada de atención al servidor civil porque atropelló al caminar a otro trabajador de la institución, le contestó de mala manera y le faltó el respeto, por el solo hecho de que éste último le recordó que marque su ingreso y salida del comedor.

Analizando la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario, el Tribunal del Servicio Civil constató que “no se aprecia que previamente a la imposición de la sanción se haya informado al impugnante, cuáles eran las obligaciones incumplidas o las normas infringidas con su conducta, y en qué falta habría incurrido como consecuencia de ello; a fin de que pudiese tener certeza de los cargos imputados y ejercer su derecho de defensa de manera eficaz”.<sup>10</sup>

Aquí conviene resaltar que la imputación de cargos es una manifestación del derecho de defensa. En efecto:

[...] resulta necesario que, en caso la Entidad considere que existiesen elementos de convicción que sustenten la comisión de alguna falta o infracción ética, sustente adecuadamente su postura, haciendo un correlato -de forma ordenada y coherente -entre la conducta del impugnante, la norma incumplida, y el medio probatorio correspondiente.

---

<sup>10</sup> Numeral 20 de la Resolución N° 00853-2013-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 16 de julio del 2013 en el Expediente N° 1203-2013-SERVIR/TSC.

Por tanto, la Entidad, al sancionar a la impugnante sin precisar desde el inicio del procedimiento los hechos y las normas incumplidas de manera precisa y detallada y cómo es que los mismos guardaban relación con la falta imputada, ha inobservado los principios de tipicidad y motivación, vulnerando el debido procedimiento administrativo, específicamente, su derecho de defensa, ya que ésta no tuvo oportunidad de conocer con total exactitud y claridad las imputaciones en su contra. Por tanto, resulta necesario que en el posterior acto de instauración la Entidad precise e identifique la conducta infractora, así como los incumplimientos normativos presuntamente cometidos y su relación con las faltas imputadas de forma ordenada y coherente, a fin de resguardar el debido procedimiento y el derecho de defensa de la impugnante.<sup>11</sup>

Además, la autoridad administrativa tuvo en cuenta que la medida disciplinaria de “llamada de atención”, “no está prevista en el Reglamento Interno de Trabajo de la entidad, pues en él solo se prevén tres (3) tipos de sanciones: Amonestación verbal o escrita, Suspensión temporal sin goce de haberes y el Despido o destitución”;<sup>12</sup> por lo que sobre la base de ambos argumentos se declaró la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario, con lo cual, al iniciarlo otra vez, la entidad empleadora no podría sancionar al servidor con una llamada de atención al no estar prevista en el Reglamento Interno de Trabajo ni en la normativa que regula el servicio civil.

Como segundo caso, se tiene que la Dirección Ejecutiva del Provías Descentralizado —a través de un Memorando— impuso la sanción disciplinaria de llamada de atención a un servidor civil, por infringir el Reglamento Interno de Trabajo de la institución; siendo el caso que dicho acto administrativo fue materia de apelación.

<sup>11</sup> Ver numerales 45 y 46 de la Resolución N° 002156-2022-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 18 de noviembre del 2022 en el Expediente N° 3565-2022-SERVIR/TSC.

<sup>12</sup> Ver numeral 23 de la Resolución N° 00853-2013-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 16 de julio del 2013 en el Expediente N° 1203-2013-SERVIR/TSC.

Al analizar el caso, el razonamiento del Tribunal del Servicio Civil fue el siguiente: “[...] La Dirección Ejecutiva del Provias Descentralizado impuso la sanción disciplinaria de llamada de atención al impugnante [...]. Esta Sala considera que la Dirección Ejecutiva del Provias Descentralizado debió, previamente a la imposición de la sanción, informar al impugnante respecto de la falta que se le imputaba y solicitarle sus descargos correspondientes; hecho que no se advierte en el caso analizado”.<sup>13</sup>

Del razonamiento expuesto, se aprecia con claridad que para la autoridad administrativa —en el caso analizado— se está no solo ante un procedimiento administrativo disciplinario, sino que el mismo ha concluido con la sanción disciplinaria de amonestación escrita. Sin embargo, como en la tramitación del mismo se ha vulnerado el debido procedimiento, así como el derecho de defensa del servidor al no habersele pedido sus descargos, la decisión fue la de declarar la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario.

No obstante, parece ser que la autoridad administrativa no toma en consideración que la normativa del Servicio Civil no regula la misma como sanción pasible a imponerse a los servidores civiles que incurran en la comisión de alguna falta administrativa disciplinaria.

En un tercer caso, la entidad impuso al impugnante, llamada de atención, por registrar tardanzas que superan los treinta (30) minutos en los meses de junio y julio del 2012, en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 33 del Reglamento Interno de Trabajo de la institución.

No obstante, de los actuados en el expediente administrativo disciplinario, no existía documentación que acredite que previamente a la imposición de la sanción, se le haya informado sobre las presuntas faltas cometidas, ni que se la haya pedido sus descargos, a efectos que puede ejercer su derecho de defensa.

---

<sup>13</sup> Ver numerales 17 y 18 de la Resolución N° 01166-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 02 de octubre del 2013 en el Expediente N° 819-2013-SERVIR/TSC.

Por ello, para la autoridad administrativa, antes de imponer la sanción, la institución debió informar al servidor civil qué falta se le imputaba y pedirle sus descargos; con lo cual se ha vulnerado su derecho de defensa y, en consecuencia, el debido procedimiento administrativo.<sup>14</sup>

En un cuarto caso, la Entidad impuso la sanción de llamada de atención verbal al impugnante por su desempeño como cajero, conforme al artículo 121 del Reglamento Interno de Trabajo.

Al analizar la documentación, el Tribunal del Servicio Civil verificó que, al momento de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, se le imputó al servidor civil el incumplimiento de la obligación prevista en el literal a) del artículo 110 del Reglamento Interno de Trabajo de la institución, sin que se haya hecho referencia a la presunta falta que habría cometido. Aunado a ello, cuando se le impuso la sanción, no se consignó en forma clara y expresa norma legal alguna que tipifique como infracción la conducta sancionada; con lo cual se ha vulnerado el derecho de defensa del impugnante y se dispuso retrotraer el procedimiento administrativo disciplinario al momento anterior a su inicio.<sup>15</sup>

La Entidad —en un quinto caso— sancionó a la servidora civil con una medida disciplinaria de llamada de atención verbal, por no haber atendido a una paciente, el día que realizaba su guardia, y también se le comunicó que se le disminuiría el número de guardias por el hecho sucedido.

Para el Tribunal del Servicio Civil, si bien la Entidad solicitó a la sancionada un informe sobre la atención realizada a la paciente, dicho documento no constituye una imputación de cargos, debido a que no se le dio a conocer a la servidora civil cuál era la presunta falta cometida, ni las normas que habría

---

<sup>14</sup> Ver numerales 21, 22 y 23 de la Resolución N° 01631-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 29 de agosto del 2014.

<sup>15</sup> Ver numerales 5, 29 y 30 de la Resolución N° 01562-2014/SERVIR-Segunda Sala, emitida el 14 de agosto del 2014.

infringido, a fin de que pudiese ejercer su derecho de defensa, lo cual vulnera su derecho de defensa. Tales circunstancias conllevaron a que el Tribunal del Servicio Civil disponga que se retrotraiga el procedimiento administrativo disciplinario al momento previo a la emisión del acto mediante el cual se le sancionó a la servidora civil.<sup>16</sup>

En un sexto caso,<sup>17</sup> también se impuso llamada de atención escrita a una servidora civil, por haber vulnerado lo dispuesto en el numeral 2, artículo 33, concordante con el artículo 121 del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.

Sobre el particular, en dicho caso, previamente a la imposición de la sanción, no se había informado a la impugnante respecto de las presuntas faltas cometidas, para que ejerza su derecho de defensa. Asimismo, el literal b) del artículo 121 del Reglamento Interno de Trabajo de la institución, señala que la sanción de amonestación escrita “[...] es la medida correctiva a cargo del Jefe inmediato que se aplica cuando la falta leve no reviste consecuencias que afecten el normal funcionamiento de la institución. Asimismo, cuando ha habido más de dos (02) amonestaciones verbales por la misma falta. No requiere procedimiento disciplinario”.

En este contexto, para la autoridad administrativa también hubo trasgresión al principio de tipicidad, debido a que, de lo actuado en el expediente, no se observa que previamente a la imposición de la sanción a la servidora civil, ésta haya sido sancionada con más de dos amonestaciones verbales.

Bajo este razonamiento, el Tribunal del Servicio cataloga o equipara a la llamada de atención escrita con la amonestación escrita (que sí es considerada como sanción en la Ley del Servicio Civil, mas no así la llamada de atención), lo cual se considera que afecta el Principio de Legalidad.

---

<sup>16</sup> Ver numerales 29 y 30 de la Resolución N° 02080-2015-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 26 de noviembre del 2015.

<sup>17</sup> Ver numerales 18, 19 y 20 de la Resolución N° 01604-2013-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 12 de noviembre del 2013.

En el séptimo caso que se reseña, la institución llamó la atención a un servidor civil por abandonar y permanecer fuera de la oficina durante la jornada de trabajo sin autorización de su jefe inmediato superior, incumpliendo lo señalado en el Reglamento Interno de la Entidad.

Como argumento adicional a los expuestos en los casos anteriores, el Tribunal del Servicio Civil expuso lo siguiente:

De otro lado, de los documentos que obran en el expediente administrativo se advierte que mediante Memorando [...], se impuso al impugnante una llamada de atención, la misma que conforme a lo señalado en el Informe Legal N° 666-201-SERVIR/GG-OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se traduce en una sanción como consecuencia de incurrir en una falta leve, pues su finalidad es prevenir la comisión de futuras faltas, y por ende, imponer sanciones más severas al trabajador si persistiera el comportamiento indebido; por lo que en este caso pese a denominarse llamada de atención es equiparable a una sanción de amonestación.<sup>18</sup>

Lo expuesto trajo como consecuencia que se retrotraiga el procedimiento administrativo disciplinario al momento de la falta y solicitud de descargos al presunto responsable.

A continuación, se tiene un caso en el que el área de personal imponga la llamada de atención a la impugnante por haber incumplido sus funciones como miembro del CONEI al haber dado fe que en el proceso de contratación de un auxiliar para una institución educativa, se aplicaron de manera correcta las normas legales vigentes para la evaluación de los currículos vitae de los postulantes. Asimismo, porque en su oportunidad no realizó las observaciones ni solicitó se apliquen las normas de acuerdo con la ley para dicho proceso de contratación.

---

<sup>18</sup> Ver numeral 26 de la Resolución N° 00395-2015-SERVIR/TSSC-Primera Sala, emitida el 26 de marzo del 2015 en el Expediente N° 2492-2014-SERVIR/TSC.

Al respecto, la autoridad administrativa recurre a los artículos 43<sup>19</sup> y 46<sup>20</sup> de la Ley N° 29944 y al 79<sup>21</sup> del Reglamento de dicha ley, y concluye que:

[...] ha de tenerse en cuenta, que *ni la Ley N° 29944 y ni su respectivo Reglamento, han previsto como sanción disciplinaria a la “llamada de atención”, al prever sólo las sanciones de amonestación escrita, suspensión, cese y destitución. Por lo tanto, si bien en la Resolución Directoral [...] se dispone que corresponde imponer a la impugnante la sanción de llamada de atención, la UGEL N° 01 -- El Porvenir no ha tenido en cuenta que dicha sanción no está prevista en las disposiciones normativas antes mencionadas, por lo que en atención al principio de legalidad la referida Entidad debe actuar de conformidad con su marco legal, sin crear nuevos tipos de sanciones*<sup>22</sup> (subrayado nuestro).

En otro caso concreto, la entidad formuló una llamada de atención a la servidora civil en los siguientes términos:

<sup>19</sup> “Artículo 43.- Sanciones. Los profesores que se desempeñan en las áreas señaladas en el artículo 12 de la presente Ley, que transgredan los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones, incurren en responsabilidad administrativa y son pasibles de sanciones según la gravedad de la falta y la jerarquía del servidor o funcionario; las que se aplican con observancia de las garantías constitucionales del debido proceso. Las sanciones son: a. Amonestación escrita. B. Suspensión en el cargo hasta por treinta (30) días sin goce de remuneraciones. c. Cese temporal en el cargo sin goce de remuneraciones desde treinta y un días (31) hasta doce (12) meses. d. Destitución del servicio (...).”

<sup>20</sup> “Artículo 46.- Amonestación escrita: El incumplimiento de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, debidamente comprobado y calificado como leve, es pasible de amonestación escrita. La sanción es impuesta por la autoridad inmediata superior, previo descargo del presunto responsable, según corresponda”.

<sup>21</sup> “Artículo 79.- Sanciones. La Ley ha prescrito las sanciones siguientes: a) Amonestación escrita. b) Suspensión en el cargo hasta por treinta (30) días sin goce de remuneraciones. c) Cese temporal en el cargo sin goce de remuneraciones desde treinta y un (31) días hasta doce (12) meses. d) Destitución del servicio”.

<sup>22</sup> Ver numerales 14 y 15 de la Resolución N° 02104-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 12 de diciembre del 2016 en el Expediente N° 2437-2016-SERVIR/TSC.

En tal sentido, por esta única vez le formulo una LLAMADA DE ATENCIÓN a fin de que modere su conducta, y se dirija a la suscrita y a sus compañeros con el respeto debido, debiendo velar por el incumplimiento adecuado de la labor encomendada, evitando poner en riesgo la seguridad, la buena marcha del establecimiento penitenciario a mi cargo, así como el clima laboral adecuado.

Ahora bien, la autoridad administrativa analizó el artículo 50<sup>23</sup> de la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, y los artículos 86<sup>24</sup> y 90<sup>25</sup> de su Reglamento, concluyendo lo siguiente:

[...] la Ley N° 29709 y su Reglamento no han contemplado como una de las sanciones disciplinarias a la “llamada de atención”, y tampoco ha facultado a los órganos disciplinarios del INPE la posibilidad de imponer llamadas de atención como sanciones equiparadas a las amonestaciones. Es conveniente manifestar, que en los casos que las entidades apliquen sanciones que no se encuentran previstas en la ley se estaría afectando el principio de legalidad.

---

<sup>23</sup> “Artículo 50. Clases de sanciones. Las sanciones que se imponen son las siguientes:

1. Amonestación. Es la sanción escrita que consiste en la llamada de atención, de carácter reflexivo, que se impone al servidor penitenciario. Se registra en la foja de servicio del infractor.

2. Suspensión. Es la sanción que se impone al servidor penitenciario mediante la cual se le separa de sus labores sin goce de remuneraciones desde un día hasta un máximo de treinta días calendario. Se registra en la foja de servicio.

3. Cese Temporal. Es la sanción que se impone al servidor penitenciario mediante la cual se le separa de sus labores sin goce de remuneraciones por un plazo mayor a treinta días calendario hasta doce meses. Se aplica previo proceso administrativo-disciplinario.

4. Destitución. Es la sanción que se impone al servidor penitenciario e implica la separación definitiva de la institución. Se registra en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD). Se aplica previo proceso administrativo-disciplinario (...).”

<sup>24</sup> “Artículo 86.- Del tipo de sanciones. De acuerdo a la gravedad de la falta cometida, se podrá aplicar a los servidores penitenciarios las siguientes sanciones: Amonestación, Suspensión, Cese Temporal y Destitución”.

<sup>25</sup> “Artículo 90.- Amonestación. La amonestación consiste en la llamada de atención escrita de carácter reflexivo que se impone por escrito al servidor penitenciario. La impone el Jefe inmediato superior”.

También es necesario precisar, que si bien la Ley N° 29709 y su Reglamento definen que la sanción de amonestación consiste en la llamada de atención escrita de carácter reflexivo, la descripción que efectúa la norma no autoriza a que se pueda imponer una “llamada de atención” como sanción, ya sea variándose el nombre de la sanción de amonestación y/o aplicando ambas denominaciones de manera indistinta”.

Por otro lado, la autoridad administrativa tuvo ocasión de analizar el caso en que la entidad sancionó a una servidora civil con una llamada de atención por haber mostrado actitudes de comportamiento que no han motivado ni estimulado la formación de los alumnos, instándola a no incurrir en nueva falta administrativa.

Al respecto, el criterio de la autoridad administrativa básicamente fue el siguiente:

Asimismo, se aprecia que en el acto impugnado se resuelve llamar la atención a la impugnante, imponiéndosele [...] una sanción no prevista en la Ley N° 29944; ya que esta únicamente prevé las sanciones de: amonestación escrita, suspensión, cese temporal y destitución. Incluso, dicha ley es clara al señalar que: “El incumplimiento de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, debidamente comprobado y calificado como leve es pasible de amonestación escrita”, por lo que si la Entidad calificó la conducta de la impugnante como una falta leve, la sanción que hubiese correspondido era la amonestación escrita, y no la llamada de atención, como erróneamente se ha consignado (...).<sup>26</sup>

Dicho razonamiento motivó que se declare la nulidad del acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario por vulneración del principio de legalidad, y se retrotraiga el mismo

---

<sup>26</sup> Ver numeral 26 de la Resolución N° 00816-2016-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 21 de abril del 2016 en el Expediente N° 2782-2015-SERVIR/TSC.

al momento anterior al acto de inicio, o lo que es lo mismo, al momento de la imputación de cargos.

### **3. LA LLAMADA DE ATENCIÓN COMO ACTO NO IMPUGNABLE**

En los casos que se mencionan a continuación, la autoridad administrativa, vale decir, el Tribunal del Servicio Civil, considera que los documentos emitidos por las entidades públicas mediante los cuales hacen una llamada de atención a los servidores civiles, no constituyen propiamente un acto administrativo, y por ende, no son susceptibles de poder ser impugnados. En efecto, con respecto a los memorándums de llamada de atención, se ha “que estos no contienen sanciones, sólo se increpa una conducta negativa para que no vuelva a ocurrir, o se recomienda mayor diligencia en los actos del servidor”.<sup>27</sup>

En un primer caso que se reseña, y data del año 2013, se realizó una llamada de atención a una servidora civil, por haberse negado a cumplir las funciones de apoyo en el área de archivo, encargadas por sus superiores, argumentando que sus labores son de vigilancia.

En lo concerniente a este caso, la autoridad administrativa motivó su pronunciamiento en los siguientes términos:

[...] el recurso de apelación presentado [...] deviene en improcedente al haberse interpuesto contra un memorando mediante el cual se le hace un llamado de atención, el cual no contiene un acto impugnabile partiendo de las siguientes consideraciones:

- (i) No contiene un acto definitivo que ponga fin a la instancia.
- (ii) No impide la continuación del procedimiento administrativo.
- (iii) No genera, de por sí, indefensión para el imputado.
- (iv) No se encuadra dentro del supuesto de acto impugnabile previsto en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Ver numeral 2.13 del Informe Técnico N° 468-2017-SERVIR/GPGSC, emitido el 24 de mayo de 2017.

<sup>28</sup> Ver numeral 8 de la Resolución N° 00543-2013-SERVIR/TSC-Primera

En un segundo caso, se emitió un Memorando en el que se consignó lo siguiente:

Me dirijo a usted, a efecto de proceder mediante el presente a EFECTUARLE UNA LLAMADA DE ATENCIÓN al no haber dado trámite de forma oportuna a los documentos de la referencia, los mismos que obran en su poder con un atraso de 33, 77, 83, 51, 55, 49, 66, 57, 57, 51, 36, 50, 50, 47, 49, 43 días respectivamente, no obstante que el plazo legal establecido por la Ley N° 27444 es de treinta (30) días hábiles [...].<sup>29</sup>

La cuestión que analizó en este caso la autoridad administrativa fue si dicho Memorando constituye o no un acto administrativo. Para ello, de la definición legal de acto administrativo contenida en la Ley del Procedimiento Administrativo General, se concibe al acto administrativo como el pronunciamiento emitido en ejercicio de la función administrativa por el cual se producen efectos jurídicos sobre derechos, intereses u obligaciones de los administrados. En tal sentido, para el Tribunal del Servicio Civil,

“el contenido del Memorando [...] no constituye un acto administrativo que busque sancionar al impugnante, sino más bien que tiene como finalidad exhortarlo, es decir, realizar un llamado de atención para que éste cumpla con el procedimiento correspondiente señalado en la mencionada ley y, de este modo, corregir el error en que habría incurrido. De igual modo, en el citado memorando se observa que no se ha imputado al impugnante el incumplimiento de alguna de las obligaciones o prohibiciones previstas en el TUO o en el Reglamento Interno de Trabajo de la entidad”.<sup>30</sup>

---

Sala, emitida el 07 de mayo del 2013 en el Expediente N° 879-2013-SERVIR/TSC.

<sup>29</sup> Ver numeral 15 de la Resolución N° 00697-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 03 de julio de 2013 en el Expediente N° 953-2013-SERVIR/TSC.

<sup>30</sup> Ver numeral 16 de la de la Resolución N° 00697-2013-SERVIR/TSC-

En otra ocasión, la institución realizó una llamada severa de atención a una servidora civil, por considerar que un informe que emitió contiene expresiones agraviantes contra sus inmediatos superiores, sin contar con el debido sustento documentario, la cual materia de impugnación dando lugar a la emisión de la Resolución de Presidencia de Directorio N° 033-2013-SBPP, que resolvió lo siguiente:

Artículo 1°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Reconsideración formulado por la servidora [...] contra el Memorando [...], por las razones expuestas en la parte considerativa”. Dicho Memorando señalaba lo siguiente: “Por intermedio de la presente se le LLAMA SEVERAMENTE LA ATENCIÓN y de reincidir se remitirá a la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios.

Para el Tribunal del Servicio Civil, dicho Memorando no constituye un acto administrativo porque: (i) no busca sancionar la impugnante, sino que se le hace una exhortación, entendida como advertencia, prevención o aviso persuasor; y (ii) no se ha imputado a la servidora civil el incumplimiento de alguna de las obligaciones o prohibiciones previstas en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento que constituyan faltas disciplinarias<sup>31</sup>.

En un cuarto caso, la Entidad emitió un Memorando en los siguientes términos:

Sobre el particular, si bien es cierto existe la boleta de permiso N° 055607, esta no se encuentra debidamente autorizada; en ese sentido se le recuerda que todo permiso debe estar PREVIAMENTE autorizado por su jefe inmediato; motivo por el cual se le exhorta y llamamos la atención a fin de que no vuelva a incurrir en estas irregularidades; sin perjuicio que se le haga el descuento respectivo por el tiempo que se ausentó de sus labores, según detalle.<sup>32</sup>

---

Segunda Sala, emitida el 03 de julio en el Expediente N° 953-2013-SERVIR/TSC.

<sup>31</sup> Ver numerales 12, 13 y 14 de la Resolución N° 00864-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 07 de agosto del 2013 en el Expediente N° 1764-2013-SERVIR/TSC.

<sup>32</sup> Ver numeral 10 de la Resolución N° 01127-2013-SERVIR/TSC-Segunda

Para el Tribunal del Servicio Civil, dicho documento

no constituye un acto administrativo que busque sancionar al impugnante, sino que más bien tiene como finalidad exhortarlo, es decir, realizar un llamado de atención para que éste cumpla con las funciones encomendadas a su cargo y corregir el error en que habría incurrido”.<sup>33</sup> Además, “del contenido del Memorando [...] este no se trata de ninguna de las sanciones disciplinarias establecidas en el TUO del Decreto Legislativo N° 728 o en el Reglamento Interno de Trabajo del Poder Judicial”;<sup>34</sup> por lo que “no contiene un acto administrativo sobre el cual se pueda ejercer facultad de contradicción alguna, por lo cual resulta improcedente la apelación interpuesta [...]”.<sup>35</sup>

Bajo tales consideraciones, se procedió a declarar improcedente el recurso de apelación, lo cual implica: (i) que la autoridad administrativa diferencia entre exhortación (llamada de atención) y sanción disciplinaria; (ii) que la llamada de atención contenida en un Memorando (documento por antonomasia mediante el cual se realiza la llamada de atención) no constituye per se un acto administrativo y (iii) que al no ser un acto administrativo, no produce efectos jurídicos sobre derechos, intereses u obligaciones de los administrados, por lo que no es susceptible de contradicción, es decir, de ser impugnado.

En un quinto caso, se tiene que la Oficina de Recursos de la entidad, a través de un Memorando, hizo una llamada de aten-

---

Sala, emitida el 25 de septiembre del 2013 en el Expediente N° 02118-2013-SERVIR/TSC.

<sup>33</sup> Ver numeral 11 de la Resolución N° 01127-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 25 de septiembre del 2013 en el Expediente N° 02118-2013-SERVIR/TSC.

<sup>34</sup> Ver numeral 15 de la Resolución N° 01127-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 25 de septiembre del 2013 en el Expediente N° 02118-2013-SERVIR/TSC.

<sup>35</sup> Ver numeral 16 de la Resolución N° 01127-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 25 de septiembre del 2013 en el Expediente N° 02118-2013-SERVIR/TSC.

ción a la impugnante, señalando que esta realizó afirmaciones inexactas respecto a la falta de coordinación oportuna de la implementación del “Programa Ciudadano Chan Chan”, toda vez que no ha tenido un comportamiento adecuado conforme con los principios previstos en la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública, exhortándole a no incurrir nuevamente en la conducta atribuida.

Para el Tribunal del Servicio Civil, dicho Memorando

no contiene una sanción disciplinaria de amonestación escrita, ni ninguna otra, sino únicamente una llamada de atención, que no es más que una conminación o llamado al orden por el empleador a su trabajador para que modifique o enmiende cierta conducta. Tanto es así, que las llamadas de atención usualmente vienen aparejadas de apercibimientos, de manera tal que la reincidencia futura del mismo hecho u otro, sí merecerá la imposición de una sanción disciplinaria. De igual modo, en el citado memorando se observa que no se ha imputado a la impugnante el incumplimiento de alguna de las obligaciones o prohibiciones previstas en la Ley del Código de Ética de la Función Pública, que constituyan faltas éticas.<sup>36</sup>

En ese sentido, dicho Memorando “[...] es un acto de administración interna destinado a que se dé cumplimiento de la normatividad regulada sobre las funciones que desempeña el personal de la entidad en su interior, por lo cual resulta improcedente la apelación interpuesta”.<sup>37</sup>

En un caso que data del año 2014, la entidad emitió un Memorando con el siguiente contenido:

Por lo tanto, se aprecia el incumplimiento de sus funciones estipuladas en el numeral 3.1.3.1 del Manual Operativo [...], en el cual se expresa en el literal a) Gestionar, coordinar y dirigir la implementación del

<sup>36</sup> Ver numeral 10 de la Resolución N° 01814-2013-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 17 de diciembre del 2013.

<sup>37</sup> Ver numeral 11 de la Resolución N° 01814-2013-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 17 de diciembre del 2013.

Programa de manera articulada, a fin de lograr los objetivos y metas de desarrollo programado; por lo que se le hace una LLAMADA DE ATENCIÓN, y se le insta a realizar las coordinaciones respectivas de acuerdo al Manual Operativo a fin de que en el breve plazo, proponga un Plan de Acción a muy corto plazo, que coadyuve a acelerar los procesos del Programa [...].

Para la autoridad administrativa, el contenido del Memorando “no constituye un acto administrativo [...], sino, uno que tiene como finalidad exhortarlo, es decir, realizar un llamado de atención [...]”;<sup>38</sup> equiparándose la llamada de atención con una exhortación.

En un caso similar, a la servidora civil se le realizó una llamada de atención mediante Resolución Directoral, con la finalidad que corrija los hechos imputados<sup>39</sup> y que estos no se vuelvan a repetir; por lo que se le exhortó a que tenga mayor cuidado en el cumplimiento de sus funciones, así como mayor responsabilidad para evitar quejas y malestar institucional.

Para la autoridad administrativa,

[...] se verifica que el contenido de la Resolución Directoral [...], no constituye acto administrativo que busque sancionar a la impugnante, sino más bien, tiene como finalidad exhortara, es decir, realizar un llamado de atención para que ésta cumpla con los principios que la atañen y, de ese modo, corregir el error en que habría incurrido”;<sup>40</sup> añadiéndose que, “[...] no se ha imputado a la impugnante el incumplimiento de alguna de las obligaciones o prohibiciones previstas en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento que constituyan faltas disciplinarias, conforme lo previsto en el artículo 150 del referido Reglamento.”<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Ver numeral 15 de la Resolución N° 00179-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 12 de febrero de 2014 en el Expediente N° 2484-2013-SERVIR/TSC.

<sup>39</sup> La servidora civil, presuntamente había autorizado el ingreso de un vendedor ambulante para que venda figuritas y álbumes dentro en horario de clases.

<sup>40</sup> Ver numeral 21 de la Resolución N° 01979-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 19 de noviembre del 2014.

<sup>41</sup> Ver numeral 22 de la Resolución N° 01979-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 19 de noviembre del 2014.

Los argumentos —en otro caso— para desestimar el recurso de apelación contra un documento que contenía una llamada de atención fueron los siguientes: (i) No constituye un acto administrativo, (ii) No se ha imputado a la impugnante el incumplimiento de alguna de las obligaciones o prohibiciones señaladas en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento que constituyan faltas disciplinarias y, (iii) La llamada de atención no es ninguna de las sanciones disciplinarias contempladas en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento.<sup>42</sup>

En otro caso, se tiene que, a través de un Memorando Múltiple se dispuso realizar una llamada de atención a la servidora civil, para que en lo sucesivo asuma con la presentación diaria del Excel de seguimiento a fin de evidenciar el trabajo realizado.

Sobre el particular, los llamados de atención también denominados simples advertencias constituyen “un aviso previo dado al trabajador acerca de su inconducta personal o su error técnico. No constituye una sanción disciplinaria propiamente dicha, por lo que no es susceptible de impugnación y recursos posteriores”.<sup>43</sup>

Para el Tribunal del Servicio Civil, “[...], se trata de actos destinados a invocar o exhortar al trabajador una actuación diligente en el ejercicio de las funciones a su cargo, así como corregir oportunamente errores y hechos referidos a la conducta o capacidad del personal de la entidad, con el objetivo de que éstos no incurran en faltas disciplinarias que ameriten la aplicación de una sanción disciplinaria”.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Ver numerales 12 y 16 de la Resolución N° 00186-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 20 de marzo del 2013 en el Expediente N° 547-2013-SERVIR/TSC; criterio reiterado en la Resolución N° 00599-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 12 de junio del 2013 en el Expediente N° 914-2013-SERVIR/TSC.

<sup>43</sup> Causa N° 84.215 de la Sala de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia Argentina. En: [www.cpcesla.org.ar/doc/boletín/317/jurisprudencii3005.doc](http://www.cpcesla.org.ar/doc/boletín/317/jurisprudencii3005.doc).

<sup>44</sup> Ver numeral 9 de la Resolución N° 000521-2022-SERVIR/TSC-Primera

En otro caso, se hizo una llamada de atención y exhortación a la servidora civil para que use el uniforme institucional, conforme lo regula la Directiva “Normas que regulan el uso del Uniforme Institucional y Vestimenta de trabajo”. Sobre ello, el Tribunal del Servicio Civil indicó que “dicha “llamada de atención” y “exhortación” no son consideradas como una sanción, sino un llamado a la impugnante a cumplir con sus obligaciones y así evitar futuras sanciones, además, no se dispone incluir a la llamada de atención y exhortación en el legajo de la impugnante, por tanto no se perjudica ni afecta ningún derecho de ésta”.<sup>45</sup>

La actuación con respeto a los principios y deberes del Código de Ética de la Función Pública, también ha sido materia de pronunciamiento por parte del Tribunal del Servicio Civil. Así, la entidad formuló una llamada de atención a un servidor civil, porque al ser un profesional de la educación y servidor público del estado, debe respetar los principios y deberes contenidos en el referido Código.

En este caso, se consideró que el acto que contenía la llamada de atención no era un acto susceptible de impugnación. Para ello, se parte del análisis del numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en el que se reconoce la facultad de contradicción de los actos que se supone violan, desconocen o lesionan un derecho o interés legítimo a través de la interposición de los correspondientes recursos administrativos.

No obstante, cabe precisar que el numeral 217.2 del artículo citado delimita su aplicación únicamente para ejercer la facultad de contradicción a los actos definitivos que pongan fin a instan-

---

Sala, emitida el 18 de marzo de 2022, en el Expediente N° 956-2022-SERVIR/TSC.

<sup>45</sup> Ver numeral 11 de la Resolución N° 000542-2020-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida el 26 de febrero de 2020 en el Expediente N° 0527-2020-SERVIR/TSC.

cia, determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o causen indefensión. En el caso de los actos de trámite, la contradicción debe alegarse para la consideración de la entidad que emitirá el acto que ponga fin al procedimiento y, de ser el caso, puede formar parte del recurso administrativo que se interponga contra el acto definitivo.

En adición a los casos expuestos, a una servidora civil se le efectuó una llamada de atención, por haber incurrido en abandono inesperado de su puesto de trabajo, sin justificación alguna justificación, ni presentar algún documento o comunicar a la instancia superior.

Sobre el particular, cabe precisar que el *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* define a la exhortación como “Advertencia, prevención o aviso persuasor. II Inducción. II Ruego”;<sup>46</sup> siendo el caso que el *Diccionario de la Lengua Española* la define como la “1.f. Acción de exhortar.2.f. Advertencia o aviso con que se intenta persuadir. 3.f. Plática o sermón familiar y breve”.<sup>47</sup>

En este contexto, para el Tribunal del Servicio Civil, el documento con el cual se efectuó la llamada de atención, no contiene un acto administrativo que sea susceptible de ser impugnado, circunstancia que origina la improcedencia del recurso de apelación interpuesto por la servidora civil.<sup>48</sup>

La no presentación de la solicitud de licencia en el término previsto por ley, también fue materia para que una entidad llame severamente la atención al servidor civil, quien, a través del recurso respectivo, pretendía que se deje sin efecto la misma. Aquí, el Tribunal del Servicio Civil se pronuncia considerando

<sup>46</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21° ed., Editorial Heliasta. Año 1989, T.III, p.630.

<sup>47</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española Vigésima segunda Ed. Año 2001, T. III, p.10181.

<sup>48</sup> Ver numeral 17 de la Resolución N° 001778-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 24 de setiembre de 2018 en el Expediente N° 3498-2018-SERVIR/TSC.

que la Resolución por la que se le llamó la atención, “no constituye acto administrativo que busque sancionar al impugnante, sino más bien tiene como finalidad exhortarlo (...)”.<sup>49</sup>

En otros casos más recientes, se sigue con el criterio que no resulta posible impugnar el documento que contiene la llamada de atención. Así, el sustento fue el siguiente:

[...] respecto a la llamada de atención a la impugnante para que en lo sucesivo cumpla con compromiso y diligencia toda labor asignada por la Entidad, es preciso señalar que dicha “llamada de atención”, así como la “exhortación”, no es considerada como una sanción conforme el listado señalado en el artículo 88° de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, sino una invocación dirigida a la impugnante para que cumpla con sus obligaciones, con mayor diligencia, además, no se dispone incluir a la llamada de atención en el legajo de la impugnante, por tanto no se perjudica ni afecta ningún derecho de ésta.<sup>50</sup>

Si se analiza la motivación de este caso, prácticamente alude al Principio de legalidad, en tanto y en cuanto, señala que “no es considerada como una sanción conforme el listado señalado en el artículo 88° de la Ley N° 30057”; con lo cual, debió declararse la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario, mas no declarar improcedente el recurso de apelación tal como finalmente ocurrió.

## 4. CONCLUSIONES

4.1. No existe una definición legal de lo que significa la llamada de atención. No obstante, para el Tribunal del Servicio Civil,

<sup>49</sup> Ver numeral 9 de la Resolución N° 00083-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 10 de enero de 2020 en el Expediente N° 00005-2020-SERVIR/TSC.

<sup>50</sup> Ver numeral 12 de la Resolución N° 000604-2021-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida el 16 de abril de 2021 en el Expediente N° 1103-2021-SERVIR/TSC.

con dicha medida se busca invocar o exhortar al servidor civil para que actúe de manera diligente al ejercer sus funciones, o de ser el caso, para que se corrijan los yerros y hechos relativos al accionar del personal de la entidad, y así, éstos no incurran en supuestos que sean materia de aplicación de una sanción disciplinaria.

- 4.2. La llamada de atención como sanción se sustenta en su inscripción en el legajo del servidor civil, en la aplicación del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; y para el caso de las carreras especiales (como los docentes), se sustenta en la Ley de Reforma Magisterial y su Reglamento.
- 4.3. En aquellos casos en los que se impuso la llamada de atención como sanción disciplinaria, el fundamento para declarar la nulidad de los procedimientos administrativos disciplinarios, fue el hecho básicamente por haberse vulnerado el Principio de legalidad, pues la llamada de atención no está contemplada como sanción en la Ley del Servicio Civil.
- 4.4. Finalmente, y en posición con la que se concuerda, se considera que el acto que contiene la llamada de atención (por lo general, un memorando) no es considerado como susceptible de ser impugnado, pues no se está ante actos que pongan fin a la instancia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Congreso de la República del Perú, *Ley N.º 29709 Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria*, Archivo Digital de la Legislación del publicado en el *Diario Oficial El Peruano* N.º 444765 el 17 de junio de 2011, <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29709.pdf>.

Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República de

Argentina, *Causa N° 84.215 de la Sala de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia Argentina*, [www.cpcodesla.org.ar/doc/boletín/317/jurisprudencii3005.doc](http://www.cpcodesla.org.ar/doc/boletín/317/jurisprudencii3005.doc).

*Diario Oficial El Peruano, Decreto Supremo N.° 013-2012-JUS Reglamento de la Ley N.° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, Diario Oficial El Peruano N.° 471148* publicado el 23 de julio de 2012, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/817934-5>.

Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21° edición, Tomo III, Editorial Heliasta, Buenos Aires, República de Argentina, 1989.

Plataforma digital única del Estado Peruano, *Ley N.° 29944 Ley de Reforma Magisterial*, emitida el 23 de noviembre de 2012, <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118463-29944>.

\_\_\_\_\_, *Decreto Supremo N.° 004-2013-ED Reglamento de la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial*, emitido el 2 de marzo de 2013, [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105002/\\_004-2013-ED\\_-\\_13-05-2013\\_09\\_06\\_31\\_DS\\_N\\_004-2013-ED.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105002/_004-2013-ED_-_13-05-2013_09_06_31_DS_N_004-2013-ED.pdf).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.° 00186-2013-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 20 de marzo de 2013, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5358132-186-2013-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5358132-186-2013-servir-tsc-segunda_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.° 00543-2013-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 7 de mayo de 2013, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5460760-543-2013-servir-tsc-primera\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5460760-543-2013-servir-tsc-primera_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.° 00697-2013-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 3 de julio de 2013, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5358499-697-2013-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5358499-697-2013-servir-tsc-segunda_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.° 00853-2013-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 16 de julio de 2013, <https://www.gob.pe/institu>

cion/servir/normas-legales/5341732-853-2013-servir-tsc-primera\_sala.

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 00864-2013-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 7 de agosto de 2013, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5359158-864-2013-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5359158-864-2013-servir-tsc-segunda_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 01127-2013-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 25 de septiembre de 2013, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5359245-1127-2013-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5359245-1127-2013-servir-tsc-segunda_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 01166-2013-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 2 de octubre de 2013, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5359368-1166-2013-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5359368-1166-2013-servir-tsc-segunda_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 1604-2013-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 12 de noviembre de 2013, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5342604-1604-2013-servir-tsc-primera\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5342604-1604-2013-servir-tsc-primera_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 01814-2013-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 17 de diciembre de 2013, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5342821-1814-2013-servir-tsc-primera\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5342821-1814-2013-servir-tsc-primera_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 00179-2014-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 12 de febrero de 2014, [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1440743/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2000179-2014-Servir-TSC-Segunda\\_Sala.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1440743/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2000179-2014-Servir-TSC-Segunda_Sala.pdf).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 01394-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala*, emitida el 2 de julio de 2014, [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1442162/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2001394-2014-Servir-TSC-Segunda\\_Sala.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1442162/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2001394-2014-Servir-TSC-Segunda_Sala.pdf).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 015014-2014-SERVIR/TSC-Segunda*

*Sala*, emitida el 23 de julio de 2014, [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1442054/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2001514-2014-Servir-TSC-Segunda\\_Sala.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1442054/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2001514-2014-Servir-TSC-Segunda_Sala.pdf).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 01562-2014-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 14 de agosto de 2014, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1338473-01562-2014-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1338473-01562-2014-servir-tsc-segunda_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 01631-2014-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 29 de agosto de 2014, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1338402-01631-2014-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1338402-01631-2014-servir-tsc-segunda_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 01979-2014-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 19 de noviembre de 2014, Plataforma digital única del Estado Peruano, [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1442685/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2001979-2014-Servir-TSC-Segunda\\_Sala.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1442685/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2001979-2014-Servir-TSC-Segunda_Sala.pdf).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 00395-2015-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 26 de marzo de 2015, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5348655-395-2015-servir-tsc-primera\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5348655-395-2015-servir-tsc-primera_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 02080-2015-SERVIR/TSC-Primera Sala*, emitida el 26 de noviembre de 2015, [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1433972/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2002080-2015-Servir-TSC-Primera\\_Sala.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1433972/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2002080-2015-Servir-TSC-Primera_Sala.pdf).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 00816-2016-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 21 de abril de 2016, <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1325170-00816-2016-servir-tsc-primera-sala>.

- \_\_\_\_\_, *Resolución N.º 02104-2016-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 12 de diciembre de 2016, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5372172-2104-2016-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5372172-2104-2016-servir-tsc-segunda_sala).
- \_\_\_\_\_, *Resolución N.º 02210-2016-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 22 de diciembre de 2016, Plataforma digital única del Estado Peruano, <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1326535-02210-2016-servir-tsc-primera-sala>.
- \_\_\_\_\_, *Informe Técnico 468-2017-SERVIR-GPGSC*, emitido el 24 de mayo de 2017, <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1265349-informe-tecnico-468-2017-servir-gpgsc>.
- \_\_\_\_\_, *Resolución N.º 001778-2018-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 24 de septiembre de 2018, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5166832-1778-2018-servir-tsc-primera\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5166832-1778-2018-servir-tsc-primera_sala).
- \_\_\_\_\_, *Resolución N.º 00083-2020-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 10 de enero de 2020, <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5381983-00083-2020-servir-tsc-primera-sala>.
- \_\_\_\_\_, *Resolución N.º 000542-2020-SERVIR-TSC-Segunda Sala*, emitida el 26 de febrero de 2020, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5405230-542-2020-servir-tsc-segunda\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5405230-542-2020-servir-tsc-segunda_sala).
- \_\_\_\_\_, *Resolución N.º 000604-2021-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 16 de abril de 2021, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5204752-604-2021-servir-tsc-primera\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5204752-604-2021-servir-tsc-primera_sala).
- \_\_\_\_\_, *Resolución de la Sala Plena N.º 001-2021-SERVIR/TSC*, emitida el 15 de diciembre de 2021, Plataforma digital única del Estado Peruano, <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5038444-001-2021-servir-tsc>.

\_\_\_\_\_, *Decreto Legislativo N.º 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*, emitido el 10 de febrero de 2018 <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/1393-276>.

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 000521-2022-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 18 de marzo de 2022, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5234170-521-2022-servir-tsc-primera\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5234170-521-2022-servir-tsc-primera_sala).

\_\_\_\_\_, *Resolución N.º 002156-2022-SERVIR-TSC-Primera Sala*, emitida el 18 de noviembre de 2022, [https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5243434-2156-2022-servir-tsc-primera\\_sala](https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5243434-2156-2022-servir-tsc-primera_sala).

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, España, 2001.



# O IMPACTO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL<sup>1</sup>

EL IMPACTO DE LA LEY GENERAL DE DATOS PERSONALES EN EL SUMINISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DIGITAL

THE IMPACT OF THE GENERAL PERSONAL DATA PROTECTION LAW ON THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE DIGITAL PUBLIC ADMINISTRATION

HENRIQUE PROCHMANN URBAN\*  
VIVIAN CRISTINA LIMA LOPEZ VALLE\*

## RESUMEN

Se vive un fuerte proceso de digitalización y virtualización de la humanidad que demanda que el acceso al internet se torne universal. Ante tal escenario, es indubitable la necesidad del suministrar internet a los administrados por parte del Poder Público. En el ámbito de la Administración Pública Digital, para que ese servicio contenga un tratamiento de los datos personales de sus destinatarios, es imprescindible que la Administración respete los preceptos de la legislación más importante en la jurisdicción nacional tratándose del tratamiento de datos personales: la Ley número 13.709, del 14/08/2018, la cual es la Ley General de Protección de Datos Personales (LGPD). Primer punto, queda constatado que la LGPD innovó el ordenamiento jurídico patrio

<sup>1</sup> Este artículo es fruto de investigación financiada por la Fundación Araucária.

\* Bolsista da Fundação Araucária Inclusão Social. ORCID:0009-0003-7902-459X, henrique.urban@pucpr.edu.br.

\*\* Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professora Titular do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. ORCID:0000-0002-5793-2912, vivian.lima@pucpr.br.

al instituir el derecho a la protección de datos personales, lo cual, a su vez, viene evidenciando un proceso de constante evolución y debe ser observado por la Administración en lo que respecta a la prestación de internet a los administrados. Luego, se muestra indispensable el estudio de ese derecho, desde su inicio hasta su actual *status* en el sistema jurídico nacional. Segundo punto, al suministrar internet, queda evidenciada la necesidad de la Administración de respetar los preceptos de la LGPD y las demás legislaciones federales relativas a la materia, ya que la competencia legislativa sobre el tema es exclusiva de la Unión Federal, conforme a lo dispuesto expresamente en el artículo 22, inciso XXX de la Constitución de la República Federativa de Brasil. Tercer punto, se ha percibido la esencialidad de la comprensión de la existencia de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, con sus atribuciones y facultades reglamentarias, fiscalizadoras y sancionadoras, bien como del funcionamiento del supuesto en el cual esa Autoridad, en carácter de entidad de la Administración, sanciona órganos y personas jurídicas de derecho público federales por infracciones a las disposiciones de la LGPD que vienen a cometer en el suministro de internet a sus administrados, bien como encontrar un entendimiento válido para el supuesto como un ejercicio práctico debido al principio de autotutela. Finalmente, en cuarto punto, queda consignada la importancia de estudiar las posibilidades y los efectos jurídicos derivados de la implementación de Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTICs) por la Administración Pública Digital en el suministro de internet a los administrados, supuesto en el que se resume tres grandes axiomas traídos por la doctrina jurídica, que son: el desenvolvimiento de una cultura de datos como activo institucional, la superación de un aura de ‘fijeza’ de soluciones basadas en nuevas tecnologías, y la internalización del aprendizaje digital como un proceso interactivo e incesante.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho Administrativo; Administración Pública Digital; Servicio Público; Internet; Ley General de Protección de Datos Personales.

ABSTRACT

Humanity is living a strong process of digitalization and virtualization that demands universal access to internet. In the view of this setting, the need to supply internet to citizens by the government is indubitable. In the scope of the Digital Public Administration, for that service to contain individual's personal data protection, it is essential that the Administration observes the most important legislation in national jurisdiction pertaining to personal data protection: the Act number 13.709, from 8/14/2008, called the Personal Data Protection General Act (PDGA). First point, it is clear that the PDGA innovated the national legal order when it instituted the right to personal data protection, which showed a process of constant evolution and must be observed by the Administration pertaining to the supply of internet to citizens. Furthermore, it is demonstrated the need to study that right, from its beginning to its current status in the national legal system. Second point, when supplying internet, comply with the PDGA precepts and other federal laws in the matter is proved a necessity, since the legislative scope is exclusive matter of the Federal Union, according to article 22, subsection XXX of the Constitution of the Brazil Federative Republic. Third point, the existence of the Data Protection National Agency is perceived as essential, with its regulating, overseeing and penalizing powers, in the scenario in which such Agency is an entity of the Administration, sanctioning bodies and corporations, as well as the valid understanding of a practical exercise of the self-governing principle. Finally the fourth point, the importance of studying the possibilities and legal effects derived from the implementation of New Technologies of Information and Communication (NTICs) by the Digital Public Administration

in the internet supply for citizens, scenario that sums up three big axioms brought up by the legal doctrine: the development of a culture of data as an institutional asset, the overcoming of ‘fixity’ aura of solutions based on new technologies, and the internalization of digital learning as an interactive and incessant process.

KEYWORDS: Administrative Law; Digital Public Administration; Public Service; Internet; Personal Data Protection General Act.

## RESUMO

Vivencia-se um forte processo de digitalização e virtualização da humanidade, o que demanda que o acesso à *internet* para os cidadãos se torne universal. Diante de tal cenário, é indubitável a necessidade de fornecimento de *internet* aos administrados por parte do Poder Público. No âmbito da Administração Pública Digital, pelo fato de esse serviço envolver um tratamento com os dados pessoais dos seus destinatários, é imprescindível que a Administração respeite os preceitos da legislação mais importante na jurisdição nacional em se tratando de tratamento de dados pessoais: a Lei n.º 13.709, de 14/08/2018, qual seja a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Primeiro ponto, restou constatado que a LGPD inovou o ordenamento jurídico pátrio ao instituir o direito à proteção de dados pessoais, o qual, por sua vez, vem vivenciando um constante processo de evolução e deve ser observado pela Administração no que diz respeito à prestação de *internet* aos administrados. Logo, se mostra indispensável o estudo desse direito, desde o seu início até o seu atual *status* no sistema jurídico nacional. Segundo ponto, ao tratar do fornecimento de *internet*, restou evidenciada a necessidade de a Administração respeitar os preceitos da LGPD e das demais legislações federais relacionadas à matéria, vez que a competência legislativa sobre o tema é privativa da União

Federal, consoante o disposto expressamente no artigo 22, inciso XXX da Constituição da República Federativa do Brasil. Terceiro ponto, restou percebida a essencialidade da compreensão da existência da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, com as suas potencialidades e capacidades regulamentadoras, fiscalizadoras e sancionadoras, bem como do funcionamento do cenário no qual essa Autoridade, na figura de entidade da Administração, sanciona órgãos e pessoas jurídicas de direito público federais por infrações aos ditames da LGPD que venham a cometer no fornecimento de *internet* aos seus administrados, bem como encontrar um entendimento válido para tal cenário como um exercício prático e devido do princípio da autotutela. Por fim, quarto ponto, restou consignada a importância de estudar as possibilidades e os efeitos jurídicos decorrentes da implementação pela Administração Pública Digital de Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs) em sede de fornecimento de *internet* aos administrados, cenário esse que se resume em três grandes axiomas trazidos pela doutrina jurídica, quais sejam: o desenvolvimento de uma cultura de dados como ativo institucional, a superação da aura de “fixidez” das soluções baseadas em novas tecnologias e a internalização do aprendizado digital como processo interativo e incessante.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo; Administração Pública Digital; Serviço Público; Internet; Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Dentre uma infinidade de enquadramentos passíveis de serem apresentados para conceituar o Contratualismo Social, um bastante adequado e suficiente o define como a perspectiva de cunho jurídico-político filosófico que é principalmente responsável pela explicação da razão de ser do modelo de sociedade que é atualmente incorporado pela maioria e pelas mais diversas populações habitantes do Planeta Terra.

Nele, existe uma figura central, pública, denominada de Estado, e uma série de indivíduos particulares, que por ele perambulam, assim tecendo uma série de relações regidas por direitos, deveres, obrigações e responsabilidades, dos mais diversos graus, cunhos, caráteres e naturezas, organizando uma complexa teia de aspecto sócio-econômico-político-jurídico denominada pelos especialistas de sociedade civil organizada.

Acerca do contratualismo, Zimmermann e Santos<sup>2</sup> afirmam que o contrato social é a via através da qual a sociedade civil organizada passou por um processo de transformação, o qual decorre de mentalidades modernas, a citar as iluministas, racionalistas, jusnaturalistas, constitucionalistas e idealistas.

Ainda nas palavras dos referidos autores, a racionalidade inerente ao contratualismo foi responsável pela estruturação da ideia de institucionalização de direitos e deveres, ou seja, de uma estrutura de poder mais tarde denominada de Estado de

---

<sup>2</sup> Zimmermann, Rafael; Santos, André Leonardo Copetti. *O contratualismo clássico: a necessidade do controle social como um meio de resolução da crise institucional moderna*. Relatório técnico-científico expandido referente ao projeto de iniciação científica intitulado Cidadania e Jurisdição Constitucional no Brasil, fomentado pela Unijuí - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e apresentado no XXIII Seminário de Iniciação Científica da Unijuí. 2015. Salão do Conhecimento. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/5305-Texto%20do%20artigo-22914-1-10-20150828.pdf>. Acesso em: set. 2023.

Direito, o qual foi responsável pelo fenômeno de codificação das leis civis e pela centralização do homem nas relações humanas.

Superada a premissa contratualista, há de se constatar que, nos moldes do modelo da sociedade civil organizada do País, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o sistema jurídico-político pátrio como um todo outorgam à Administração Pública o dever, originariamente incumbido ao Estado, de observar as movimentações sociais de acordo com o seu próprio desenvolvimento no fluir do tempo, identificar os interesses, as pretensões e as demandas de cada um dos seus membros e prestar serviços, adjetivados de públicos, com o fim de satisfazer esses seus destinatários - administrados - e, indiretamente, adimplir com o que se denomina de interesse público - o conjunto de interesses individuais de cada um dos cidadãos à luz do regime jurídico-administrativo.

Hoje em dia, vive-se a era dos dados e das informações. Tanto isso é verdade que, nas palavras de Valle,<sup>3</sup> no modelo de sociedade hiperconectada, objeto do mundo globalizado dos dias atuais, os dados pessoais possuem tamanha importância que figuram como moeda de trocas, o que permite, inclusive, concluir pelos seus reflexos comerciais, econômicos, sociais, culturais, e, conseqüentemente, jurídicos.

É sabido que hodiernamente a sociedade brasileira - e até mesmo a sociedade mundial - vivencia o que os técnicos e cientistas competentes da área denominam de “A 4ª (Quarta) Revolução Industrial”, fenômeno esse que é marcado por uma série de características, dentre as quais merece indispensável destaque o aparecimento, a ascendência e a essencialidade da

---

<sup>3</sup> Valle, Vanice Lírio do. Três axiomas para o agir administrativo fundado em novas tecnologias de informação e comunicação. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 11-28, jan./abr. 2021. P. 9. DOI: <https://doi.org/10.47975/IJDL/1valle>. Disponível em: <<https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/2021valle/30>>. Acesso em: set. 2023.

*internet* e dos demais recursos digitais à ela relacionados, os quais, por sua vez, efetuam uma série de transformações nos seios sociais, de forma jamais antes vista, sem precedentes, tanto sob aspectos positivos quanto negativos.

Inclusive, nesse momento revolucionário, nas palavras de Zuboff<sup>4</sup>, o *big data* – conjunto de dados e informações controlados por determinada pessoa, natural ou jurídica – consiste num produto elementar para a constituição de uma nova lógica de capitalismo informacional.

Paralelamente, na lição de Armstrong<sup>5</sup>, os dados pessoais possuem uma potencialidade proporcionalmente grandiosa à análise a que se submetem e às informações e demais elementos que deles se extraem.

Nos tempos remotos, tratada como propriedade exclusiva e privativa dos então privilegiados sociais, sendo, por consequência, apenas passível de disposição, gozo, usufruto, uso e desfrute por parte deles, a *internet*, aliada aos seus recursos correlatos,

<sup>4</sup> Zuboff, Shoshana. Big Other: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização de informação. In: BRUNO, Fernanda et al. Tecnopóliticas da vigilância: perspectivas da margem. São Paulo: Boitempo, 2018. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Lucas-Melgaco-2/publication/329444654\\_Tecnopoliticas\\_da\\_Vigilancia\\_Perspectivas\\_da\\_Margem/links/5f68fc78299bf1b53ee96f86/Tecnopoliticas-da-Vigilancia-Perspectivas-da-Margem.pdf#page=18](https://www.researchgate.net/profile/Lucas-Melgaco-2/publication/329444654_Tecnopoliticas_da_Vigilancia_Perspectivas_da_Margem/links/5f68fc78299bf1b53ee96f86/Tecnopoliticas-da-Vigilancia-Perspectivas-da-Margem.pdf#page=18)>. Acesso em: set. 2023.

<sup>5</sup> Armstrong, Paul. Dominando as tecnologias disruptivas: aprenda a compreender, avaliar e tomar melhores decisões sobre qualquer tecnologia disruptiva que possa impactar seu negócio. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Autêntica Business, 2019. P. 20. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id= oAmXDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT57&dq=Dominando+as+tecnologias+disruptivas:+aprenda+a+compreender,+avaliar+e+tomar+melhores+decis%C3%B5es+sobre+qualquer+tecnologia+disruptiva+que+possa+impactar+seu+neg%C3%B3cio.+&ots=aH9WaB4prt&sig=2dZrwUZtS3IX-bjX52\\_9D8K23jk#v=onepage&q=Dominando%20as%20tecnologias%20disruptivas%3A%20aprenda%20a%20compreender%2C%20avaliar%20e%20tomar%20melhores%20decis%C3%B5es%20sobre%20qualquer%20tecnologia%20disruptiva%20que%20possa%20impactar%20seu%20neg%C3%B3cio.&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id= oAmXDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT57&dq=Dominando+as+tecnologias+disruptivas:+aprenda+a+compreender,+avaliar+e+tomar+melhores+decis%C3%B5es+sobre+qualquer+tecnologia+disruptiva+que+possa+impactar+seu+neg%C3%B3cio.+&ots=aH9WaB4prt&sig=2dZrwUZtS3IX-bjX52_9D8K23jk#v=onepage&q=Dominando%20as%20tecnologias%20disruptivas%3A%20aprenda%20a%20compreender%2C%20avaliar%20e%20tomar%20melhores%20decis%C3%B5es%20sobre%20qualquer%20tecnologia%20disruptiva%20que%20possa%20impactar%20seu%20neg%C3%B3cio.&f=false)>. Acesso em: set. 2023.

foi responsável por uma revolução antropológica, filosófica, social, cultural, econômica, técnica, política e jurídica de cunho imensurável na história da civilização humana, passando a portar um potencial de eficácia não mais apenas dentre os até então que detinham o seu *dominium*, mas a todos os cidadãos do entorno global, de diferentes características biológicas, cognitivas, religiosas, culturais, sociais e econômicas, numa complexa e infinita teia de relações do tipo causa-consequência.

Para esse ambiente revolucionário, positivamente, Filho e Lima<sup>6</sup> afirmam que toda inovação implica numa vitória sobre aquilo que é habitual, afirmação essa que, por sua vez, reitera a perspectiva de que o fenômeno ora comentado constitui um forte instrumento de quebra do *status quo* e consequente modificação maciça de toda a sociedade global, o que pode caminhar para trilhas positivas e/ou negativas, a depender, principalmente, daqueles que detém os poderes político e econômico dos Estados destinatários das transformações.

Já sobre a interligação digital, Schiefler, Cristóvam e Sousa<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Filho, Clovis de Barros; LIMA, Adriano da Rocha. Inovação e traição. Um ensaio sobre fidelidade e tecnologia. Prefácio de Leandro Carnal. Rio de Janeiro: Vozes, 2017, p. 51-52. Disponível em: < <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=5eeUDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=Inova%C3%A7%C3%A3o+e+trai%C3%A7%C3%A3o.+Um+ensaio+sobre+fidelidade+e+tecnologia.+Pref%C3%A1cio+de+Leandro+Carnal.&ots=EIeiE-pUWRD&sig=EAuir8L5s1ZhEDhliu2q9XMsjRc#v=onepage&q=Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20trai%C3%A7%C3%A3o.%20Um%20ensaio%20sobre%20fidelidade%20e%20tecnologia.%20Pref%C3%A1cio%20de%20Leandro%20Carnal.&f=false>>. Acesso em: set. 2023.

<sup>7</sup> O mundo que hoje conhecemos é resultado das diversas transformações ocorridas durante a sua história, estando cada vez mais econômico, social e politicamente interligado. Neste contexto, diversas foram as mudanças trazidas pela revolução das tecnologias da informação e comunicação vivenciada nas últimas décadas, responsáveis por alterar substancialmente a sociedade e a Administração Pública, com destaque à maneira com que os cidadãos se relacionam com o aparato estatal em busca da satisfação de seus direitos e de acesso a informações de interesse público. Trata-se de uma consequência que tem a globalização - e a correspondente intensificação das conexões mundiais

ponderam que, dentre as infinitas transformações sociais, culturais, econômicas, políticas e jurídicas que decorrem do vasto processo de digitalização e virtualização da humanidade, merece uma atenção de caráter *sine qua non* o vasto fortalecimento e consequente desenvolvimento dos esquemas de conexão, interligação e comunicação entre os sujeitos integrantes da sociedade, assim corroborando para o cenário que os especialistas na área denominam de Revolução 4.0.

É a partir dessa revolução que a *internet* ampliou o seu espectro de relevância a todos os membros de uma esfera social, aí nascendo o interesse público e a consequente pertinência de o Direito Administrativo regulamentar a situação, o que faz por intermédio dos seus mais variados recursos.

Em outras palavras, tendo em vista que o processo de digitalização e virtualização instigou o surgimento de novas demandas pelos administrados do Estado Brasileiro, por força do contratualismo, incumbe à Administração Pública pátria uma atuação proba, que zele pelo atendimento do interesse público, o que ocorre mediante a prestação de respectivos serviços públicos.

O devido cumprimento da diligência administrativa acima elencada se dá, via de regra, através do fornecimento de *internet* aos administrados e a realização dos atos inerentes a isso, bem como os demais relacionados, sempre a Administração Pública devendo se atentar a questões como não recair num cenário de desigualdade no fornecimento do elemento em questão entre os

---

- como uma de suas causas. Soma-se a isso, no caso do Brasil, o advento da Constituição de 1988, que incrementou a complexidade das relações jurídicas da sociedade brasileira, entre elas as relações regidas pelo Direito Administrativo. SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; Cristóvam, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020. P. 2. DOI: <https://doi.org/10.47975/IJDL/1schiefler>. Disponível em: < <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/schiefler2020/270>>. Acesso: set. 2023.

indivíduos, sem se atentar às circunstâncias e peculiaridades de vida de cada um e ao fato de que muitos abastados sociais sequer possuem acesso à *internet*. Essa descrita por Schiefler, Cristóvam e Sousa, supracitados, como aquela em que a digitalização e virtualização da atividade administrativa, se não desenvolvida à luz dos devidos norteadores de justiça, pode ser responsável pelo aprofundamento das desigualdades entre os cidadãos (página 6). É indispensável que o Poder Público se atente a essa questão e implemente políticas de combate às desigualdades também nessa seara.

Ocorre que a prestação do serviço público em comento - fornecimento universal de *internet* - pressupõe que a Administração Pública, na sua modalidade digital (Administração Pública Digital) se atente às regras e ao arcabouço principiológico do regime jurídico-administrativo, bem como às disposições da Lei nº 13.709, de 14/08/2018, qual seja a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Nesse ínterim, à luz do cenário brasileiro atual, o propósito de a LGPD fornecer e tutelar direitos e garantias jurídicas aos administrados e a essencialidade do Direito Administrativo quanto ao objeto delimitado, buscou-se discorrer, por intermédio do presente artigo, o vínculo que esses elementos possuem entre si, em relações características de causa e consequência.

Nesse viés, sem prejuízo de uma série infinita de outros questionamentos, indaga-se: a partir de uma análise legal, doutrinária e jurisprudencial, quais os impactos da LGPD na prestação de serviços públicos da Administração Pública Digital e como é possível a regulamentação dessa Lei pela Administração Pública Digital em sede de fornecimento de *internet* aos administrados da sociedade civil organizada brasileira?

Ante tal questionamento e uma série de outros correlatos, este artigo objetiva discorrer sobre quatro grandes ponderações.

Primeiramente, o presente almeja versar sobre o direito à proteção de dados pessoais, sobretudo no que diz respeito ao seu impacto em sede de fornecimento de *internet* pela Administração

Pública Digital Brasileira aos seus administrados. Para tanto, analisa-se a sua natureza, razão de ser, existência, validade, eficácia e evolução no ordenamento jurídico pátrio com o fluir do tempo, desde o seu início no sistema até o seu atual *status*, de direito fundamental insculpido no artigo 5º, inciso LXXIX da Constituição do Brasil e de caráter subjetivo, autônomo e de dimensão público-privada.

Ademais, à luz do fato de que compete privativamente à União Federal legislar sobre a matéria de tratamento e proteção de dados pessoais, conforme se depreende do artigo 22, inciso XXX da Constituição do Brasil, o artigo objetiva discorrer acerca do imprescindível cumprimento por parte da Administração Pública Digital Brasileiro dos preceitos da LGPD e das demais legislações federais competentes relativas ao tratamento e à proteção de dados pessoais nas situações de fornecimento de *internet* aos cidadãos.

Ainda, o presente propõe discorrer acerca do cenário em que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), enquanto entidade da Administração Pública Digital Federal, sanciona órgãos federais e pessoas jurídicas de direito público federais por infrações aos preceitos da LGPD que venham a cometer ao fornecer *internet* aos administrados, com a busca por um entendimento através do qual a ANPD possa sancionar órgãos federais e pessoas jurídicas de direito público federais que violem preceitos da LGPD ao fornecerem *internet* aos administrados como exercício do princípio da autotutela.

Por fim, o artigo versa sobre as possibilidades e as consequências da implementação pela Administração Pública Digital pátria de Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs) ao fornecer *internet* aos administrados, as quais podem ser sintetizadas em três axiomas oferecidos pela doutrina, quais sejam: **(a)** o desenvolvimento de uma cultura de dados como ativo institucional; **(b)** a superação da aura de “fixidez” das soluções baseadas em novas tecnologias; e **(c)** a internalização do aprendizado digital como processo interativo e incessante.

## 2. DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Sobre o direito à proteção de dados pessoais, primeiramente, insta salientar a sua configuração como um direito, o que, na acepção jurídica do termo, lhe confere um sentido declaratório de existência de uma pretensão. Em outras palavras, a sua disposição no sistema nacional permite que os sujeitos destinatários das normas em que ele se encontra insculpido ponderem que o portam perante terceiros.

Paralelamente ao caráter declaratório, o direito à proteção de dados pessoais também possui um caráter garantista, assecuratório, na medida em que permite que os sujeitos destinatários das normas busquem o seu reconhecimento perante o Poder Judiciário nos casos em há uma pretensão resistida em face de um terceiro - litígio e parte adversa, respectivamente, por exemplo.

Quanto ao encontro do direito à proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico pátrio, restou constatado que, através da Emenda Constitucional Brasileira n.º 115/2022 - originária de Proposta de Emenda à Constituição Brasileira n.º 17/2019 e cuja ementa, em sua primeira parte, apresenta o seu propósito (*“Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais”*) -, foi expressamente incorporado à Constituição Brasileira através do inciso LXXIX do seu artigo 5º - o último inciso do extenso rol do artigo 5º, diga-se de passagem, com o fim de demonstrar para a Comunidade Jurídica que se trata de matéria de debates notadamente contemporâneos -, nos seguintes termos: *“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos: LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”*.

Além da previsão constitucional, o direito à proteção de dados pessoais encontra disposição na própria LGPD, cujo arti-

go 1º faz menção expressa ao núcleo tutelado por esse direito, qual seja o bem jurídico proteção de dados pessoais, e o apresenta de forma correlacionada aos direitos fundamentais de liberdade, de privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, de caráter primário geracional, consistindo, portanto, num diploma normativo de fundamental importância para trazer tal direito ao sistema jurídico pátrio e nele sacramentá-lo, assim permitindo a sua aplicação e evolução no desenvolvimento da jurisdição brasileira.

À guisa de complementação, quanto à proteção de dados pessoais para as pessoas jurídicas, a despeito de o dispositivo constitucional declarar e assegurar a referida proteção, em nada se pronuncia quanto às pessoas jurídicas, ao passo que o texto da LGPD é claro ao se referir ao tratamento de dados exclusivamente para as pessoas físicas, naturais. Não há nada no universo legislativo e jurisprudencial brasileiro com relação a essa omissão e a doutrina possui diferentes correntes, expressando entendimentos diversos, cada uma com argumentos juridicamente válidos. Logo, conclui-se que a intenção do legislador em excluir as pessoas jurídicas da sistemática de tratamento de dados ou consiste num ato seu dotado de intencionalidade ou situa-se diante de lacuna jurídica que demanda um atuar pelo suprimento no futuro dos Operadores do Direito.

Perpassada a disposição do direito à proteção de dados pessoais no sistema nacional, insta ponderar, também, que, pelo fato de ele estar disposto na Constituição Brasileira, no seu artigo 5º, o qual, por sua vez, integra o Título II da Constituição (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”), o direito à proteção de dados pessoais possui o caráter de direito fundamental no ordenamento jurídico.

Acerca da fundamentalidade do direito, são válidas as considerações de Dutra e Soares,<sup>8</sup> segundo os quais fundamental é

---

<sup>8</sup> Dutra, Nyller; Soares, Maurício Ricardo. *Direitos e garantias fundamentais*:

tudo aquilo que é básico, necessário, essencial, motivo pelos quais assim o são os direitos e as garantias individuais.

Na concepção dos autores, o Estado tem o dever de respeitar os direitos e as garantias dos indivíduos, ao passo que, concomitantemente, também deve limitá-los, tudo em nome da democracia. Nas suas palavras, ter um amplo sistema de garantias e limitações constitui elemento indispensável para preservar o equilíbrio entre o direito isolado de um cidadão e o direito – coletivo – à segurança da sociedade.

Ainda sobre os direitos fundamentais, dentre uma infinidade de possibilidades de conceituações, dada a vastidão da matéria, direitos fundamentais podem ser entendidos como o conjunto de influências jurídico-subjetivas que, em tal estado, encontram tutela pelo texto constitucional, tanto sob um viés individual quanto coletivo, institucional.

Já sob um viés mais diretivo, nas palavras de Sarlet<sup>9</sup>, a expressão direitos fundamentais é aplicável para aqueles direitos usualmente atribuídos à pessoa humana que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado.

Em outras palavras, os direitos fundamentais são o cume da catedral que constitui o Direito Brasileiro. São eles que, uma vez unidos, constituem uma capa protetora do Estado Democrático de Direito, numa espécie de guarda-chuva.

Perpassadas as considerações acerca dos direitos fundamentais, da expressa existência do direito à proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico pátrio e as demais ponderações relacionadas, resta cabalmente demonstrada à Comunidade

---

*uma reflexão teórica.* Artigo apresentado como requisito para a obtenção de nota na disciplina de Direito Processual Penal, sob orientação da Professora Ms Vânia Maria Bemfica Guimarães Pinto Coelho. 2015. P. 6. Disponível em: <<https://www.fadiva.edu.br/documentos/jusfadiva/2015/10.pdf>>. Acesso em: set. 2023.

<sup>9</sup> Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. 934 p. P. 138.

Jurídica a essencialidade do direito em questão e a grandiosidade da sua matéria, dada a sua importância social, econômica, política e jurídica.

Além da fundamentalidade, há de se constatar que o direito à proteção de dados pessoais, além de possuir uma dimensão objetiva, detém uma parcela de cunho subjetivo.

Na dimensão objetiva, como é comum aos demais direitos previstos no ordenamento jurídico, reside o que Xavier e Camargo<sup>10</sup> denominam de possibilidade de imposição de um dever de tutela pelo Estado, num sentido de externalidade.

Já quanto ao cunho subjetivo, ainda na perspectiva dos autores, diz respeito à proteção do indivíduo contra intervenções na sua liberdade individual, intervenções essas decorrentes de condutas do Estado ou dos demais particulares, se mostrando como um forte mecanismo jurídico que permite o pleno exercício dos direitos constitucionais à privacidade, intimidade, liberdade e pleno desenvolvimento da pessoa humana, bem como do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Superada a subjetividade do direito à proteção de dados pessoais, também é válido ponderar que se trata de um direito autônomo, isto é, de um direito dotado de regras, princípios e influências próprias no ordenamento jurídico, não mais constituindo mero fruto do patrimônio jurídico dos direitos à privacidade e à intimidade.

Ademais, acerca da questão, no entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, a proteção de dados pessoais e a autodeterminação formativa constituem direitos fundamentais autônomos extraídos das garantias da inviolabilidade da intimidade e da vida privada, da dignidade da pessoa humana e do *habeas data*.

---

<sup>10</sup> Camargo, Maria Carolina de Oliveira; Xavier, Fernando César Costa. O reconhecimento do direito à proteção de dados pessoais como direito subjetivo autônomo na ordem jurídica brasileira. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, p. 11-28, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.47975/IJDL.xavier.v.2.n.3>. Disponível em: <<https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/v2n3xavier2021/639>>. Acesso em: set. 2023.

Com o fim de evidenciar que, antes da revolução jurídica objeto da presente pesquisa, o direito à proteção de dados pessoais consistia numa simples derivação, um braço da privacidade e da intimidade constitucionais, colaciona-se a seguir julgado da Corte Suprema do País que exara tal entendimento:

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS DATA. ART. 5º, LXXII, DA CF. ART. 7º, III, DA LEI Nº 9.507/97. PEDIDO DE VISTA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. INIDONEIDADE DO MEIO. RECURSO IMPROVIDO.

1. O habeas data, previsto no art. 5º, LXXII, da Constituição Federal tem como finalidade assegurar o conhecimento de informações constantes de registros ou banco de dados e ensejar sua retificação, ou de possibilitar a anotação de explicações nos assentamentos do interessado (art. 7º, III, da Lei nº 9.507/97).

2. *A ação de habeas data visa à proteção da privacidade do indivíduo contra abuso no registro e/ou revelação de dados pessoais falsos ou equivocados.*

3. O habeas data não se revela meio idôneo para se obter vista de processo administrativo.

4. Recurso improvido.<sup>11</sup>

Sequencialmente, a título de exemplificação dos efeitos da revolução jurídica que concedeu o caráter de autonomia ao direito fundamental à proteção de dados pessoais, o Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6649 – Relator Ministro Gilmar Mendes – Julgamento em 15.09.2022 – Publicação em 19.06.2023, se posicionou pela inclusão da proteção de dados como direito fundamental<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno – *Habeas Data* nº 90 Agravo Regimental – Relatora Ministra Ellen Gracie – Julgamento em 18.02.2010 – Publicação em 19.03.2010 – sem grifos no original.

<sup>12</sup> “DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITOS FUNDAMENTAIS À PRIVACIDADE E AO LIVRE DESENV ASILEIRO. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA OLVIMENTO DA PERSONALIDADE. TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO ESTADO BR ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ADI E ADPF CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

COM EFEITOS FUTUROS. 1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade é cabível para impugnação do Decreto 10.046/2019, uma vez que o ato normativo não se esgota na simples regulamentação da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, mas inova na ordem jurídica com a criação do Cadastro Base do Cidadão e do Comitê Central de Governança de Dados. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para impugnar o ato do poder público tendente à lesão de preceitos fundamentais, qual seja, o compartilhamento de dados da Carteira Nacional de Habilitação entre o SERPRO e a ABIN, ante a inexistência de outras ações aptas a resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. 2. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387, Rel. Min. Rosa Weber, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um direito fundamental autônomo à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informacional. A Emenda Constitucional 115, de 10 de fevereiro de 2022, positivou esse direito fundamental no art. 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal. 3. O tratamento de dados pessoais pelo Estado é essencial para a prestação de serviços públicos. Todavia, diferentemente do que assevera o ente público, a discussão sobre a privacidade nas relações com a Administração Estatal não deve partir de uma visão dicotômica que coloque o interesse público como bem jurídico a ser tutelado de forma totalmente distinta e em confronto com o valor constitucional da privacidade e proteção de dados pessoais. 4. Interpretação conforme à Constituição para subtrair do campo semântico da norma eventuais aplicações ou interpretações que conflitem com o direito fundamental à proteção de dados pessoais. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, pressupõe: a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei 13.709/2018); b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II); c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público. 5. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos pressupõe rigorosa observância do art. 23, inciso I, da Lei 13.709/2018, que determina seja dada a devida publicidade às hipóteses em que cada entidade governamental compartilha ou tem acesso a banco de dados pessoais, “fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos”. 6. O compartilhamento de informações pessoais em atividades de inteligência deve observar a adoção de medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; a instauração de procedimento administrativo formal, acompanhado de prévia e exaustiva motivação, para permitir o controle de legalidade pelo Poder Judiciário; a utilização de sistemas eletrônicos de segurança e de registro de acesso, inclusive para efeito de responsabilização em caso de abuso; e a observância dos princípios gerais de proteção e dos direitos do titular previstos na LGPD, no que for compatível com o exercício dessa função estatal. 7. O acesso ao Cadastro Base do Cidadão

Superada a autonomia do direito à proteção de dados pessoais, também é perceptível que se trata de um direito de dimensão público-privada, isto é, de observância e respeito indispensáveis tanto nas relações privadas, entre particulares, quanto nas relações públicas, travadas entre o Estado, por intermédio dos seus mais variados órgãos e estruturas, e os administrados.

Ainda, diante da compreensão de que o direito à proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro é de cunho fundamental, subjetivo, autônomo e de dimensão público-privada, há de se constatar que é um direito expressamente reconhecido por várias normas jurídicas ao longo de ordenamentos jurídicos de todo o mundo, a exemplo do artigo 8º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>13</sup>.

---

deve observar mecanismos rigorosos de controle, condicionando o compartilhamento e tratamento dos dados pessoais à comprovação de propósitos legítimos, específicos e explícitos por parte dos órgãos e entidades do Poder Público. A inclusão de novos dados na base integradora e a escolha de bases temáticas que comporão o Cadastro Base do Cidadão devem ser precedidas de justificativas formais, prévias e minudentes, cabendo ainda a observância de medidas de segurança compatíveis com os princípios de proteção da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, inclusive a criação de sistema eletrônico de registro de acesso, para fins de responsabilização em caso de abuso. 8. O tratamento de dados pessoais promovido por órgãos públicos que viole parâmetros legais e constitucionais, inclusive o dever de publicidade fora das hipóteses constitucionais de sigilo, importará a responsabilidade civil do Estado pelos danos suportados pelos particulares, associada ao exercício do direito de regresso contra os servidores e agentes políticos responsáveis pelo ato ilícito, em caso de dolo ou culpa. 9. Declaração de inconstitucionalidade, com efeitos pro futuro, do art. 22 do Decreto 10.046/2019. O Comitê Central de Governança de Dados deve ter composição independente, plural e aberta à participação efetiva de representantes de outras instituições democráticas, não apenas dos representantes da Administração Pública federal. Ademais, seus integrantes devem gozar de garantias mínimas contra influências indevidas”. Disponível em: set. 2023.

<sup>13</sup> Artigo 8. *Protección de datos pessoais*. Todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito. 1. Esses dados devem ser objecto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei. Todas as pessoas têm o direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respectiva rectificação. 2. O cumprimento destas

Ante tal cenário de expansão do direito à proteção de dados pessoais para ordenamentos jurídicos em escala mundial, bem como a sua importância à luz dos regimes sociais, econômicos, políticos e jurídicos empregados contemporaneamente, suscita-se o questionamento e o estudo acerca da possibilidade de ele ser reconhecido perante o ordenamento jurídico mundial como um direito humano, insculpido em documentos normativos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

### 3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE PROTEÇÃO E TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

Em sede de fornecimento de *internet* aos administrados pela Administração Pública Digital Brasileira, além da indispensável percepção do direito à proteção de dados pessoais, é fundamental reconhecer a importância de a Administração respeitar os preceitos da LGPD e das demais legislações federais concernentes ao tema. Isso porque compete privativamente à União Federal legislar sobre a matéria de proteção e tratamento de dados pessoais, o que se infere pela literal interpretação do artigo 22, inciso XXX da Constituição Brasileira, dispositivo esse fruto da Emenda Constitucional n.º 115/2022, cuja segunda parte da ementa dispõe sobre “fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais”.

---

regras fica sujeito a fiscalização por parte de uma autoridade independente. 3. Todas as pessoas têm direito à protecção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito. 4. Esses dados devem ser objecto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei. Todas as pessoas têm o direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respectiva rectificação. 5. O cumprimento destas regras fica sujeito a fiscalização por parte de uma autoridade independente.

#### 4. A SANÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD) POR ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL COMO EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), enquanto entidade estruturante da Administração Pública Digital Brasileira, tem o dever-poder-função de sancionar as pessoas, naturais ou jurídicas, que violem os preceitos da LGPD na questão de proteção e tratamento de dados pessoais, dentre eles os integrantes da própria Administração, sobretudo os órgãos federais e as pessoas jurídicas de direito público federais em sede de fornecimento de *internet* aos administrados.

Os agentes de tratamento de dados que pratiquem infrações que configurem desrespeito aos ditames da LGPD devem se sujeitar às sanções previstas nos artigos 52 e seguintes da Lei, cada qual com as suas referidas características dosimétricas, de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto.

Dentre os possíveis apenados - aqui utilizando o termo “apenado” para se referir às penas em sua concepção ampla, não estritamente jurídico-penal, diga-se de passagem -, estão os membros estruturantes da Administração Pública Digital Federal, sobretudo os órgãos federais e as pessoas jurídicas de direito público federais, os quais, quando descumprem os preceitos da LGPD ao fornecerem *internet* aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, devem ser responsabilizados administrativamente sob o crivo da ANPD, a qual, por sua vez, ao cumprir com o seu poder-dever-função administrativo(a) - que é ramificada pela doutrina em três etapas: regulamentador(a), fiscalizador(a) e sancionador(a) - em face de tais estruturas da Administração Pública Digital, aplica e exerce o princípio da autotutela, insculpido no regime da Administração Pública, em seu sentido *lato*.

De acordo com Cassoli,<sup>14</sup> o princípio da autotutela constitui uma forma interna de controlar os atos da Administração Pública através da qual essa utiliza o seu poder de controlar aqueles, anulando-os quando julgar necessário pelo critério da ilegalidade e/ou revogando-os à luz da inconveniência e da inoportunidade, numa espécie de controle interno.

O princípio da autotutela é passível de ser extraído da Súmula n.º 346 do Supremo Tribunal Federal, cujos verbete e Tese de Repercussão Geral se encontram assim dispostos:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.

Paralelamente, a Súmula n.º 473 do Excelso Pretório brasileiro também versa sobre o princípio da autotutela, com o seguinte trecho, com a mesma Tese do enunciado anterior:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivado de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

*Ex positis*, acerca do terceiro ponto, restou constatado que a ANPD pode sancionar órgãos federais e pessoas jurídicas de direito público federais pelo descumprimento de preceitos da LGPD em sede de fornecimento de *internet* aos administrados brasileiros, como exercício do princípio da Administração Pública em seu sentido *lato* da autotutela, com um caráter de

---

<sup>14</sup> Cassoli, Marcela Maria Marques. O princípio da autotutela da Administração Pública à luz das súmulas 346 e 473 do STF com ênfase nos princípios do contraditório e da ampla defesa. *Justiça do Direito*, Itajaí, v. 27, n. 2, p. 411-427, jul./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5335/rjd.v27i2.4680>. Disponível em: <<https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4680/3147>>. Acesso em: set. 2023.

controle interno, e de seu dever-poder-função administrativa (regulamentador(a), fiscalizador(a) e sancionador(a)), reputando atos como ilícitos, ilegais ou nulos, a depender das condições de cada episódio concreto.

Acerca da responsabilização dos órgãos federais e das pessoas jurídicas de direito público federais pelo descumprimento das normativas da LGPD no que diz respeito ao fornecimento de *internet* aos administrados, cogitou-se estudar a possibilidade de extensão da responsabilidade ao Poder Judiciário, através da judicialização das pretensões. A despeito que tal tópico exsurgir no decorrer da pesquisa, com o objetivo de se ater ao objeto de estudo delimitado para o presente trabalho, preferiu-se deixar a questão para outra futura e eventual pesquisa.

## **5. AXIOMAS JURÍDICO-DOCTRINÁRIOS RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (NTICS) PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL**

Em sede de fornecimento de *internet* aos administrados, a Administração Pública Digital Brasileira pode fazer uso de uma série de recursos, dentre os quais se encontram as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs), cuja implementação surte uma série de efeitos, os quais se resumem em três grandes axiomas trazidos pela doutrina jurídica, quais sejam: (a) o desenvolvimento de uma cultura de dados como ativo institucional; (b) a superação da aura de “fixidez” das soluções baseadas em novas tecnologias; e (c) a internalização do aprendizado digital como processo interativo e incessante.

Quanto ao primeiro axioma trazido pela doutrina, qual seja a implementação de uma desenvoltura cultural baseadas em dados como ativos institucionais, é proposto pela doutrina jurídico-administrativa que seja conferido, pela Administração Pública Digital, aos dados e às informações que porta o *status* de seu maior e mais importante ativo institucional.

De acordo com a doutrina, o axioma diz respeito à regulamentação de dados das mais variadas naturezas, produzidos e coligados diariamente por um provedor fixo de serviços, cuja amplitude hoje é atribuída ao Estado, na acepção lato do termo. De número de estabelecimentos comerciais passando por distribuição geográfica de sinais de trânsito, ainda compreendo volume de turistas, dentre tantas outras informações, a Administração Pública Digital, por conta do forte poder dos dados pessoais, detém, além dos meros dados dos cidadãos submetidos à sua jurisdição que possam ser classificados como pessoais, uma gigantesca massa de informações oriundas do desenvolvimento das suas atividades ordinárias, massa essa revestida de um riquíssimo potencial explicativo e preditivo (páginas 8 e 9).

Ademais, a consideração dos dados e informações como ativos institucionais elementares ao atuar da Administração Pública influi na formulação da percepção de que oportunidades para a coleta de dados representam potencial de ganho de qualidade para a atividade jurídico-político administrativa, tanto para aquela desenvolvida pela unidade empreendedora da coleta quanto para a estrutura administrativa como um todo.

Se mantendo no axioma, também é suscitado que a captação de dados empreendidas pela Administração deve almejar não só as informações diretamente relacionadas à atividade ou ao serviço diretamente informado, mas também ter em conta seu potencial de ampliação, adensamento ou qualificação da base de dados pré-existente.

Para concluir as percepções do primeiro axioma, ele, para ser implementado, depende do trabalho de três vertentes, quais sejam: (a) a implementação de uma literacia adequada e eficaz aos servidores públicos integrantes da Administração Pública Digital; (b) a quebra da lógica sistemática de que determinados dados ou informações são de acesso exclusivamente de uma estrutura ou outra da Administração Pública,

assim universalizando as suas portabilidades; e (c) o rompimento da imagem de que o único fator importante do atuar administrativo é o seu resultado da atividade ou conduta, assim trazendo à tona a relevância do seu meio – analogicamente, semelhante às questões de obrigação de meio e resultado do Direito Privado.

Partindo para a análise do segundo axioma, amparado na ideia de superação de um paradigma de rigidez das soluções baseadas em NTICs, é imprescindível que se supere o paradigma que a doutrina denomina de “pensamento computacional”, segundo o qual todo e qualquer problema ou demanda existente pode ser solucionado(a) através de um computador.

No ponto de vista colhido, a aplicação do axioma exige a compreensão da ideia de não definitividade da solução tecnológica, isto é, de sua constante atualização ou reconfiguração, num sentido evolutivo.

Ainda sob o ponto de vista encontrado, a superação do paradigma elencado por Bridle é fundamental para que não sejam “apequenadas” as infinitas e fortíssimas benesses passíveis de serem proporcionadas pela digitalização e pela virtualização à Administração Pública Digital e aos cidadãos, nos seus exercícios cívicos.

Por fim, superado o segundo postulado, o terceiro axioma diz respeito à internalização do aprendizado digital como um processo interativo e incessante.

Sobre ele, também merece ser ponderado que o processo educacional de digitalização e virtualização é indispensável no contexto de Administração Pública Digital que se vive atualmente, sendo insuficiente a mera implementação de NTICs.

Acerca dos riscos que se apresentam com as iniciativas fundadas em NTICs, sobretudo à luz dos serviços públicos digitais, a simples disponibilização das suas condições básicas de prestação, em um sítio eletrônico ou aplicativo, por exemplo, não representa o salto de qualidade que pretende revelar, em decorrência da alta potencialidade dos dados pessoais.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, decorrida a desenvoltura do presente artigo, primeiramente, restou devida e analiticamente constatado que, em se tratando de fornecimento de *internet* aos administrados da Administração Pública Digital brasileira, o direito à proteção de dados pessoais existe no ordenamento jurídico e deve ser observado, sobretudo porque está inscrito no artigo 5º, inciso LXXIX da Constituição Brasileira, na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, em outras normas legais relacionadas à matéria, na doutrina jurídica e na jurisprudência.

Na doutrina, o direito à proteção de dados pessoais é caracterizado de várias formas, dentre elas: (a) direito, com um caráter declaratório, também com uma dimensão de garantia, de natureza assecuratória; (b) fundamental, o que enseja o questionamento acerca da futura e eventual possibilidade de ser configurado como um direito humano; (c) autônomo, e não mera derivação dos direitos/garantias constitucionais à privacidade, intimidade e livre desenvolvimento da personalidade, inclusive do tipo digital; (d) subjetivo, atingindo a esfera de personalidade dos destinatários das normas em que está insculpido, assim permitindo que esses o invoquem, não sendo um mero direito disposto objetiva e abstratamente em normas jurídicas; e (e) de dimensão público-privada, no sentido de possuir potencial de eficácia tanto nas relações jurídicas entre particulares quanto nas travadas junto com o Ente Estatal, através das suas mais variadas figuras.

Ainda acerca do direito à proteção de dados pessoais, diante das suas características no sistema jurídico brasileiro, diante da sua importância à luz dos regimes sociais, econômicos, políticos e jurídicos empregados contemporaneamente e diante do encontro do fato de que é um direito

reconhecido por uma série de ordenamentos jurídicos mundiais, a exemplo do artigo 8º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, restou suscitado o questionamento e o futuro estudo mais aprofundado acerca da possibilidade de o direito em questão ser reconhecido perante o ordenamento jurídico mundial como um direito humano, insculpido em documentos normativos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

Ademais, restou consignado que, em sede de fornecimento de *internet* aos administrados brasileiros, é indispensável que a Administração Pública Digital Brasileira se atente à competência legislativa privativa da União Federal para versar sobre a matéria de proteção de dados pessoais, consoante literal hermenêutica do artigo 22, inciso XXX da Constituição Brasileira.

Ainda, restou percebido que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados tem o poder-dever-função administrativo(a) (regulamentador(a), fiscalizador(a) e sancionador(a)) de responsabilizar órgãos federais e pessoas jurídicas de direito público federais por violarem preceitos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais ao fornecerem *internet* aos administrados, enquanto representação do exercício prático do princípio da autotutela, segundo uma regra de controle interno.

Por fim, restou evidenciado que a doutrina jurídica apresenta três axiomas no que diz respeito à implementação de Novas Tecnologias de Informação e Comunicação pela Administração Pública Digital, quais sejam: (a) o desenvolvimento de uma cultura de dados como ativo institucional; (b) a superação da aura de “fixidez” das soluções baseadas em novas tecnologias; e (c) a internalização do aprendizado digital como processo interativo e incessante.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Armstrong, Paul. *Dominando as tecnologias disruptivas: aprenda a compreender, avaliar e tomar melhores decisões sobre qualquer tecnologia disruptiva que possa impactar seu negócio*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Autêntica Business, 2019, p. 20. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=oAmXDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT57&dq=Dominando+as+tecnologias+disruptivas:+aprenda+a+compreender,+avaliar+e+tomar+melhores+decis%C3%B5es+sobre+qualquer+tecnologia+disruptiva+que+possa+impactar+seu+neg%C3%B3cio.+&ots=aH9WaB4prt&sig=2dZrwUZtS3IX-bjX52\\_9D8K23jk#v=onepage&q=Dominando%20as%20tecnologias%20disruptivas%3A%20aprenda%20a%20compreender%2C%20avaliar%20e%20tomar%20melhores%20decis%C3%B5es%20sobre%20qualquer%20tecnologia%20disruptiva%20que%20possa%20impactar%20seu%20neg%C3%B3cio.&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=oAmXDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT57&dq=Dominando+as+tecnologias+disruptivas:+aprenda+a+compreender,+avaliar+e+tomar+melhores+decis%C3%B5es+sobre+qualquer+tecnologia+disruptiva+que+possa+impactar+seu+neg%C3%B3cio.+&ots=aH9WaB4prt&sig=2dZrwUZtS3IX-bjX52_9D8K23jk#v=onepage&q=Dominando%20as%20tecnologias%20disruptivas%3A%20aprenda%20a%20compreender%2C%20avaliar%20e%20tomar%20melhores%20decis%C3%B5es%20sobre%20qualquer%20tecnologia%20disruptiva%20que%20possa%20impactar%20seu%20neg%C3%B3cio.&f=false)>. Acesso em: set. 2023.

Camargo, Maria Carolina de Oliveira; Xavier, Fernando César Costa. O reconhecimento do direito à proteção de dados pessoais como direito subjetivo autônomo na ordem jurídica brasileira. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, p. 11-28, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.47975/IJDL.xavier.v.2.n.3>. Disponível em: <<https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/v2n3xavier2021/639>>. Acesso em: set. 2023.

Carvalho, Fábio Lins de Lessa; Reis, Camille Lima. O fomento às novas tecnologias na Administração Pública como direito ao desenvolvimento. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 57-67, set./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.47975/>

IJDL/3lima. Disponível em: <<https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/reis2020/24>>. Acesso em: set. 2023.

Cassoli, Marcela Maria Marques. O princípio da autotutela da Administração Pública à luz das súmulas 346 e 473 do STF com ênfase nos princípios do contraditório e da ampla defesa. *Justiça do Direito*, Itajaí, v. 27, n. 2, p. 411-427, jul./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5335/rjd.v27i2.4680>. Disponível em: <<https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4680/3147>>. Acesso em: set. 2023.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1985 p.

Dutra, Nyller; SOARES, Maurício Ricardo. *Direitos e garantias fundamentais: uma reflexão teórica*. Artigo apresentado como requisito para a obtenção de nota na disciplina de Direito Processual Penal, sob orientação da Professora Ms Vânia Maria Bemfica Guimarães Pinto Coelho. 2015. Disponível em:

<<https://www.fadiva.edu.br/documentos/jusfadiva/2015/10.pdf>>. Acesso em: set. 2023.

Filho, Clovis de Barros; LIMA, Adriano da Rocha. *Inovação e traição*. Um ensaio sobre fidelidade e tecnologia. Prefácio de Leandro Carnal. Rio de Janeiro: Vozes, 2017, p. 51-52. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=5eeUDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=Inova%C3%A7%C3%A3o+e+trai%C3%A7%C3%A3o.+Um+ensaio+sobre+fidelidade+e+tecnologia.+Pref%C3%A1cio+de+Leandro+Carnal.&ots=EIEiEpUWRD&sig=EAuir8L5s1ZhEDhliu2q9XMsjRc#v=onepage&q=Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20trai%C3%A7%C3%A3o.%20Um%20ensaio%20sobre%20fidelidade%20e%20tecnologia.%20Pref%C3%A1cio%20de%20Leandro%20Carnal.&f=false>>. Acesso em: set. 2023.

Keppen, Mariana; PIRONTI, Rodrigo. Metaverso: novos horizontes, novos desafios. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 57-67, set./dez. 2021. DOI: 10.47975/digital.law.vol.2.n.3.

Disponível em:

<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/IJDL\_v\_02\_n\_03\_Completo.pdf>. Acesso em: set. 2023.

Magalhães, Marcus Abreu de. Data protection regulation: a comparative law approach. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 33-53, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.47975/IJDL.magalhaes.v.2.n.2>. Disponível em: <<https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/magalhaes2021/230>>.

Acesso em: set. 2023.

Martins, Ricardo Marcondes. Proteção de dados pessoais e Administração Pública. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 133-149, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.47975/IJDL/1martins>. Disponível em: <<https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/martins2021/35>>. Acesso em: set. 2023.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. 1150 p.

Sales, Fernando Augusto de Vita Borges de Sales. *Manual da LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*. 2ª ed. São Paulo: Mizuno, 2021. 176 p.

Sarlet, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. 934 p.

Schiefler, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. *Administração Pública digital e a problemática da des-*

igualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.47975/IJDL/1schiefler>. Disponível em: <<https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/schiefler2020/270>>. Acesso em: set. 2023.

Silva, Nuno Sousa e. *A Internet - um objecto para o Direito Administrativo Global?* Texto que constitui suporte escrito, com alguns desenvolvimentos pontuais, de uma exposição oral feita no seminário de Doutorado lecionado pelo Professor Doutor Mário Aroso de Almeida. Assistente da Universidade Católica Portuguesa (Porto). 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2586194>. Disponível em: <<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=359103099101005115124101002076115065023050001054093024010087023068124120077088066027031029003043109007047088109081069104073012052>>

Valle, Vanice Lírio do. Três axiomas para o agir administrativo fundado em novas tecnologias de informação e comunicação. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 11-28, jan./abr. 2021. DOI:<https://doi.org/10.47975/IJDL/1valle>. Disponível em: &lt;<https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/2021valle/30>&gt;. Acesso em: set. 2023

Zimmermann, Rafael; Santos, André Leonardo Copetti. O contratualismo clássico: a necessidade do controle social como um meio de resolução da crise institucional moderna. Relatório técnico-científico expandido referente ao projeto de iniciação científica intitulado Cidadania e Jurisdição Constitucional no Brasil, fomentado pela Unijuí - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e apresentado no XXIII Seminário de Iniciação Científica da Unijuí. 2015. Salão do Conhecimento. Disponível em: &lt;file:///C:/

Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/5305-Texto%20do%20artigo-22914-1-10- 20150828.pdf>. Acesso em: set. 2023.

Zuboff, Shoshana. Big Other: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização de informação. In: Bruno, Fernanda et al. Tecropolíticas da vigilância: perspectivas da margem. São Paulo: Boitempo, 2018. Disponível em: &lt;[https://www.researchgate.net/profile/Lucas-Melgaco-2/publication/329444654\\_Tecnopoliticas\\_da\\_Vigilancia\\_Perspectivas\\_da\\_Margem/links/5f68fc78299bf1b53ee96f86/Tecnopoliticas-da-Vigilancia-Perspectivas-da-Margem.pdf#page=18](https://www.researchgate.net/profile/Lucas-Melgaco-2/publication/329444654_Tecnopoliticas_da_Vigilancia_Perspectivas_da_Margem/links/5f68fc78299bf1b53ee96f86/Tecnopoliticas-da-Vigilancia-Perspectivas-da-Margem.pdf#page=18)>. Acesso em: set. 2023.

# LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO. UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE SISTEMAS DE LUHMANN

## THE RECOGNITION OF RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES IN MÉXICO. AN ANALYSIS FROM LUHMANN'S SYSTEMS THEORY

MARCO ANTONIO CONTRERAS MINERO\*

### RESUMEN

Este artículo pretende entender cómo los sistemas político y jurídico han participado en el reconocimiento de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en México. Para ello, se analizan los antecedentes de la reforma constitucional de 2001, a partir de la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann. Plateamos como hipótesis que, tras la declaración de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) al Estado mexicano, el sistema derecho se adaptó a través de un cambio de programas (leyes), que culminó con la promulgación de la citada reforma constitucional. Consideramos que un análisis desde esta perspectiva ofrece una visión novedosa para comprender con otra óptica la reforma constitucional.

\* Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y la Universidad Menéndez Pelayo. Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad Castilla-La Mancha. Cursó la Maestría en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente cursa el Doctorado en Derecho en la Universidad de Valencia, España.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución, derechos de los pueblos indígenas en México, teoría de los sistemas, Niklas Luhmann.

**ABSTRACT**

This paper aims to explore the role of the systems: political and law, in the recognition of the constitutional rights of indigenous peoples in Mexico, in this sense, we have conducted an analysis of the antecedents of the constitutional reform of August 14<sup>th</sup>, 2001, using Niklas Luhmann's systems theory. We hypothesize that following the declaration of war by the Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (in spanish) against the Mexican State, the legal system in Mexico was adapted through a change in its programs (laws) with the constitutional reform. We consider that an analysis from this perspective is novel for the better understanding the constitutional reform.

**KEYWORDS:** Constitution, rights of indigenous peoples in Mexico, systems theory, Niklas Luhmann.

**SUMARIO.** Introducción. Breves consideraciones respecto de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann. 1. El EZLN y el TLCAN. 2. Reacciones del Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión al EZLN. 3. La reforma de 2001 ¿acomplamiento estructural? Reflexiones finales. Fuentes.

## **INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este trabajo es entender la participación de los sistemas político y jurídico en el reconocimiento de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en México. Para lograr el objetivo realizaremos un análisis de los antecedentes de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, utilizando la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann. Es importante mencionar que no se profundizará en los fundamentos de la teoría de

Luhmann,<sup>1</sup> sino que se llevará a cabo el análisis a partir de dicha teoría, obviando su explicación a detalle.

Este trabajo pretende proporcionar un análisis alternativo del proceso que condujo a la constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas en México. La reforma citada es consecuencia de los antecedentes que expondremos a continuación, nuestra hipótesis es que tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el sistema derecho se adaptó mediante un cambio de programas (leyes) con la promulgación de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001.

Antes de iniciar nuestro análisis, es conveniente realizar algunas precisiones metodológicas. Este trabajo no abordará de manera diacrónica todos los eventos que sucedieron a partir del levantamiento del EZLN,<sup>2</sup> tal pretensión superaría los alcances de este documento. En cambio, nos enfocaremos en hechos específicos que transcurrieron entre 1994-2001, que nos permitirán comprobar la hipótesis planteada. Aunque reconocemos la importancia del sistema económico en el tema que aquí se trata, en este trabajo nos enfocaremos principalmente en los sistemas político y jurídico. Esta decisión se basa en que, según la teoría de sistemas de Luhmann, el acoplamiento estructural entre estos dos sistemas se ve reflejado en la Constitución.

Nuestro estudio se desarrolla de la siguiente manera: en un primer momento analizaremos dos sucesos históricos, el levantamiento del EZLN y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN por sus siglas en español). Nuestro análisis partirá de la teoría de sistemas de

---

<sup>1</sup> Para este efecto, además de la vasta obra producida por Niklas Luhmann, puede consultarse para una explicación más sucinta pero no por ello menos rigurosa, Fix- Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, Ciudad de México, UNAM, IJ, 2020, específicamente el Capítulo I “Sociología, economía y derecho. Observaciones desde la teoría de los sistemas sociales”.

<sup>2</sup> Véase Bonifaz Alfonso, Leticia, *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, Ciudad de México, FCE, 2017, p. 224-234.

Niklas Luhmann. Posteriormente, explicaremos cómo, desde nuestro punto de vista, el sistema político y jurídico procesaron dichos eventos a través del análisis de las acciones desplegadas por el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. A continuación, analizaremos el acoplamiento estructural del sistema jurídico que, después de algunos años, pudo procesar algunas de las demandas de los pueblos indígenas a través de su propio sistema, plasmándolas en la reforma constitucional de 2001. Aunque esta reforma no cumplió con todas las aspiraciones del EZLN, sí consideramos que provocó un acoplamiento estructural de los sistemas. Finalmente, presentaremos algunas reflexiones finales.

## BREVES CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA TEORÍA DE SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN

Previo al estudio planteado, es conveniente mencionar algunos conceptos de la teoría de sistemas dado que, como se ha advertido, los utilizaremos para el análisis. Luhmann considera a los (sub)sistemas<sup>3</sup> (económico, político, jurídico, etc.) como sistemas especiales, diferenciados funcionalmente, ya que cumplen una determinada y exclusiva función en el sistema global<sup>4</sup>. Estos sistemas son autónomos y autorreferenciales, y reproducen de forma autopoietica<sup>5</sup> sus operaciones, lo cual garantiza su auto-

<sup>3</sup> Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, trad. por Javier Torres Nafarrate, 2a. ed., Herder, 2005, p. 473. El autor, en el Capítulo 9 denominado “Política y Derecho”, se refiere al sistema político y jurídico como “subsistemas del sistema llamado sociedad”, no obstante, en la obra usa “sistema jurídico” y “sistema político” sin el prefijo, por lo cual, en el texto se usa indistintamente.

<sup>4</sup> Fix Fierro, op. cit., p. 19-22.

<sup>5</sup> Tal como explica el propio Luhmann, “Humberto Maturana con su concepto de *autopoiesis* introduce un elemento nuevo. Los sistemas autopoieticos son aquellos que por sí mismos producen no sólo sus estructuras, sino también los elementos de los que están constituidos —en el entramado de estos mismos

mía de los demás sistemas. Cada sistema es abierto y cerrado al mismo tiempo, la clausura operativa sirve para que el sistema, al recibir información del entorno, pueda producir su complejidad (extrayendo “orden del ruido”). Para procesar, a través de su código binario<sup>6</sup> y sus programas, los datos que están dentro y fuera del sistema.<sup>7</sup> El sistema está compuesto de su propia estructura, la cual forma “como respuesta continuada frente a las continuas ‘irritaciones’ provenientes del exterior”.<sup>8</sup>

Hemos dicho antes que estos sistemas son abiertos y cerrados al mismo tiempo. Esto se da como consecuencia de la relación que existe entre autopoiesis y acoplamiento estructural, a través de este último “se garantiza siempre una adaptación suficiente para la continuidad de la *autopoiesis*”.<sup>9</sup>

Explica Luhmann que los programas pueden adaptarse: “los sistemas se mantienen determinados estructuralmente y clausurados porque únicamente ellos mismos pueden fijar sus programas y ejecutarlos. Sin embargo, en la selección de los programas que sirven para seleccionar las operaciones, pueden ser irritados e influidos por el entorno”.<sup>10</sup> En este sentido, los programas son reglas de decisión que fijan “las condicio-

---

elementos”. Véase Luhmann, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, trad. por Javier Torres Nafarrate, México, Herder, 2006, p. 44- 45.

<sup>6</sup> Luhmann expone que “gracias al código binario existe un valor positivo que llamamos derecho, y un valor negativo que llamamos no-derecho. El valor positivo se aplica cuando un asunto coincide con las normas del sistema. El valor negativo se aplica cuando un asunto infringe las normas del sistema.” véase Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, op. cit., p. 236.

<sup>7</sup> Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, cit., p. 97.

<sup>8</sup> García Amado, Juan Antonio, *La Filosofía del derecho de Habermas a Luhmann*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 51. Nota: el libro fue consultado en formato digital por tanto la página puede variar, en cualquier caso, véase el apartado “7. ¿Sistemas cerrados o abiertos?, perteneciente al Capítulo III.

<sup>9</sup> Luhmann, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, cit., p. 351.

<sup>10</sup> Véase en Luhmann, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, cit, p. 446.

nes mediante las cuales el valor (o el valor opuesto) queda asociado de manera correcta o falsa”.<sup>11</sup>

Respecto del concepto de acoplamiento estructural, Fix-Fierro menciona que un aspecto importante de los sistemas sociales, funcionalmente diferenciados, es que estos “adquieren autonomía operativa al mismo tiempo que desarrollan “acoplamientos estructurales” —es decir, estructuras de dependencia y colaboración mutuas— que cierran y abren determinadas posibilidades de coevolución de los sistemas involucrados”.<sup>12</sup> Estos dos conceptos de Luhmann (programas y acoplamiento estructural) serán parte importante de lo que expondremos a continuación.

## 1. EL EZLN Y EL TLCAN

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, el 1 de enero de 1994, sucedieron dos hechos históricos. Uno de ellos estaba previsto por el Gobierno mexicano, mientras que el otro no. El evento previsto fue la entrada en vigor del TLCAN.<sup>13</sup> Por otro lado, el evento imprevisto fue el levantamiento del EZLN a través de una declaración de guerra<sup>14</sup> contra el Estado mexicano. Ambos hechos modificaron de distintas formas el entorno social del México hasta entonces conocido.

En un primer momento, el gobierno federal intentó usar su fuerza militar para resolver el conflicto. Sin embargo, el presidente de México no tardó mucho en darse cuenta de que las

<sup>11</sup> Ibidem. p. 594.

<sup>12</sup> Fix-Fierro, op. cit., p. 5.

<sup>13</sup> En su momento se puso en evidencia que el contenido del TLCAN era contrario a diversos artículos de la CPEUM, a este respecto, véase Contreras Méndez, Marco Antonio, “El Tratado de Libre Comercio y la modificación del orden jurídico interno”, *Tlamelaua. Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas*, Puebla, año IV, núm. 6, octubre de 1993, p. 19-35.

<sup>14</sup> La “Primera Declaración de la Selva Lacandona” fue el documento que contenía dicha declaración de guerra.

soluciones simplificadoras que habían funcionado en el pasado ya no operarían en un escenario mucho más complejo. Como señala Leticia Bonifaz, con el cese al fuego, el “conflicto se llevó a cabo por la vía política”.<sup>15</sup> Aunque en un principio se pensó que este suceso impactaría sólo en la entidad federativa de Chiapas, con el tiempo se comprobó que sus efectos se extendieron en todo el país, e incluso provocaron reacciones en todo el mundo.

Estos dos sucesos transformaron el entorno, los sistemas: político, económico y jurídico, observarían el entorno de forma diferente,<sup>16</sup> a través su propio código binario y sus programas. A propósito del TLCAN, Lorenzo Meyer subrayó que con la firma del Tratado el gobierno salinista derrumbó lo que denominaba como el “Muro Histórico Mexicano”,<sup>17</sup> un muro invisible, más simbólico que real, pero que dividía a los Estados Unidos de Norteamérica y a México.

Por su parte, Contreras Méndez en un artículo titulado “La Seguridad Nacional de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, plantea la cuestión de si la entrada en vigor del TLCAN fue una simple coincidencia con la crisis nacional que se suscitó en virtud del levantamiento zapatista. Dicho autor llega a la conclusión de que no se trata de una coincidencia en tiempo y espacio, sino más bien de una relación causa-efecto.<sup>18</sup>

Además, Ordóñez Mazariegos destaca que, a través de los procesos de globalización, la lógica neoliberal intenta imponer una

<sup>15</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia, op. cit, p. 224.

<sup>16</sup> Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, cit., p. 77. El autor menciona que “la teoría de sistemas trabaja con su propia distinción directriz: sistema/entorno. Por ello se ve obligada a indicar siempre el sistema de referencia— ya que cada sistema observa el entorno de forma diversa.”

<sup>17</sup> Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Random House Mondadori, 2008, p. 223 y ss.

<sup>18</sup> Contreras Méndez, Marco Antonio, “La Seguridad Nacional de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Tlamelaua. Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas*, Puebla, año VIII, núm. 11/12, mayo de 1997, pp. 220- 221.

“homogenización cultural a nivel mundial”. Por lo tanto, sostiene que “no nos debe extrañar el levantamiento zapatista del 1 de enero 1994 (...) movimiento indígena reivindicador y contestatario, contrapuesto a las políticas neoliberales del Estado mexicano”.<sup>19</sup> De manera similar, Arroyo Picard considera que los Tratados de Libre Comercio, impulsados por Estados Unidos, “no son otra cosa que convertir en ley supranacional obligatoria, y con mecanismos efectivos para hacerla cumplir, la ideología neoliberal”.<sup>20</sup>

Mientras que el gobierno mexicano se empeñaba en proyectarse hacia el exterior como un país unido y sin conflictos, el levantamiento zapatista le recordó que aún había numerosos asuntos internos sin resolver. Las demandas de los pueblos indígenas no habían encontrado el cauce jurídico adecuado. El levantamiento armado rompió con esa aparente homogeneidad que se percibía en la Constitución, evidenciando que, hasta ese momento, el sistema derecho no había contemplado las demandas de los pueblos indígenas.

Sostenemos que el levantamiento del EZLN marcó un hito en la reivindicación histórica de los derechos de los pueblos indígenas. La reforma,<sup>21</sup> en 1992, del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) lamentablemente no tuvo un enfoque en clave de derechos. En ese sentido, Fix-Fierro

<sup>19</sup> Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador, “Tradición y modernidad. Encuentros y desencuentros de los pueblos indios frente al indigenismo y los procesos de globalización” en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos VII Jornadas Lascasianas*, México, III- UNAM, 1999, p. 138.

<sup>20</sup> Arroyo Picard, Alberto, “Refrescando la memoria: ¿Qué es el TLCAN y cómo se negoció?”, *La Jornada del campo*, 16 de noviembre de 2013, disponible en: [t.ly/dBte](https://t.ly/dBte) [consultado el 5 de junio de 2020].

<sup>21</sup> La reforma al artículo 4º de la CPEUM publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, reconoció la composición pluricultural sustentada en los pueblos indígenas, remitiendo a una ley secundaria los derechos inherentes a los pueblos indígenas y reconociendo las “prácticas y costumbres jurídicas” en los juicios y procedimientos agrarios en los términos de dicha ley.

señala que “fácilmente puede advertirse que no está formulado expresamente en términos de *derechos*, ni individuales ni colectivos, sino de obligaciones del Estado a través de la Ley”.<sup>22</sup>

González Galván enfatiza que dicha constitucionalización fue más bien una “simulación democrática” que una realidad. Aunque con la reforma del 28 de enero de 1992 se reconoció a los pueblos indígenas en la Constitución mexicana, en la práctica, dicha positivización de derechos no implicaba una pretensión real de aplicarlos. Se trataba más bien de un “Refórmese, pero no se aplique”. Dicho autor menciona que el levantamiento del EZLN obligó mediante las armas a un diálogo intercultural que había estado pendiente por cientos de años.<sup>23</sup>

Actualmente, asociamos estos hechos (la firma del TLCAN y el levantamiento del EZLN) con dos personajes en concreto: el entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari y el Subcomandante Marcos. Podemos considerar a estos personajes como representantes de determinadas posturas. Por ejemplo, en relación con el TLCAN, Lorenzo Meyer señalaba que el presidente Salinas era un representante de “una formidable coalición de elites nacionales y extranjeras”,<sup>24</sup> las cuales se beneficiarían de los términos del Tratado. Por otro lado, el Subcomandante Marcos fue vocero del EZLN, movimiento que, de acuerdo con González Galván,<sup>25</sup> fue el catalizador de las demandas de los pueblos indígenas.

Es importante recordar que, según la teoría de sistemas de

<sup>22</sup> Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos. Cien años de evolución de los derechos en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2018, pp.71 y 72.

<sup>23</sup> González Galván, Jorge Alberto, “La Reforma Indígena: hacia una constitución plurinacional y pluricultural”, en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados- IJJ, 1998, p. 86 y 87.

<sup>24</sup> Meyer, Lorenzo, op. cit., p. 226.

<sup>25</sup> González Galván, Jorge Alberto, “Debate nacional sobre derechos indígenas: lo que San Andrés propone, ¿San Lázaro descompone?”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, IJJ, 2002, p. 271.

Luhmann, el sujeto humano es “un sistema que no forma parte de la sociedad, sino que se encuentra en el entorno de los sistemas sociales”.<sup>26</sup> Por su parte, García Amado, apunta a este respecto que “para Luhmann nada puede emerger de la conciencia individual con relevancia social, que no le haya sido previamente imputado como posibilidad por los mismos sistemas sociales”.<sup>27</sup> De esta manera, podemos entender que los sistemas operan de manera autónoma al margen del sujeto individual. Simplificando lo anterior, para la teoría de Luhmann la sociedad se compone por comunicaciones y no por personas<sup>28</sup>.

## 2. REACCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN AL EZLN

En respuesta al levantamiento del EZLN, el Ejecutivo Federal inicialmente desplegó la fuerza militar del Ejército Mexicano. Sin embargo, días después, el 12 de enero de 1994, los ciudadanos se manifestaron en el Zócalo exigiendo un “alto a la carnicería”.<sup>29</sup> Ante esta situación, el presidente de la República decidió suspender su iniciativa y buscó el cauce político para dar

<sup>26</sup> Izuzquiza, Ignacio, *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*, Barcelona, Anthropos, 1990, p. 230.

<sup>27</sup> García Amado, op. cit., véase el apartado “11. ¿Un mundo sin sujetos?” del Capítulo III.

<sup>28</sup> “La sociedad es el sistema autorreferente y autopoietico de todas las comunicaciones significativas. Sus componentes son comunicaciones, y no unidades como hombres o normas.” Véase en Izuzquiza, Ignacio, *op cit.*, pp. 282 y 283. En dicha obra se destaca lo siguiente: “Hay un rasgo extremadamente importante en la teoría sociológica de Luhmann, que, por su escandalosa radicalidad, ha originado encendidas críticas negativas. Se trata del rechazo que hace Luhmann de dos categorías centrales de la tradición sociológica: el rechazo del concepto antropológico de hombre como componente de la sociedad y el rechazo del concepto de acción como elemento central de análisis de la sociología” (pp. 230 y 231).

<sup>29</sup> Editorial, “La Jornada 94”, *La Jornada*, 15 de junio de 2009, disponible en: [t.ly/veco](https://t.ly/veco) [consultado el 5 de junio de 2020].

solución al conflicto.<sup>30</sup> A cambio de la paz y de aceptar la legalidad, se ofreció amnistía a los participantes del levantamiento.

La Ley de Amnistía se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 22 de enero de 1994, constaba de escasos cuatro artículos y dos transitorios. En su artículo 1º se otorgaba la amnistía prometida por el presidente; en su segundo párrafo se mencionaba: “El Ejecutivo Federal integrará una Comisión que coordinará los actos de aplicación de la presente ley”. En el artículo 3º de la Ley se disponía: “Los efectos a que se refiere este artículo se producirían a partir de que la Comisión declare la cesación definitiva de los actos de hostilidad”, condición suspensiva que, como señala Bonifaz Alfonso, nunca se concretó debido a que no se firmaron los acuerdos de paz.<sup>31</sup>

La intervención de Manuel Camacho Solís, designado como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, no produjo los resultados esperados. Además, el asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994, cambió el panorama electoral. Ernesto Zedillo, con quien Camacho compartía diferencias, se convirtió en el contendiente por la presidencia de la República. En este contexto, el 16 de junio de dicho año, Camacho renunció.<sup>32</sup> El asesinato de Luis Donaldo Colosio también tuvo efectos en el sistema económico, el cual empezó a sumar desconfianza por parte de los inversionistas. Este evento se sumó al problema de seguridad nacional.

Estos hechos nos permiten analizar desde la teoría de

<sup>30</sup> El Gobierno mexicano reaccionó a la declaración de guerra del EZLN “mediante la movilización de hasta 12,000 hombres del Ejército Federal”. Sin embargo, las “crecientes críticas internas y externas [...] así como la preocupación por las posibles consecuencias del conflicto para la estabilidad económica y social, obligan al Gobierno a cambiar de estrategia y a apostar por una salida política.”, véase Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, “Chiapas: El escenario de una rebelión”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 84, 1994, pp. 165 y 166.

<sup>31</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia, op.cit, pp. 224-228.

<sup>32</sup> Idem.

Luhmann cómo los sistemas (derecho y político) fueron “irritados” por el “entorno”, obligando al sistema a adaptarse a través del cambio de sus programas. En la teoría de sistemas de Luhmann, la Constitución representa el acoplamiento estructural entre el sistema político y el jurídico, el cual canaliza la “irritación mutua de estos sistemas”.<sup>33</sup> Sin embargo, Luhmann sostiene que el sistema jurídico y político son diversos, si bien para “su aplicación el derecho depende de la política”,<sup>34</sup> el sistema derecho solo puede ver aquello que es derecho –lo que es filtrado a través de su código y puede procesarlo con sus programas (en este caso las normas constitucionales)–. Así, “no hay derecho fuera del derecho”.<sup>35</sup>

Por otra parte, el sistema político al ser diferenciado no tiene el mismo código, sino que su código es gobierno/oposición, la política usa el poder como medio de comunicación.<sup>36</sup> El sistema político percibe el entorno de forma diversa al sistema derecho, el cual sólo puede ver lo jurídicamente legal o ilegal. Según la teoría de sistemas, cuando se modifica una ley, o expide una nueva, equivale a cambiar los programas del sistema derecho para que éste adapte sus estructuras.

Tal como expresa Contreras Méndez, el presidente Salinas dejó su cargo sin haber “resuelto del todo, ni lo económico ni lo político de la crisis”. Además, el gran proyecto del TLCAN no cumplió con las promesas iniciales; más bien, se tradujo en “mayor dependencia del capital extranjero; creciente inestabilidad política y social; incremento de la inseguridad pública; una

<sup>33</sup> Torres Nafarrate, Javier, *Luhmann: la política como sistema*, México, FCE, 2004, p. 368.

<sup>34</sup> Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, cit., p. 208. Luhmann expresa lo siguiente: “Para su aplicación el derecho depende de la política y sin la perspectiva de esta imposición no existe ninguna estabilidad normativa convincente que sea atribuible a todos. La política, a su vez, utiliza el derecho para diversificar el acceso al poder concentrado políticamente. Pero precisamente la actuación conjunta presupone la diferenciación de los sistemas.

<sup>35</sup> García Amado, op. cit., p. 63. véase el apartado “13. Un sistema prototípico: el sistema jurídico”.

<sup>36</sup> Izuzquiza, Ignacio, op. cit., pp. 298 y 299.

injerencia más abierta de los Estados Unidos, en los asuntos internos del país; mayor agresividad de los grupos antimexicanos; entre otras cosas”.<sup>37</sup> En este contexto, se puede afirmar que el sistema político percibía de forma distinta al sistema derecho el problema del levantamiento zapatista.

La Ley de Amnistía de 1994 no fue útil para generar los acuerdos esperados en el plano político. El 21 de agosto de 1994, después de unas cuestionadas elecciones, Ernesto Zedillo resultó electo presidente de la República. El 13 de octubre de 1994, se creó la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) propuesta por el obispo Samuel Ruiz al EZLN. En noviembre de ese mismo año, el Congreso de la Unión volvió a intervenir para tratar de resolver el conflicto creando la “Comisión Plural Especial de Atención y Seguimiento al conflicto derivado de los hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1994”.<sup>38</sup>

Una vez en la presidencia, Ernesto Zedillo propuso, el 14 de diciembre de 1994, la Comisión para el Diálogo y la Mediación por la Paz. Esta comisión reconocería a la CONAI e incluiría a un número determinado de legisladores de todos los partidos representados en cada una de las dos cámaras del Congreso de la Unión.<sup>39</sup> Con esto se veía un intento de colaboración de poderes para resolver un problema de tal magnitud.

Sin embargo, el 9 de febrero de 1995, el gobierno federal modificó la estrategia para atender el conflicto: se libraron órdenes de aprehensión contra los dirigentes del EZLN por parte de la entonces Procuraduría General de la República.<sup>40</sup> Este hecho

<sup>37</sup> Contreras Méndez, Marco Antonio, “La Seguridad Nacional ...”, cit., p. 234.

<sup>38</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia, op.cit, pp. 228 y 229

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Ahora es un Órgano Constitucional Autónomo, denominado “Fiscalía General del Estado”, por lo cual es independiente del Poder Ejecutivo, para más información sobre este tipo de órganos en el contexto mexicano véase: Acuayte González, Gerardo, “Motivos de la irrupción de los órganos constitu-

fue considerado una traición, debido a que un día antes el Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, había sostenido reuniones con los zapatistas. Martínez Veloz estima que el acto fue una trampa del gobierno para “preparar un golpe mortal a la comandancia zapatista, el cual satisficiera por un lado a los sectores duros del Ejército y la derecha mexicana”.<sup>41</sup> Aquel día, el Ejército Mexicano ocupó poblaciones de Chiapas y, según testigos, violó derechos humanos tanto en las zonas civiles como en las de conflictos. El 12 de febrero el EZLN hizo un llamado a detener la acción del Ejército, en paralelo fueron realizadas movilizaciones nacionales e internacionales en favor de la causa zapatista.<sup>42</sup> Una vez más, el discurso zapatista se impuso a la cerrazón del gobierno y su incapacidad para gestionar el conflicto.

Por lo anterior, se considera que fue el descontento social el que provocó que el 11 de marzo de 1995 se publicara en el DOF la “Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas”. Esta ley constaba de 13 artículos y 3 disposiciones transitorias. El artículo 3º estableció la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) para lograr el “acuerdo de concordia y pacificación”, contemplado en dicha Ley.

Analicemos estos hechos desde la teoría de sistemas. A pesar de los intentos de resolver el conflicto a través de la modificación de los programas del sistema derecho, el presidente Zedillo se encontró con la imposibilidad de lograr una solución.

---

cionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano” y, Contreras Minero, Marco Antonio, “¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México?”, ambos textos en López Olvera, Miguel Alejandro, *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, IIJ-UNAM, 2020.

<sup>41</sup> Martínez Veloz, Jaime, “EZLN: el fantasma del 9 de febrero de 1995” en *La Jornada*, 5 de junio de 2009, disponible en: t.ly/bvZR [consultado el 5 de junio de 2020].

<sup>42</sup> Gómez, Magdalena, “Las traiciones de febrero”, *La Jornada*, 7 de febrero de 2017, disponible en: t.ly/YVe1 [consultado el 5 de junio de 2020].

Dado que el sistema político recibía del entorno las irritaciones del problema económico (fuga de capitales, el *Efecto Tequila*) –los cuales pertenecen al ámbito del sistema económico– decidió utilizar sus facultades, establecidas en la Constitución, para imponer autoritariamente su gobierno<sup>43</sup>. Sin embargo, el entorno social respondió con más irritaciones, y el presidente Zedillo volvió a reencaminar por la vía de la conciliación política. Esto demuestra cómo cada sistema procesaba la información del entorno de acuerdo con sus propios códigos y programas.

Leticia Bonifaz destaca que la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, “sirvió para formalizar la interacción de los poderes federales (Ejecutivo y Legislativo) con los representantes del EZLN”. Además, esta ley concedió mayor amplitud para la negociación que la Ley de Amnistía. Con ello, se pudieron delinear los efectos de la amnistía en el acuerdo previsto en la Ley.<sup>44</sup> Esta observación es importante porque refleja que la Ley de Amnistía fue el intento del presidente Salinas para que el sistema de derecho pudiera procesar el conflicto y, para que, a su vez, el sistema político pudiera intervenir a través de la Comisión respectiva. No obstante, la Ley resultó ser demasiado acotada y el sistema político tenía poco margen para negociar, lo cual no pasó con la Ley del 11 de marzo de 1995.

La teoría de sistemas de Niklas Luhmann ofrece un marco para analizar una variedad de temas, entre ellos, la crisis de confianza del derecho. Según Luhmann, puede presentarse el caso en que el derecho ya no sea respetado y tampoco pueda ser impuesto. En tal escenario, las condiciones rebasan una simple violación a la ley, es entonces cuando se da una “crisis de confianza del derecho”.<sup>45</sup> Desde nuestro punto de vista, el levanta-

<sup>43</sup> Recordemos la cercanía que había entre la Procuraduría General de la República y el Poder Ejecutivo.

<sup>44</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia, *op.cit.*, pp. 228-231.

<sup>45</sup> Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, cit., p. 189. Luhmann, menciona que “el derecho tiene también propensión a las crisis de confianza que

miento del EZLN es una manifestación palpable de la crisis de confianza en el derecho. Se trata de una crisis del derecho, un sistema que por mucho tiempo excluyó a un sector de la población. Como hemos observado, el problema trasciende la cuestión de si el EZLN cometió o no algún delito, o si incumplió una ley o no. El núcleo de la crisis radica en el derecho mismo, en las normas constitucionales que no contemplaban ni los derechos ni las demandas de los pueblos indígenas.

Además, entendemos con Luhmann que pueden presentarse casos en los que el derecho mismo produzca las situaciones de conflicto a través de sus regulaciones.<sup>46</sup> Los conflictos permiten que el derecho evolucione; por ello, afirma Luhmann que “sin los conflictos, no habría derecho; el derecho no se renovarían y terminaría cayendo al olvido”.<sup>47</sup> Se puede afirmar que el conflicto entre el EZLN y el gobierno mexicano puso de manifiesto la necesidad de revisar y adaptar las estructuras legales para abordar las demandas de los pueblos indígenas y restablecer, de algún modo, la confianza en el sistema derecho.

En el siguiente apartado veremos si la reforma de 2001 permitió que el sistema derecho se acoplara estructuralmente con el sistema político, aprendiendo del entorno.

### **3. LA REFORMA DE 2001 ¿UN ACOPLAMIENTO ESTRUCTURAL?**

El 16 de febrero de 1996 se firmó el acuerdo establecido en la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas.

---

se transmiten simbólicamente. Cuando ya no se respeta el derecho o cuando, hasta donde es posible, ya no se impone, las consecuencias rebasan por mucho lo que de inmediato se presenta como violación de la ley. Entonces el sistema tiene que recurrir a formas más naturales para restaurar, de nuevo, la confianza.”

<sup>46</sup> Ibidem, p. 200.

<sup>47</sup> Idem. Luhmann menciona que “los conflictos constituyen motivos de aprendizaje para el derecho”.

Dicho acuerdo se denominó “Acuerdo sobre Derechos y Cultura Indígena”, mejor conocido como los “Acuerdos de San Andrés” (ASA), los cuales fueron interpretados por la COCOPA para generar la reforma constitucional en materia indígena. Inicialmente el EZLN aceptó la propuesta, pero luego esta fue modificada por el Gobierno Federal y con ello el EZLN se replegó del diálogo, dedicándose a fortalecer su movimiento y autonomía. Posteriormente, el presidente Vicente Fox, tomó la propuesta de la COCOPA y la presentó como iniciativa de reforma a la Constitución, misma que fue modificada por el Congreso de la Unión y publicada el 14 de agosto de 2001 en el DOF.<sup>48</sup>

Por lo anterior, Carrillo Nieto sostiene que la reforma constitucional de 2001 se asemeja más a una “contrarreforma indígena”, porque traicionó los acuerdos de San Andrés. Así, la considera como una de las reformas constitucionales que impulsaron el neoliberalismo en México entre 1982 y 2013.<sup>49</sup>

Antes de la modificación al artículo 2º de la constitución mexicana, González Galván había señalado que una reforma en materia indígena tendría que contemplar la modificación de las decisiones jurídico-políticas fundamentales. Dicho autor se preguntaba si tal reforma implicaría necesariamente un cambio de la estructura del Estado, expresándolo de la siguiente manera:

Cómo se podría, entonces, superar la paradoja de pretender una reforma integral que supone la revisión de todo el artículo de la Constitución, sin alterar las partes (buenas partes) donde constan, implícita y explícitamente, las ‘decisiones jurídico-político fundamentales’. Hacer una reforma integral sin alterar dichas decisiones nos llevaría relegitimar el colonialismo jurídico-político en el

<sup>48</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia, op.cit., pp. 232-234.

<sup>49</sup> Véase Carrillo Nieto, Juan José, “Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México”, en Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos Matamoros, Mylai (coords.), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, México, IIJ-UNAM, 2020, pp. 169 y 206.

viven los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas, como ya se expuso, no pretenden alterar la estructura del Estado (entiéndase, la de su texto fundacional), sino que éste los respete. El riesgo que están asumiendo, al aceptar las reglas del juego estatal, es el de relegitimar su subordinación; sin embargo, nos están dando una lección de sensatez, al aceptar no alterar la estructura del Estado, sino repensar juntos la estructura.<sup>50</sup>

Estamos de acuerdo con esta perspectiva, porque consideramos que una reforma constitucional en materia indígena nos debería obligar a reconsiderar decisiones que se han visto como verdaderos dogmas de nuestro constitucionalismo. Según Viciano Pastor y Martínez Dalmau, corrientes como el nuevo constitucionalismo latinoamericano resultan innovadoras en este sentido, ya que reivindican “el carácter revolucionario del constitucionalismo democrático, dotándolo de mecanismos que pueden hacerlo más útil para la emancipación y avance de los pueblos, al concebir la constitución como mandato directo del poder constituyente y, en consecuencia, fundamento último de la razón de ser del poder constituido”.<sup>51</sup>

Siguiendo esta línea de pensamiento, Bartolomé Clavero sostiene que una constitución con un enfoque multiculturalista debería contener, de manera obligatoria en su primer capítulo, derechos de carácter colectivo y no individuales.<sup>52</sup> En el ámbito del derecho constitucional contemporáneo, podemos encontrar ejemplos de Estados que han reconocido en sus textos la plurinacionalidad y la interculturalidad, como es el caso de la Constitución de Bolivia.

---

<sup>50</sup> González Galván, Jorge Alberto, “La Reforma Indígena...”, cit., p. 94.

<sup>51</sup> Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, Valencia, núm. 9, año 2011, p. 1 y 4.

<sup>52</sup> Clavero, Bartolomé, *Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 251-255.

Aparicio Wilhelmi, expone en qué consiste este cambio de perspectiva constitucional en los siguientes términos:

El viraje no se produce, como hemos visto, sólo a partir de nuevos derechos y mandatos a los poderes públicos y un reforzado esquema de garantías, sino, ante que ello, desde la reconfiguración de la forma del Estado, que se define como plurinacional e intercultural y que apuesta por el ‘buen vivir’ o el ‘vivir bien’ como principios estructurantes de la convivencia.<sup>53</sup>

La idea de “reconfiguración de la forma del Estado” es coincidente con la planteada por González Galván años atrás. Por lo antes expuesto, consideramos que aún quedan muchos temas pendientes que el constitucionalismo mexicano tendrá que resolver con relación al tema de los derechos indígenas, así como otros aspectos vinculados. Por ejemplo, queda pendiente repensar, desde la constitución mexicana, la visión que los pueblos indígenas tienen de la naturaleza y cómo ésta podría contemplarse en la constitución.<sup>54</sup>

Este estudio nos permite únicamente apreciar la importancia de la Constitución vista como acoplamiento estructural. Sin embargo, no podemos abordar los complejos temas que surgen desde el punto de vista del contenido y alcance de las normas, y mucho menos, cómo deberían de constitucionalizarse –pudiendo ser a través del proceso de reforma contemplado en el texto constitucional (mediante el poder constituyente permanente) o bien mediante la activación de un poder constituyente nuevo–.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Aparicio Wilhelmi, Marco, “Nuevos avances del poder constituyente democrático: aprendiendo del sur” en Aparicio Wilhelmi, Marco, et. al., *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la crisis*, Madrid, Sequitur-CEPS, 2012, p. 125.

<sup>54</sup> La Constitución de Ecuador, en su artículo 10º, le reconoce derechos a la naturaleza.

<sup>55</sup> Sobre este tema en particular véase Martínez Dalmau, Rubén, “El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, Valencia, núm. 11, 2012, p. 15. En este texto se

A continuación, nos enfocaremos en analizar si la reforma constitucional de 2001, antes citada, podría considerarse como un acoplamiento estructural de los sistemas: jurídico y político. Desde la Teoría de sistemas de Luhmann, el acoplamiento estructural de los sistemas, implica que “la ‘confianza mutua’ entre los sistemas por el servicio que se prestan recíprocamente se traduce en el desarrollo de estructuras estables compartidas por ambos”. Por esta razón, la Constitución se considera como un acoplamiento estructural del sistema político y el sistema jurídico, aunque para ambos sistemas la Constitución tenga efectos distintos.<sup>56</sup> Por lo tanto, la manera en que los sistemas pueden cambiar sus propias estructuras es a través del acoplamiento estructural. Este mecanismo permite que el sistema modifique sus estructuras como consecuencia de las irritaciones que recibe del entorno. Es importante recordar que existe una relación entre autopoiésis y acoplamiento estructural, que sirve para adaptar el sistema al entorno.

Sobre lo anterior, Luhmann establece lo siguiente:

El acoplamiento entre derecho y política se regula por la Constitución. Por un lado, la Constitución (¡si es que funciona!) vincula al sistema político con el derecho, con la consecuencia de que acciones contrarias a la ley comportan el fracaso político; y –por otro– la Constitución hace posible que el sistema jurídico se llene de innovaciones mediante una legislación políticamente inducida –lo cual a su vez se atribuye como éxito o fracaso a la política.<sup>57</sup>

---

expone que “la superación de las debilidades del constitucionalismo del Estado Social provendrá de una relegitimación del poder político organizado sobre el principio emancipador de la soberanía popular, el poder constituyente y el constitucionalismo democrático; esto es, del *nuevo constitucionalismo*. De no ser así, importantes sombras podrían cernirse sobre la capacidad de los seres humanos para ser dueños por sí mismos de su destino en común”.

<sup>56</sup> Fix- Fierro, Héctor, op.cit., p. 24.

<sup>57</sup> Luhmann, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, cit., p. 620.

A partir del texto citado podemos advertir la importancia que Luhmann asigna a la Constitución, ya que establece que es la estructura compartida entre el sistema derecho y el sistema político. En el caso que hemos analizado, y tomando en cuenta sus antecedentes, podemos afirmar que la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 supuso un acoplamiento estructural, tanto del sistema jurídico como del sistema político. Sin embargo, cada uno de estos sistemas lo procesó de manera distinta, ya que los sistemas no pueden ver “hacia afuera de sí mismos”.<sup>58</sup>

Aunque la reforma de 2001 no logró satisfacer las expectativas planteadas en los Acuerdos de San Andrés, creemos que puede ser considerada como un acoplamiento estructural que, en algunos casos, ha sido útil para encausar los conflictos políticos por la vía jurídica, algo que no ocurrió con la reforma de 1992, por las razones ya aludidas.

En este orden de ideas, Carrillo Nieto, pese a que es crítico con el actual artículo 2º constitucional, menciona que:

Se abre la posibilidad de utilizar la vía jurídica como espacio de lucha en la defensa de los territorios y los recursos naturales [...] se puede utilizar no sólo con la normatividad interna, sino con todos los tratados internacionales en los que se encuentre una referencia a la protección de los territorios de los pueblos y comunidades.<sup>59</sup>

González Galván destaca que esta reforma representa “un avance sustancial hacia la construcción de un país pluricultural y

<sup>58</sup> Menciona Raffaele de Giorgi que “los sistemas sociales como el derecho no ven hacia afuera de sí mismos. Esto significa que la selectividad de estos sistemas no tiene ninguna relación con la realidad. Pero no existe una realidad externa a la realidad de los sistemas sociales.” véase De Giorgi, Raffaele, *Observación sociológica de la filosofía del derecho*, trad. por Javier Espinoza de los Monteros, México, CIIJUS, 2018, p. 213.

<sup>59</sup> Carrillo Nieto, op. cit., pp. 205-207.

justo”. Sin embargo, enfatiza que las futuras reformas serán “la ocasión para que la discusión y ampliación de los derechos de los pueblos indígenas se realice en su ámbito de debate de fondo: la reforma del Estado”.<sup>60</sup>

Desde nuestro punto de vista, la falta de reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas ocasionó que, en un país como México, con una composición pluricultural y plurinacional (aunque este aspecto aún está pendiente de constitucionalizarse), se generará un problema para el sistema político. Los pueblos indígenas al no sentirse representados ni por su gobierno ni por la Constitución, decidieron manifestarse y buscar que sus demandas fueran escuchadas. Sin embargo, se encontraron con trabas que los orillaron a recluirse, para fortalecer su autonomía al margen del Estado, al percatarse que sus reclamos no fueron plenamente atendidos por el sistema derecho.

Así, actualmente no se ha cumplido a cabalidad con los acuerdos establecidos en este diálogo intercultural. Leticia Bonifaz, menciona que “las condiciones que generaron el levantamiento armado de Chiapas persisten y no se han encauzado las inconformidades sociales que pueden reactivar los focos de violencia e inseguridad”.<sup>61</sup>

Luhmann sostiene que “el sistema del derecho es aquel órgano de la sociedad del que se echa mano para dar forma jurídica a las concepciones cambiantes sobre el mundo”.<sup>62</sup> En el contexto mexicano, desde nuestro punto de vista, aún no se ha podido generar un marco jurídico que incluya todas las demandas de los pueblos indígenas. Es importante recordar que los derechos de los pueblos indígenas son una reivindicación

<sup>60</sup> González Galván, Jorge Alberto, “La reforma constitucional en materia indígena”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 7, julio-diciembre 2002, p. 259.

<sup>61</sup> Bonifaz Alfonzo, Leticia, op.cit, pp. 234.

<sup>62</sup> Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, cit., p. 151

ción histórica de antepasados que fueron injustamente ignorados y denigrados por las normas jurídicas, víctimas de un derecho colonialista.

De este análisis, podemos vislumbrar que en un futuro sería posible que se presenten conflictos, no sólo en Chiapas sino en otras Entidades Federativas. Esto como consecuencia de la instauración de megaproyectos en sus territorios.<sup>63</sup> Como menciona Jaime Cárdenas, el actual gobierno de México, al que se le ha denominado como la “Cuarta Transformación” “posee, y no podría ser de otra suerte, pues vivimos en un mundo neoliberal globalizado, elementos neoliberales” entre los cuales, el autor menciona: “la construcción de megaproyectos como el Tren Maya, el proyecto del Istmo de Tehuantepec, la Termoeléctrica de Huexca”.<sup>64</sup>

En este caso, el sistema derecho ya cuenta con leyes (programas) que dictan que hay un derecho a la consulta previa de todo aquello que afecte a los pueblos indígenas, existen reglas claras para que sean válidas las consultas, tal y como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Sarayacu vs. Ecuador”, el no realizarlo por esta vía, podría volver a generar irritaciones en el entorno a los sistemas jurídico y político, provenientes del entorno social.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Véase Morán Breña, Carmen, “El EZLN rechaza el reclamo de López Obrador a España por la conquista: ‘No hay nada que perdonar’”, *El País*, 5 de octubre de 2020, disponible en: [t.ly/8GE7](https://t.ly/8GE7) [consultado el 5 de octubre de 2020] en la nota se destaca que un nuevo comunicado de EZLN, “saca a relucir los “megaproyectos”, los trenes, termoeléctricas, minas, en inequívoca alusión a algunos de los planes más notorios del Gobierno mexicano, como el polémico Tren Maya”. Esto evidencia lo aquí planteado.

<sup>64</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Los fundamentos filosóficos, históricos, políticos y jurídicos de la cuarta transformación”, en Cárdenas Gracia, Jaime, Hernández Cervantes y Aleida, Niembro Ortega, Roberto, *Teorías críticas y Derecho Mexicano*, México, Tirant lo Blanch, p. 121.

<sup>65</sup> Sobre este tema véase Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El Derecho a la consulta previa para obtener el consentimiento libre e informado frente a los megaproyectos de inversión y la industria extractiva” en Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos Matamoros, Mylai (coords.), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, México, IJ-UNAM, 2020, pp. 239-258.

## REFLEXIÓN FINAL

Basándonos en el análisis realizado en este trabajo, podemos señalar que actualmente existe una “cierta” estabilidad entre los sistemas político y jurídico en México, especialmente si se compara con los hechos que ocurrieron el 1 de enero de 1994. Analizado desde la teoría de sistemas de Luhmann esto se debe al acoplamiento estructural. Parece un hecho innegable que el derecho mexicano ha desarrollado e incorporado los derechos de los pueblos indígenas en las leyes nacionales. Además, ha reconocido como propias las leyes internacionales<sup>66</sup> en materia de derechos humanos, a través del bloque de constitucionalidad y la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011. Sin embargo, a menudo, las leyes vigentes resultan ineficaces y, por ello, no llegan a incidir en estos sectores.

En este trabajo hemos comprobado la hipótesis planteada. Estimamos que el levantamiento del EZLN provocó que el sistema derecho modificara sus programas cambiando, con ello, las estructuras del sistema. Hemos mencionado que la Constitución es el acoplamiento estructural del sistema jurídico con el político. En el caso que analizamos, observamos que un mismo suceso, el levantamiento zapatista, –que ocurría en el entorno social– era percibido de diversa forma por los diferentes sistemas (político y jurídico) y que cada uno lo procesaba de forma distinta. Esto se debe a que los sistemas son autónomos entre sí. La teoría de sistemas de Niklas Luhmann resulta útil para comprender la realidad actual (acuñada por algunos como postmodernidad). Debe subrayarse que, desde la teoría de sistemas, el mundo es complejo y contingente.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Por ejemplo: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>67</sup> De acuerdo con Fix-Fierro, et. al., en la teoría de sistema de Niklas Luhmann, la complejidad “significa que siempre hay más posibilidades de acción y vivencia de las que pueden actualizarse realmente” y; la contingencia “quiere decir que las cosas siempre pueden ocurrir de otro modo, que la expec-

## FUENTES

## BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio Wilhelmi, Marco, “Nuevos avances del poder constituyente democrático: aprendiendo del sur” en Aparicio Wilhelmi, Marco, et. al., *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la crisis*, Madrid, Sequitur-CEPS, 2012, p. 125.
- Bonifaz Alfonso, Leticia, *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, Ciudad de México, FCE, 2017.
- Cárdenas Gracia, Jaime, “Los fundamentos filosóficos, históricos, políticos y jurídicos de la cuarta transformación”, en Cárdenas Gracia, Jaime, Hernández Cervantes y Aleida, Niembro Ortega, Roberto, *Teorías críticas y derecho mexicano*, México, Tirant lo Blanch, p. 121.
- Carrillo Nieto, Juan José, “Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México”, en Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos Matamoros, Mylai (coords.), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, México, IJJ-UNAM, 2020, pp. 169 y 206.
- Clavero, Bartolomé, *Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 251- 255.
- De Giorgi, Raffaele, *Observación sociológica de la filosofía del derecho*, trad. por Javier Espinoza de los Monteros, México, CIIJUS, 2018, p. 213.
- Fix- Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, Ciudad de México, UNAM, IJJ, 2020.

---

tativa respecto del comportamiento anticipado de algún fenómeno o actor social puede verse decepcionada” véase Fix-Fierro, Héctor, et. al., *Manual de sociología del derecho*. Dieciséis lecciones introductorias, México, FCE, 2018, p. 60.

- Fix- Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos. Cien años de evolución de los derechos en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2018.
- , “Chiapas: El escenario de una rebelión”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 84, 1994
- García Amado, Juan Antonio, *La filosofía del derecho de Habermas a Luhmann*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997.
- González Galván, Jorge Alberto, “La Reforma Indígena: Hacia una constitución plurinacional y pluricultural”, en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados- IJ, 1998, p. 86 y 87.
- González Galván, Jorge Alberto, “Debate nacional sobre derechos indígenas: lo que San Andrés propone, ¿San Lázaro descompone?”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, IJ, 2002.
- Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El Derecho a la consulta previa para obtener el consentimiento libre e informado frente a los megaproyectos de inversión y la industria extractiva” en Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos Matamoros, Mylai (coords.), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, México, IJ-UNAM, 2020.
- Izuzquiza, Ignacio, *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*, Barcelona, Anthropos, 1990.
- Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, trad. por Javier Torres Nafarrete, 2a. ed., Herder, 2005.
- *La sociedad de la sociedad*, trad. por Javier Torres Nafarrete, México, Herder, 2006, p. 44- 45.
- López Olvera, Miguel Alejandro, *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, IJ-UNAM, 2020.
- Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Random House Mondadori, 2008.
- Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador, “Tradición y Modernidad. Encuentros y desencuentros de los pueblos indios frente al indigenismo y los procesos de globalización” en Ordóñez

Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos VII Jornadas Lascasianas*, México, III-UNAM, 1999

Torres Nafarrete, Javier, *Luhmann: la política como sistema*, México, FCE, 2004.

## HEMEROGRAFÍA

Contreras Méndez, Marco Antonio, “El Tratado de Libre Comercio y la Modificación del Orden Jurídico Interno”, *Tlamelaua. Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas*, Puebla, año IV, núm. 6, octubre de 1993, p. 19-35.

———, “La Seguridad Nacional de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Tlamelaua. Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas*, Puebla, año VIII, núm. 11/12, mayo de 1997.

Fix- Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, “Chiapas: El escenario de una rebelión”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 84, 1994, pp. 165 y 166.

González Galván, Jorge Alberto, “La reforma constitucional en materia indígena”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 7, julio-diciembre 2002.

Martínez Dalmau, Rubén, “El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, Valencia, núm 11, 2012

Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, Valencia, núm. 9, año 2011, p. 1 y 4.

## NOTAS PERIODÍSTICAS

Arroyo Picard, Alberto, “Refrescando la memoria: ¿Qué es el

TLCAN y cómo se negoció?”, *La Jornada del campo*, 16 de noviembre de 2013, disponible en: [t.ly/dBte](https://t.ly/dBte) [consultado el 5 de junio de 2020].

Editorial, “La Jornada 94”, *La Jornada*, 15 de junio de 2009, disponible en: [t.ly/veco](https://t.ly/veco) [consultado el 5 de junio de 2020].

Martínez Veloz, Jaime, “EZLN: el fantasma del 9 de febrero de 1995” en *La Jornada*, 5 de junio de 2009, disponible en: [t.ly/bvZR](https://t.ly/bvZR) [consultado el 5 de junio de 2020].

Gómez, Magdalena, “Las traiciones de febrero”, *La Jornada*, 7 de febrero de 2017, disponible en: [t.ly/YVe1](https://t.ly/YVe1) [consultado el 5 de junio de 2020].

## ANÁLISIS ORGÁNICO-PRESUPUESTAL DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. ¿INCONSISTENCIAS O CORRUPCIÓN?

ORGANIC-BUDGETARY ANALYSIS OF THE SECRETARIAT OF CIVIL SERVICE. ADMINISTRATIVE INCONSISTENCY OR CORRUPTION?

JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO\*  
GERARDO ALAN DÍAZ NIETO\*\*

### RESUMEN

La estructura orgánica de un gobierno tiene el propósito de llevar a cabo una serie de actividades que en su conjunto permita cumplir con los objetivos que anualmente se planean; y con ello cumplir con la teleología del Estado, es decir, la satisfacción del interés público. Para ello, el gobierno requiere de recursos económicos que permitan a cada unidad administrativa cumplir con su misión y de ahí deriva la necesidad de lo que en México se conoce como Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que, en su versión para el ejercicio fiscal de 2024, señala de forma puntual la asignación de recursos para dos subsecretarías dependientes de la Secretaría de la Función Pública. Sin embar-

\* Doctor en Derecho adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; con líneas de investigación en derechos humanos y globalización, así como administración pública y derecho administrativo. Entre sus publicaciones se encuentran diversos artículos y libros; fvaaseso@gmail.com.

\*\* Doctor en Derecho adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; con líneas de investigación en derecho a la identidad, justicia administrativa, administración pública y derecho administrativo. Entre sus publicaciones se encuentran diversos artículos y libros, gadn84@hotmail.com.

go, el Reglamento Interior vigente para dicha dependencia sólo señala la existencia de una sola subsecretaría; y esta discrepancia orgánico-presupuestal hace pensar en una gran inconsistencia administrativa o incluso en un acto de corrupción.

**PALABRAS CLAVE:** Presupuesto, subsecretaría, reglamento interior, estructura orgánica, corrupción.

ABSTRACT

The organic structure of a government has the purpose of carrying out a series of activities that, as a whole, allow the fulfillment of the objectives that are planned annually, and thus comply with the teleology of the State, that is to say, the satisfaction of the public interest. For this purpose, the government requires economic resources that allow each administrative unit to fulfill its mission, and from there derives the need for what in Mexico is known as the Federal Expenditure Budget (PEF), which in its version for the fiscal year 2024 points out in a timely manner the allocation of resources for two sub-secretariats under the Secretariat of Civil Service. However, the Internal Regulations in force for said agency only indicate the existence of a single sub-secretariat, and this organic-budgetary discrepancy suggests a great administrative inconsistency or even an act of corruption.

**KEYWORDS:** Budget, sub-secretariat, internal regulations, organizational structure, corruption.

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. El gobierno y la administración pública federal. 3. La Secretaría de la Función Pública. Estructura, organización y funcionamiento. 4. El Presupuesto de Egresos de la Federación 2024 y sus inconsistencias. 5. Conclusiones. 6. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un instrumento de política financiera que sirve para asignar recursos económicos a las dependencias, entidades y órganos del gobierno a efecto de que cumplan con su planeación que previamente se hace atendiendo a su estructura orgánica y las actividades que ésta debe realizar para satisfacer las necesidades de interés público existentes para un determinado periodo de tiempo.

Todas las dependencias federales cuentan con un presupuesto asignado, el cual se va desglosando conforme a diversos criterios, dentro de los cuales resalta la parte orgánica, de manera que cada área de la dependencia tenga los recursos para hacer frente a sus obligaciones legales.

El objetivo del presente trabajo consistirá en mostrar algunas inconsistencias existentes entre la estructura orgánica real de la Secretaría de la Función Pública, conforme a lo señalado en su Reglamento Interior y las asignaciones presupuestales otorgadas conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024.

Para el análisis planteado, se hará acopio del método inductivo bajo una perspectiva de investigación cualitativa, usando técnica de investigación documental.

## 1. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Para comenzar es preciso recordar que Estado y gobierno no son lo mismo: el primero es continente y el segundo, contenido. De acuerdo con George Jellinek, el Estado es un conglomerado de personas que se encuentran asentados en un determinado territorio y que cuentan con un poder de mando.<sup>1</sup> En este orden de ideas, ese poder de mando se traduciría en la idea de gobierno, y con este breve esquema es fácil advertir que Estado y gobierno no son lo mismo.

Entonces, el gobierno es la forma en que el poder de mando existente dentro de un territorio lleva a cabo acciones tendientes a satisfacer el interés de la mayoría. Para lograr tal cometido, y atendiendo a la tipología clásica de división del poder, surgen tres funciones primordiales: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Aunque no hay que perder de vista que con el paso del tiempo, y debido a la evolución social, han venido surgiendo funciones emergentes, diversas a las tradicionales. En el caso mexicano, éstas se han desarrollado por medio de los organismos constitucionales autónomos, los que han venido a complementar el funcionamiento gubernamental en áreas esenciales como la defensa de los derechos humanos o la organización electoral.

Dejando de lado las funciones legislativa y judicial por el momento, es menester analizar la función ejecutiva; análisis que habrá de realizarse desde la trinchera del gobierno en México.

De acuerdo con el artículo 80 constitucional, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un multidisciplinario que lo auxilie en un solo individuo al que se le conoce como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; circunstancia que a primera

---

<sup>1</sup> Ver George Jellinek, *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004

vista muestra la necesidad de que dicho individuo cuente con un equipo de trabajo para labores diarias. Esto ya que no hay que perder de vista que el presidente en México no sólo es jefe de Estado, sino también jefe de gobierno, atendiendo esta circunstancia a la forma de Estado, forma de gobierno y sistema de gobierno reinante en el país. En este sentido, México tiene una forma de Estado federal, una forma de gobierno republicano y un sistema de gobierno presidencial.

Dicho lo anterior, el equipo que auxilia al presidente de la República se le conoce como Administración Pública Federal, la cual asume una serie de competencias que en su conjunto posibilitan que la función presidencial cumpla con su cometido constitucional.

La administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.<sup>2</sup>

Es claro advertir que el presidente de la República por sí solo no puede realizar todas las tareas que el texto constitucional le encomienda. Es por ello que debe contar con un buen equipo de trabajo que le asista y le permita contribuir en la satisfacción de las necesidades de la población.

El Gobierno se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación. La Administración Pública Federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al presidente de la República, quien se apoya para ello directamente en las Secretarías y Dependencias del Estado. Al sistema de administración del Gobierno Federal se le denomina Administración

---

<sup>2</sup> Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*. México, Porrúa, 2014, p. 281.

Pública Federal, y opera a través de dependencias y entidades que dependen del poder ejecutivo.<sup>3</sup>

Hablar de la administración pública es hablar de un conglomerado de dependencias y entidades de la más variada naturaleza que llevan a cabo funciones que en conjunto contribuyen a la función ejecutiva del poder. En el caso mexicano, la Administración Pública Federal se divide a su vez en dos grandes secciones, pues la diversidad de objetivos que debe cumplir requiere de una heterogeneidad de componentes que bajo el mando del presidente deben funcionar como un reloj.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.<sup>4</sup>

La administración centralizada se refiere a “una forma de organización administrativa, en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.”<sup>5</sup>

En este sentido, las dependencias se aglutinan en torno del titular del Poder Ejecutivo bajo un esquema de una relación jerárquica de carácter vertical, y dentro del marco de la ley.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece el contenido de lo que

---

<sup>3</sup> Secretaría de la Función Pública. Nociones básicas de la administración pública federal. México. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de [https://imt.mx/images/files/SPC/curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod\\_3\\_1.htm](https://imt.mx/images/files/SPC/curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm)

<sup>4</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

<sup>5</sup> Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo*. México, Oxford, México, 2011, p. 46.

se conoce como la Administración Pública Federal centralizada, la cual está integrada de la siguiente manera:

- La Oficina de la Presidencia de la República;
- Las Secretarías de Estado;
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
- Los Órganos Reguladores Coordinados.

De estas dependencias del Ejecutivo Federal, habrá que destacar lo relacionado con las Secretarías de Estado, las que son órganos administrativos centralizados con una competencia específica marcada por la ley a efecto de atender una determinada rama de la administración pública.

Las secretarías de Estado están encabezadas por un titular denominado “Secretario”, que responde directamente al presidente de la República. Para este efecto cada secretaría contará con una serie de competencias específicas dadas desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las que son desplegadas a través de una estructura orgánica ad-hoc que le es asignada a través de su propio Reglamento Interior.

Actualmente, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace referencia a las 19 secretarías de estado existentes más la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, dependencias que atienden las competencias que dicha ley les asigna de forma directa a partir del artículo 27.

Dentro del listado antes mencionado se encuentra la Secretaría de la Función Pública, dependencia motivo del presente trabajo y respecto de la cual se harán precisiones a continuación.

## **2. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

La Secretaría de la Función Pública es la dependencia del gobierno federal encargada de fiscalizar el buen funcionamiento

de la administración pública federal, a efecto de que cumpla a cabalidad con sus objetivos y contribuya enteramente a satisfacer el interés público.

Para la mejor comprensión del alcance de esta dependencia, se estima necesario hacer un pequeño recuento histórico de la misma, haciendo un recorrido a partir de inicios del siglo XIX y hasta la fecha.

El antecedente más remoto en el México independiente se ubica hacia el año de 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del entonces Ministerio de Hacienda. Este departamento se encargaba esencialmente de formular los presupuestos y la cuenta de Ingresos y Egresos nacionales. El Departamento de Cuenta y Razón fue reemplazado en el año de 1831 por la Dirección General de Rentas, área encargada de inspeccionar a la administración pública federal.

Con el paso del tiempo y en el camino de la consolidación de la centralización administrativa del gobierno federal, en 1867 la Secretaría de Hacienda quedó como única instancia encargada de la fiscalización en el ámbito federal. Su competencia poco a poco se fue reforzando, destacándose lo sucedido en 1881, ya que estaría a cargo de la glosa preventiva de la cuenta pública y la formulación de observaciones sobre la misma.

Para el año 1910, se estableció la Dirección de Contabilidad y Glosa, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; área encargada de realizar funciones de fiscalización, particularmente de la cuenta pública. La Dirección de Contabilidad y Glosa cedería su lugar al Departamento de Contraloría, área administrativa que fue creada mediante el artículo 13 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, publicada el 31 de diciembre de 1917. A este departamento administrativo se le atribuyeron los siguientes temas: la contabilidad de la Nación; la contabilidad y glosa de todos los egresos e ingresos de la administración pública, deuda pública y la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Este departamento administrativo desapareció en el año de 1932 por

razones de naturaleza política, particularmente por no ser muy bien vista por quienes conformaban el gobierno.

Para el año de 1946, bajo el mandato presidencial de Miguel Alemán Valdés, fue creada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando nacimiento a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la que de conformidad con el artículo 15 le correspondía lo siguiente:

[...] el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, con la celebración de actos y contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del gobierno federal, de los territorios federales y del departamento del Distrito Federal; con la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase. Igualmente será de su competencia, realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.<sup>6</sup>

Bajo la presidencia de Adolfo López Mateos, durante la vigencia de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958, surge la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuya competencia estaba prevista en el artículo 7 de la misma. Esta dependencia se encargaba entonces de ciertos aspectos de control y vigilancia de la administración pública, destacándose lo señalado en la fracción XII que, en términos generales, estableció lo relacionado con el control y vigilancia financiera y administrativa de la operación del sector paraestatal.

Para el 29 de diciembre de 1976 se publicó una nueva ley denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), mediante la cual nacieron dos dependencias que asu-

---

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Ley de Secretarías y departamentos de Estado. 21 de diciembre de 1946. México. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=198494&pagina=3&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198494&pagina=3&seccion=1)

mirían competencias relacionadas con el control y vigilancia de la administración pública: la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Respecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto destacan las atribuciones señaladas en las fracciones VI, VII y X del artículo 32 relacionadas con la vigilancia y evaluación de la inversión y gasto público, así como dictar medidas administrativas sobre responsabilidades oficiales vinculadas a la hacienda pública. Por su parte, la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se encargaría, en términos generales, de las tres primeras fracciones del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: administrar y vigilar los bienes nacionales; y compilar, ordenar y revisar la normatividad aplicable en cuanto a la administración y vigilancia de los bienes de la nación.

Ya bajo el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado, el 29 de diciembre de 1982, en el marco de su plan de renovación moral insignia de su sexenio, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Mediante esta reforma se creaba una nueva dependencia federal encargada expreso del control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, además de vincularse con las contralorías internas de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta dependencia llevó el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

La SECOGEF comenzó siendo una dependencia de apoyo y vigilancia que participaba en todos los procesos administrativos del gobierno federal mediante la emisión de opiniones previas sobre todas aquellas normas y lineamientos que emitieran las otras dependencias y las coordinadoras de sector. Vigilaba la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los presupuestos de egresos y, en su caso, aportaba elementos para la aplicación de medidas correctivas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Cámara de Senadores. Gaceta del Senado. México. Recuperado el 4 de abril

La SECOGEF mantuvo su denominación y sus funciones hasta la reforma a la LOAPF publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1994, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, donde adquiriría la denominación de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); y desde luego, se ampliaría su competencia, tal y como lo establecería su artículo 37. De dicho artículo destaca lo señalado en su fracción I que a la letra dice: “organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos”.<sup>8</sup>

Bajo la presidencia de Vicente Fox Quesada, el 10 de abril de 2003 fue reformada nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando nacimiento a la actual Secretaría de la Función Pública. Esta fue heredera de la SECODAM, aumentando su competencia, particularmente respecto de la operación del sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, tal y como lo señalaba la fracción VI bis del artículo 37.

Con la presidencia de Enrique Peña Nieto, el 2 de enero de 2013 se publicó un decreto que reformaba nuevamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En su artículo segundo transitorio, se estableció que la Secretaría de la Función Pública desaparecería para dar cabida a un órgano con autonomía constitucional que se encargaría de atender todo lo relacionado con el combate a la corrupción en el país.

Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribu-

---

de 2024 de [https://www.senado.gob.mx/65/gaceta\\_del\\_senado/documento/3049](https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/3049)

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=205871&pagina=7&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=205871&pagina=7&seccion=1)

ciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.<sup>9</sup>

A pesar de que la reforma promovida por Peña Nieto era una propuesta vanguardista y hasta osada debido a las implicaciones políticas que tendría, no pasó de ser sólo una buena propuesta; y durante más de dos años técnicamente no hubo Secretaría de la Función Pública. Además de que no existía un titular de la dependencia sino solo un encargado del despacho, las funciones torales de mantenimiento del control interno y de gestión quedaron en manos de los titulares de las demás dependencias y entidades del sector paraestatal; tal y como lo señalaba el artículo 44 de la LOAPF. Sin embargo, en 2015 el propio presidente Peña Nieto dio marcha atrás al plan inicial y volvió a la vida a la dependencia, reincorporándola nuevamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y dotándola de un titular de la misma, que en aquel momento lo fue Virgilio Andrade.

---

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013#gsc.tab=0)

Este personaje retomó el funcionamiento normal de la dependencia para sacar adelante dos graves problemas de corrupción que aquejaban a la presidencia de la República: la licitación del tren rápido México-Querétaro y la adquisición de la famosa Casa Blanca por parte de la esposa del presidente.

En este sentido es preciso señalar que el órgano con autonomía constitucional prometido en el año 2013, y que se haría cargo del tema del combate a la corrupción, quedó sólo como un dictamen en el Senado de la República. En su lugar, lo que se aprobó fue una reforma constitucional mediante la que se gestó un Sistema Nacional Anticorrupción integrado por diversas áreas, pero sin contar con la autonomía constitucional que hubiera significado la gran diferencia en el tema.

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana; [...]<sup>10</sup>

Actualmente, la Secretaría de la Función Pública sigue teniendo su competencia con base en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El referido

---

<sup>10</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

numeral establece veintinueve fracciones que marcan los límites de actuación de la dependencia en comento, sin que ello sea óbice para señalar que el Reglamento Interior de la dependencia puntualice el derrotero de la dependencia.

Artículo 4.- La Secretaría de la Función Pública es la Dependencia del Ejecutivo Federal responsable de las funciones de fiscalización, control interno, auditoría y vigilancia de la Administración Pública Federal, así como de la Evaluación de la Gestión Gubernamental y las acciones que lleven a cabo las Dependencias, incluyendo los de sus órganos administrativos desconcentrados y Entidades en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven de él, con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, economía y legalidad de la Administración Pública Federal, promoviendo la prevención y auspicio de derechos, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, con inclusión de mecanismos de vigilancia ciudadana de conformidad con las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Austeridad Republicana, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Planeación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos aplicables.<sup>11</sup>

Vale la pena señalar que el Reglamento Interior de la dependencia establece que la actuación de la Secretaría de la Función Pública se basa en 5 ejes rectores:

---

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México. 2020. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88781.pdf>

[...] la Ciudadanización del combate a la corrupción y a la impunidad; la democratización de las tecnologías; la protección a los ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción; el impulso de la profesionalización y el servicio profesional de carrera y, la austeridad republicana, fiscalización y evaluación de la gestión pública, que harán prevalecer la defensa a las víctimas de la corrupción e impunidad, auspiciando sus derechos e implementación de mecanismos de vigilancia ciudadana.<sup>12</sup>

Dicho lo anterior, ahora toca en turno hacer referencia a la estructura y organización de las Secretarías de Estado, la cual depende directamente de un Reglamento Interior, el que establece y precisa las áreas en que se divide, asignándoles su respectiva competencia a cada una de ellas. Con relación a la Secretaría de la Función Pública, ya durante la administración del presidente López Obrador, el 16 de abril de 2020 fue publicado en el DOF un Reglamento Interior que establecía en su artículo 6 las unidades administrativas que la conformarían. Se destaca, para el caso que se analiza, la existencia de dos subsecretarías: la de combate a la corrupción y la de combate a la impunidad. La versión anterior del reglamento en comento corresponde a la época del presidente Peña Nieto, en la que existían tres subsecretarías. Esta disminución en la estructura orgánica responde a lo que el propio presidente López Obrador denomina como un plan de austeridad republicana.

Ahora bien, por decreto publicado en el DOF el 4 de noviembre de 2023 se dio vida a un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el que en su artículo 4 solamente señala la existencia de una subsecretaría.

Artículo 4. La persona titular de la Secretaría puede, en el despacho de los asuntos de su competencia, auxiliarse de las personas titulares de las unidades administrativas siguientes:

---

<sup>12</sup> Ídem.

### **I. La Subsecretaría;**

- II. La Coordinación General de Fiscalización;
- III. La Coordinación General de Gobierno Eficaz y Probidad;
- IV. La Coordinación General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia;
- V. La Coordinación General de Combate a la Impunidad;
- VI. La Coordinación General de Vinculación con la Sociedad;
- VII. La Unidad de Administración y Finanzas;
- VIII. La Unidad de Políticas Anticorrupción;
- IX. La Unidad de Asuntos Jurídicos;
- X. El Órgano Interno de Control de la Secretaría;
- XI. La Dirección General de Comunicación Social, y
- XII. Las demás establecidas en este reglamento y las que se establezcan en el Manual de Organización General de la Secretaría.<sup>13</sup> (Nota: El énfasis es propio).

De lo anterior, es evidente que hubo una reducción estructural en la Secretaría de la Función Pública, desapareciendo una subsecretaría y encargando toda la actividad a la única restante. Esta circunstancia fue resultante de esa tendencia reduccionista de la administración pública bajo el mandato del presidente López Obrador. En esta tesitura, y una vez que ha quedado definida la situación orgánico-estructural de la Secretaría de la Función Pública, a continuación, se hará un análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024. De este análisis se advertirán algunos datos curiosos que se contraponen con la estructura vigente de dicha dependencia.

---

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México. 2023. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023#gsc.tab=0)

### 3. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2024 Y SUS INCONSISTENCIAS

Como punto de arranque, habrá de advertirse al lector que, a pesar de existir múltiples inconsistencias en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en este apartado solo se hará referencia respecto de las asignaciones presupuestales a la Secretaría de la Función Pública.

Dicho lo anterior, conviene señalar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento de política pública elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio del cual “... se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes...”.<sup>14</sup>

Decreto mediante el cual se asignan recursos federales a los programas y acciones de gobierno a realizarse en un año fiscal. La formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es realizada por la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, denominada SHCP, de conformidad con lo dispuesto en la LOAPF (a. 31 frs. XIV y XV) y sometido para su aprobación a la Cámara de Diputados (a. 74, fr. IV, C), por el titular del Ejecutivo Federal.<sup>15</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación se divide en diversos tomos, situación que posibilita un mejor entendimiento de este complejo instrumento de política pública. Debido a lo anterior resulta conveniente conocer la distribución de dichos tomos.

---

<sup>14</sup> Gobierno de México. Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2024. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>

<sup>15</sup> González Oropeza, Manuel. “Presupuesto de egresos de la Federación”. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. IJUNAM. México. 2004, p. 744.

## Índice de los Tomos del Presupuesto

- Tomo I Información Global y Específica
- ]Tomo II Ramos Autónomos
- Tomo III Ramos Administrativos
- Tomo IV Ramos Generales
- Tomo V Entidades de Control Directo
- Tomo VI Entidades de Control Indirecto
- Tomo VII Empresas Productivas del Estado
- Tomo VIII Programas y Proyectos de Inversión
- Tomo IX Analítico de Plazas y Remuneraciones<sup>16</sup>

Ahora bien, el Dictamen con proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024 fue aprobado en lo general en la Cámara de Diputados el 6 de noviembre, con 266 votos a favor, 204 en contra y 1 abstención. El Presupuesto de Egresos de la Federación se publicó en el DOF el 25 de noviembre de 2023.

Cabe puntualizar que, tanto la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados como su publicación en el DOF, sucedieron con posterioridad a la modificación del Reglamento Interior vigente para la Secretaría de la Función pública.

Para poder analizar la composición del Presupuesto de Egresos de la Federación, se vuelve indispensable acudir a los Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es un instrumento que posibilita realizar diversas consultas para agrupar y filtrar la información financiera del gobierno a través de tablas dinámicas de Excel.

Los Analíticos presupuestarios del PEF se dividen de la siguiente manera:

---

<sup>16</sup> Gobierno de México. Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2024. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>

Información Presupuestaria Ramos  
Información Presupuestaria, Empresas Productivas del Estado y Entidades de Control Directo  
Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal  
Cartera de Inversión  
Catálogos  
Guía de Operación<sup>17</sup>

En la primera parte, como resulta evidente, se muestra la información presupuestaria por ramos, la cual se subdivide de la siguiente forma:

Análisis por Unidad Responsable  
Análisis por Función  
Análisis por Actividad Institucional  
Análisis por Programa Presupuestario  
Análisis por Objeto del Gasto  
Analítico de Claves<sup>18</sup>

Para efecto del presente trabajo, resulta particularmente de utilidad acudir al “Análisis por Unidad Responsable”, a efecto de observar la estructura orgánica del gobierno y particularmente de la Administración Pública Federal, de donde deriva el sector centralizado en donde se ubica a la Secretaría de la Función Pública.

---

<sup>17</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Analíticos Presupuestarios del PEF 2024. México. 2024. Recuperado el 24 de marzo de 2024 de [https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos\\_PresupuestariosPEF](https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF)

<sup>18</sup> Ídem.

TABLA 1  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2024  
ANÁLISIS POR UNIDAD RESPONSABLE (RAMOS)  
PESOS

RAMO	UNIDAD RESPONSABLE (UR)	TOTAL
<b>27 Función Pública</b>		\$1,636,585,246
	100 Secretaría	\$26,878,037
	500 Unidad de Administración y Finanzas	\$8,437,471
	110 Unidad de Asuntos Jurídicos	\$59,806,826
	510 Dirección General de Recursos Humanos	\$63,277,437
	512 Dirección General de Programación y Presupuesto	\$18,647,274
	112 Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública	\$35,651,108
	113 Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control	\$803,944,792
	116 Dirección General de Comunicación Social	\$21,378,023
	120 Unidad de Transparencia y Políticas Anticorrupción	\$63,278,815
	130 Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción	\$17,188,372
	<b>200 Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción</b>	\$11,161,029
	208 Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas	\$30,401,600
	209 Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública	\$59,643,171
	210 Unidad de Auditoría Gubernamental	\$70,338,898
	212 Dirección General de Fiscalización del Patrimonio Público Federal	\$13,679,014
	<b>300 Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad</b>	\$1,109,804
	320 Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal	\$54,508,214
	321 Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses	\$26,360,542
	322 Unidad de Responsabilidades Administrativas, Controversias y Sanciones	\$59,375,665
	323 Unidad de Denuncias e Investigaciones	\$75,524,338
	511 Dirección General de Tecnologías de Información	\$58,669,590
	514 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	\$57,325,226

Nota: El énfasis es propio.

Como se puede advertir, dentro de los Ramos Administrativos, el ramo 27 establece lo relativo a la Secretaría de la Función Pública, y en su seno son visibles 22 unidades responsables, que a su vez se subdividen en partidas presupuestales. Dentro del ramo 27, saltan a la vista dos unidades responsables directamente vinculadas con el tema de análisis; es decir, las subsecretarías de estado dependientes de la Secretaría de la Función Pública.

Dentro de la Unidad Responsable (UR) 200, aparece la Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción, con un presupuesto de \$11,161,029.00 (ONCE MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL VEINTINUEVE PESOS 00/100 M.N.), cantidad dividida en diversas partidas, como lo muestra a continuación la tabla número 2.

**TABLA 2**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2024**  
**ANÁLISIS POR UNIDAD RESPONSABLE (RAMOS)**  
**PESOS**

<b>200 Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción</b>	<b>\$11,161,029</b>
11301 Sueldos base	\$1,889,705
13101 Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	\$34,797
13201 Primas de vacaciones y dominical	\$52,485
13202 Aguinaldo o gratificación de fin de año	\$209,938
14101 Aportaciones al ISSSTE	\$250,323
14105 Aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez	\$84,638
14201 Aportaciones al FOVISSSTE	\$93,589
14301 Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	\$37,437
14302 Depósitos para el ahorro solidario	\$58,933
14401 Cuotas para el seguro de vida del personal civil	\$137,519
14405 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	\$5,281
14406 Seguro de responsabilidad civil, asistencia legal y otros seguros	\$57,246
15402 Compensación garantizada	\$7,330,491
15403 Asignaciones adicionales al sueldo	\$200,583
21401 Materiales y útiles consumibles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos	\$3,000
22104 Productos alimenticios para el personal en las instalaciones de las dependencias y entidades	\$5,784
32301 Arrendamiento de equipo y bienes informáticos	\$162,158
37104 Pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	\$216,000
37504 Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales	\$47,000
39801 Impuesto sobre nóminas	\$284,122

Por su parte, en la Unidad Responsable (UR) 300, aparece la Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad con una asignación presupuestal de \$1,109,804.00 (UN MILLÓN CIENTO NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUATRO PESOS 00/100 M.N.), cantidad que se integra de varias partidas, tal y como lo muestra la tabla siguiente:

**TABLA 3**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2024**  
**ANÁLISIS POR UNIDAD RESPONSABLE (RAMOS)**  
**PESOS**

<b>300 Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad</b>	<b>\$1,109,804</b>
14302 Depósitos para el ahorro solidario	\$50,420
14405 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	\$910
14406 Seguro de responsabilidad civil, asistencia legal y otros seguros	\$664,049
15902 Pago extraordinario por riesgo	\$394,425

De las tablas que anteceden no hay duda alguna de que para efectos presupuestales existen dos subsecretarías al seno de la Secretaría de la Función Pública, las cuales llevan por denominación:

Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción.  
Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad.

En principio, las unidades administrativas que aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los Analíticos Presupuestales del PEF deben ser un reflejo de lo que marca la ley en cuanto a la estructura y organización del gobierno. Sin embargo, esto no es así de exacto en la realidad.

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado en el DOF el 16 de abril de 2020, y que hoy se encuentra abrogado, existían dos subsecretarías, las cuales se denominaban de la siguiente forma:

Subsecretaría de Combate a la Corrupción  
Subsecretaría de Combate a la Impunidad

Tal circunstancia era visible en las fracciones IV y V del artículo 6 de dicho reglamento, viéndose reforzado esto con los artículos 41 y 52 del mismo ordenamiento mediante los cuales se asignaba sus respectivas atribuciones a cada unidad administrativa.

En este sentido y considerando que las fechas entre la publicación del nuevo Reglamento Interior del Secretaría de la Función Pública (4 de noviembre de 2023) y la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación (25 de noviembre de 2023) estuvieron relativamente cercanas, pudiera pensarse que el PEF se hizo considerando la estructura orgánica del reglamento anterior, es decir, del publicado en el año 2020.

Si la comparación se hiciera entre el PEF y el contenido del reglamento interior abrogado (2020), las denominaciones de las subsecretarías no coincidirían, lo cual ya es una irregularidad de dimensiones considerables.

Este problema no es solo del Presupuesto de Egresos de la Federación 2024, sino también del correspondiente al año 2023, el cual señalaba en sus respectivos Analíticos Presupuestarios la existencia de dos subsecretarías de la Secretaría de la Función Pública: Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción y la Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad, denominaciones que evidentemente no corresponden a lo señalado en el reglamento interior.

**TABLA 4**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2023**  
**ANÁLISIS POR UNIDAD RESPONSABLE (RAMOS)**  
**PESOS**

<b>27 Función Pública</b>		\$1,533,457,177
	100 Secretaría	\$25,473,181
	110 Unidad de Asuntos Jurídicos	\$55,158,727
	113 Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control	\$750,503,201
	116 Dirección General de Comunicación Social	\$20,298,203
	210 Unidad de Auditoría Gubernamental	\$66,222,545
	510 Dirección General de Recursos Humanos	\$61,253,832
	511 Dirección General de Tecnologías de Información	\$54,582,642
	512 Dirección General de Programación y Presupuesto	\$22,202,201
	514 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	\$51,975,104
	500 Unidad de Administración y Finanzas	\$8,002,675
	120 Unidad de Transparencia y Políticas Anticorrupción	\$59,781,861
	130 Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción	\$16,014,462
	200 Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción	\$10,408,855
	208 Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas	\$27,099,398

	209 Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública	\$55,531,131
	212 Dirección General de Fiscalización del Patrimonio Público Federal	\$12,763,639
	300 Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad	\$1,118,913
	320 Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal	\$50,913,266
	321 Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses	\$24,175,831
	322 Unidad de Responsabilidades Administrativas, Controversias y Sanciones	\$55,126,937
	323 Unidad de Denuncias e Investigaciones	\$71,512,468
	112 Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública	\$33,338,105

Nota: El énfasis es propio.

Ahora bien, conforme al reglamento interior vigente para la Secretaría de la Función Pública y que fuera publicado en el DOF el 4 de septiembre de 2023 –abrogado en del año 2020–, ya solamente

Ahora bien, conforme al reglamento interior vigente para la Secretaría de la Función Pública y que fuera publicado en el DOF el 4 de septiembre de 2023 –abrogado en del año 2020–, ya solamente existe una subsecretaría, sin una denominación específica; por lo que podría denominársele genéricamente como subsecretaría de la Función Pública.

Atendiendo a lo anterior, caben hacer los siguientes cuestionamientos:

¿Por qué en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2024 se prevé la existencia de dos subsecretarías cuando conforme al Reglamento Interior vigente de la Secretaría de la Función Pública sólo existe una?

¿Por qué razón el Presupuesto de Egresos de la Federación asigna denominaciones radicalmente diversas a las dos subsecretarías de la Secretaría de la Función Pública, cuando las denominaciones que aparecen en los reglamentos interiores de la dependencia de 2020 y 2023 son diversas?

Si orgánicamente sólo existe una subsecretaría al seno de la Secretaría de la Función Pública, ¿A dónde va a parar el presupuesto asignado a la otra unidad administrativa?

Ciertamente tales circunstancias rayan en lo extraño y llevan a pensar, en el mejor de los casos, en el desorden administrativo que existe en el gobierno federal que no sólo atañe a la administración pública sino

también a la Cámara de Diputados. Sin embargo, todo pareciera apuntar a una vertiente de la corrupción que hoy se vive en México, situación que ha sido medida por Transparencia Internacional a través del Índice de Percepción de la Corrupción, que para el año 2023 ubicaba a México en el lugar 126 de 180 países analizados, empatando dicho sitio con Kenia y El Salvador.

Resulta del todo lamentable dar cuenta de semejantes circunstancias en torno al diario acontecer en México. Sin embargo, el primer paso para resolver los conflictos es admitir su existencia y enfocar los esfuerzos para resolverlos.

#### 4. CONCLUSIONES

Para que un país funcione adecuadamente se requiere de orden en su interior y particularmente en la forma de trabajar de su gobierno, el cual debe poner la pauta para evitar en la medida de lo posible el fenómeno de la corrupción o al menos controlarlo. Para alcanzar un adecuado funcionamiento gubernamental, debe atenderse puntualmente al marco jurídico existente y ceñirse a él, circunstancia que habla de un buen funcionamiento en el estado de derecho.

Al desatenderse el estado de derecho, se compromete el buen funcionamiento gubernamental; y con ello se pone en peligro la satisfacción del interés público del país, teniendo como principal elemento afectado a la población. Lo anterior, sobre todo cuando ésta tiene en su seno a un gran número de personas que pertenecen a grupos vulnerables, que suelen ser los que más resienten los problemas.

En el caso tratado, resulta evidente que no existe concordancia entre la estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública y la asignación presupuestal dada para el ejercicio del año fiscal 2024. De lo anterior –como ya se ha establecido– es posible pensar en dos escenarios al respecto:

El primero, vinculado con un tremendo desorden administrativo que habla de la falta de oficio de quienes trabajan en el gobierno, tanto en la Administración Pública Federal como en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El segundo, relativo a lo cercano que se ve el tema de la corrupción. Esto debido a la divergencia en el manejo de los recursos presupuestales, y atendiendo de forma primigenia a intereses espurios; mismos que no pueden estar por encima de la ley.

A pesar de todo, es preciso que en el actuar gubernamental se anteponga el interés superior de la nación, siendo este aspecto el que debe constituir el norte y guía para lograr un mejor escenario de futuro.

## REFERENCIAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. 2024. Recuperado el 4 de abril de 2024 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Cámara de Senadores. *Gaceta del Senado*. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de [https://www.senado.gob.mx/65/gaceta\\_del\\_senado/documento/3049](https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/3049)
- Diario Oficial de la Federación*. Ley de Secretarías y departamentos de Estado. 21 de diciembre de 1946. México. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=198494&pagina=3&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198494&pagina=3&seccion=1)
- Diario Oficial de la Federación*, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=205871&pagina=7&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=205871&pagina=7&seccion=1)
- Diario Oficial de la Federación*, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013#gsc.tab=0)
- Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México. 2020. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88781.pdf>
- Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México. 2023. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023#gsc.tab=0)
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*. México, Porrúa, 2014.
- Gobierno de México, Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2024. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>
- González Oropeza, Manuel. “Presupuesto de egresos de la Federación”. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México, IJUNAM, 2004.

- Jellinek, George. *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo*. México, Oxford, 2011.
- Secretaría de la Función Pública, Nociones básicas de la administración pública federal. México. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de [https://imt.mx/images/files/SPC/curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod\\_3\\_1.htm](https://imt.mx/images/files/SPC/curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Analíticos Presupuestarios del PEF 2024. México. 2024. Recuperado el 24 de marzo de 2024 de [https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos\\_Presupuestarios\\_PEF](https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_Presupuestarios_PEF)
- Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción 2023. Berlín. Recuperado el 27 de marzo de 2024 de <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>



## LA COMUNICACIÓN POR ESTRADOS EN MATERIA FISCAL. UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS

COMMUNICATION BY NOTICE BOARD IN FISCAL  
MATTERS. AN ANALYSIS IN LIGHT OF HUMAN RIGHTS

ALEJANDRO DÍAZ REYES\*

### RESUMEN

Un aspecto importante en la eficacia y exigibilidad de los actos fiscales lo constituye su publicitación, es decir, el proceso de comunicación de estos actos que realiza la autoridad hacia el contribuyente a través de una serie de comunicaciones normadas en cuanto a especies y supuestos legales de procedencia, formalidades y procedimientos para cada una de ellas en el Código Fiscal de la Federación. En tal sentido, en la presente investigación se realiza un análisis de la notificación por estrados como herramienta de comunicación que debe ser regulada y materializada con apego a los derechos humanos al debido proceso, seguridad jurídica y legalidad que constituyen límites a los abusos en la actuación de la autoridad fiscal en el ejercicio de sus potestades, que se traduzca en un discurso del Estado que incida y garantice el pleno respeto de los derechos humanos del contribuyente.

**PALABRAS CLAVE:** Notificación, acto administrativo, comunicación, presupuestos legales, derechos humanos.

\* Licenciado en derecho con diplomado en Contribuciones Fiscales, Especialista en Derecho Fiscal, con estudios de Maestría en Impuestos y Doctorado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Integrante del Cuerpo Académico consolidado "Derechos humanos y globalización" de la Facultad de Derecho de la UAQ. Coordinador del Capítulo Querétaro de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo. Presidente de la Academia de Derecho Fiscal y Administrativo de la Facultad de Derecho UAQ. Cel. +52 4421579585. Correo: alex-diaz-23@hotmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7945-5267>

ABSTRACT
----------

An important aspect in the effectiveness and enforceability of tax acts is their publicity, that is, the process of communication of these acts carried out by the authority to the taxpayer through a series of communications regulated in terms of species and legal assumptions of origin, formalities and procedures for each of them in the Federal Tax Code. In this sense, in the present investigation an analysis of the notification by courts is carried out as a communication tool that must be regulated and materialized with adherence to the human rights to due process, legal security and legality that constitute limits to abuses in the action. of the tax authority in the exercise of its powers, which translates into a State discourse that influences and guarantees full respect for the human rights of the taxpayer.

**KEYWORDS:** Notification, administrative act, communication, legal budgets, human rights.

## INTRODUCCIÓN

Como parte de la eficacia y exigibilidad de todo acto administrativo, de lo cual no están exentos los actos fiscales, el Estado debe regular instrumentos que garanticen la debida publicitación de estos actos hacia los contribuyentes por medio de distintos sistemas de notificación regulados en el Código Fiscal de la Federación. Dentro de los que se ubica la notificación por estrados.

Por tanto, al ser la publicitación de un acto una exigencia para la eficacia y exigibilidad del acto administrativo es importante la regulación normativa de dos elementos que conforman la notificación por estrados. El primero de ellos implica certeza y legalidad en la codificación precisa y clara del enunciado legal en sus aspectos sustantivo y adjetivo que permitan al contribuyente y a la autoridad apreciar el alcance y consecuencias previstas en la norma jurídica que se da por medio del conocimiento y previsibilidad en cuanto al alcance de la regulación de las especies de herramientas de comunicación y de los presupuestos de procedencia en cada una de ellas, el segundo aspecto se actualiza con la regulación precisa y clara de los procedimientos administrativos

de publicitación que mediante su ejercicio permita de forma fehaciente poner en conocimiento al contribuyente de los actos de la autoridad fiscal, garantizando a los contribuyentes la protección de sus derechos de audiencia, contradicción y defensa como aspectos importantes del debido proceso.

En tal sentido, al erigirse la notificación por estrados en un instrumento complejo de comunicación mediante una codificación clara y precisa de los supuestos de hecho y actos procedimentales concatenados se constituye en un acto que legitima a través de la eficacia y exigibilidad los actos o resoluciones de la autoridad fiscal incidiendo en el reconocimiento y respeto a los derechos humanos al debido proceso, seguridad jurídica y legalidad del contribuyente.

En consecuencia, la presente investigación se justifica en virtud a la importancia que se tiene en garantizar el conocimiento del acto o resolución de la autoridad hacia el contribuyente a través del sistema de publicidad por estrados, que exige una debida codificación sustantiva y procedimental como forma de garantía y respeto a los derechos humanos del contribuyente.

Ante ello, el objetivo del presente estudio es vincular a estos derechos humanos como son el debido proceso, la seguridad jurídica y la legalidad a través del análisis complejo de la notificación por estrados, que debe ser vista como herramienta de comunicación que debe ser regulada y materializada con un lenguaje legal que garantice certeza y previsibilidad en la codificación del enunciado normativo sustantivo y procedimental como elementos estructurales del enunciado legal, que se traduzca en un discurso legal y de actuación de la autoridad mediante la publicitación del acto fiscal que permita al contribuyente ejercer su derecho de audiencia y de defensa contra el acto que se le publicita.

A tal efecto, se utilizó un método de investigación analítico que permitió separar en dos aspectos este instrumento de notificación por estrados, el primero refiere a la debida codificación del enunciado legal por el legislador que dé certeza y previsibilidad mediante la claridad y precisión al formularla garantizando con ello, el respeto a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad. El segundo aspecto se centra en la debida publicidad del acto fiscal a través de la regulación de un procedimiento que contenga formalidades que garanticen el respeto al derecho humano al debido proceso a través de los derechos de audiencia y de defensa.

Por tal razón, este acto de comunicación debe traducirse en instrumento que garantice la debida publicidad de los actos fiscales y en un mecanismo que incidan de forma positiva en el respeto a los derechos humanos de debido proceso, seguridad jurídica y legalidad que constituyen límites a los abusos en la actuación de la autoridad fiscal en el ejercicio de sus potestades.

## 1. LA NOTIFICACIÓN Y SU REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN FISCAL

Acerca de la notificación es importante saber que se le “... ha difinido como el acto de hacer saber alguna cosa jurídicamente, para que la noticia dada a la parte que le pare perjuicio en la omisión de lo que se manda o íntima, o para que le corra término.”<sup>1</sup>

En cuanto a la regulación de estos actos de comunicación en el derecho fiscal, cabe señalar, que la legislación fiscal federal es abundante, se compone de leyes específicas como la ley del impuesto sobre la renta, la ley del impuesto al valor agregado, la ley del impuesto sobre producción y servicios, la ley del impuesto sobre automóviles nuevos, las leyes del impuesto general de importación y exportación, la ley federal de derechos, la ley de contribuciones de mejora por infraestructura hidráulica, la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Sin embargo, en estas leyes específicas no regulan a la figura de la notificación.

De este modo, nos remite de forma supletoria a un ordenamiento de carácter general denominado Código Fiscal de la Federación,<sup>2</sup> en el cual se regulan las especies de notificación, así como los supuestos de procedencia en cada una de ellas, sus formalidades y sus respectivos procedimientos a través de los cuales se realiza la comunicación de la autoridad hacia el administrado.

---

<sup>1</sup> Tesis II.1o.A.91 A, *NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época. Agosto 2002, p. 1327, disponible en línea: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/186214>

<sup>2</sup> Cámara de Diputados, *Código Fiscal de la Federación*, arts. 134 al 140, México, DOF 12/11/2021, disponible en línea: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFE.pdf>.

Así tenemos, como especies de notificación en el Código Fiscal de la Federación:

- Por buzón tributario, personal, o por correo certificado con acuse de recibo
- Por correo ordinario o telegrama
- Por estrados
- Por edictos

Respecto al buzón tributario se realiza por medio del correo electrónico que el contribuyente registra ante la autoridad fiscal permitiendo un canal de comunicación mediante el cual la autoridad "... notifica a los contribuyentes actos administrativos, y da respuesta a solicitudes, promociones o consultas hechas por los contribuyentes."<sup>3</sup> Por el contrario, la notificación personal se materializa cuando el notificador acude de forma presencial al domicilio del contribuyente para comunicarle por escrito el acto fiscal.

En cuanto, al correo certificado con acuse de recibo se realiza por el Servicio Postal Mexicano, esta forma de notificación certificada implica certeza en cuanto al seguimiento del envío, así como de la entrega a quien va dirigida esta comunicación. Respecto del acuse de recibo "... consiste en recabar en un documento especial la firma de recepción del destinatario o de su representante legal y en entregar ese documento al remitente, como constancia."<sup>4</sup>

Referente al correo ordinario, este tipo de notificación no lleva una certificación, es decir, no lleva un control especial y se realiza de forma común. En referencia al telegrama, esta forma de comunicación se da a través de un "... papel normalizado en que se recibe escrito el mensaje telegráfico."<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Gobierno de México, *Fundamento Legal del Buzón Tributario*, Servicio de Administración Tributaria, 04 de noviembre de 2016, disponible en línea: [https://www.gob.mx/sat/acciones-y-programas/buzon\\_fundamento\\_legal#:~:text=El%20Buzón%20Tributario%20es%20un,e1%20SAT%20y%20los%20contribuyentes&text=Los%20cuales%20pueden%20realizar%20trámites,obtener%20respuestas%20a%20sus%20dudas](https://www.gob.mx/sat/acciones-y-programas/buzon_fundamento_legal#:~:text=El%20Buzón%20Tributario%20es%20un,e1%20SAT%20y%20los%20contribuyentes&text=Los%20cuales%20pueden%20realizar%20trámites,obtener%20respuestas%20a%20sus%20dudas) (fecha de consulta 28 de abril de 2024).

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, *Ley del Servicio Postal Mexicano*, art. 42, México, DOF 19/01/2023, disponible en línea: <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LSPM.pdf> (fecha de consulta 28 de abril de 2024).

<sup>5</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 2023, disponible

Relativo, a la comunicación por estrados “... es la publicación que se hace durante diez días en el Portal de Trámites y Servicios del SAT de la información o documentación que no fue posible dar a conocer al interesado de forma personal...”<sup>6</sup>

Por lo que concierne a la notificación por edictos “... es la publicación del extracto de documentos que emite el SAT y que no fue posible dar a conocer al interesado de forma personal...”<sup>7</sup>, esta publicación se puede realizar ya sea en *el Diario Oficial de la Federación*, en un diario de mayor circulación o en la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria.

Así tenemos, que en la materialización de cada tipo de comunicación se deben actualizar presupuestos legales de procedencia, en el mismo sentido, cada una de las especies de notificación tiene su propio cauce formal, es decir, su propio procedimiento como parte del respeto al derecho humano al debido proceso y a la seguridad jurídica.

En este marco, dentro del sistema de comunicaciones que se encuentran codificadas en la legislación fiscal, tenemos a la notificación por estrados que se configura como un aspecto procedimental de gran trascendencia por la cual se comunica al contribuyente actos de la autoridad fiscal, una vez acreditados los supuestos de procedencia regulados en el Código Fiscal de la Federación. De lo que se desprende una serie de garantías que deben ser tuteladas por el legislador en favor del contribuyente al regular estos instrumentos de comunicación y por la autoridad fiscal al materializarse en el ejercicio de estos sistemas de comunicación, que se traducen en los derechos humanos al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la legalidad.

---

en línea: <https://dle.rae.es/telegrama> (fecha de consulta 28 de abril de 2024).

<sup>6</sup> Gobierno de México, Consulta las notificaciones por estrados, Servicio de Administración Tributaria, (s/f), disponible en línea: <https://www.sat.gob.mx/consultas/43671/consulta-las-notificaciones-por-estrados> (fecha de consulta 28 de abril de 2024).

<sup>7</sup> Gobierno de México, Consulta las notificaciones por edictos, Servicio de Administración Tributaria, (s/f), disponible en línea: <https://www.sat.gob.mx/consultas/49762/consulta-las-notificaciones-por-edictos#:~:text=A-,¿Qué%20es%20la%20notificación%20por%20edictos%3F,su%20conocimiento%20de%20manera%20personal> (fecha de consulta 28 de abril de 2024).

## 2. LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS COMO ACTO DE COMUNICACIÓN Y DE PUBLICIDAD DE LA AUTORIDAD FISCAL EN SU ASPECTO ADJETIVO. A LA LUZ DEL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO

Partimos de la idea, que la notificación constituye un acto de comunicación de la autoridad que se traduce en “... una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en ejercicio de una potestad administrativa...”<sup>8</sup>

En este sentido, al ser la notificación por estrados un acto de autoridad, representa una “... declaración unilateral de la administración pública, centralizada y descentralizada, mediante el cual, en aplicación y ejecución de las leyes administrativas, se crean situaciones jurídicas concretas e individuales...”<sup>9</sup>, que se expresan mediante el seguimiento de un “... cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin...”<sup>10</sup>, que no es otro, que comunicación al contribuyente de una resolución o el inicio de un procedimiento fiscal. Es decir, la:

[...] comunicación de los actos administrativos a los interesados se actúa por medio de la notificación o de la publicidad. La notificación es una comunicación singular a persona o personas determinadas, mientras la publicación se dirige a un colectivo de personas o singulares pero en paradero desconocido. La notificación es, en todo caso, la técnica más solemne y formalizada de la comunicación [...]<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2001, p. 238.

<sup>9</sup> Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho administrativo*, México, Tirant lo Blanch, 2022, p. 145.

<sup>10</sup> Cordero Pinto, Guadalupe, *Derecho procedimental y procesal administrativo*, México, Tirant lo Blanch, 2020, p. 18.

<sup>11</sup> Benavente Chorres, Heshbert, *La notificación como condición de eficacia de los actos administrativos*. Con especial referencia al derecho administrativo peruano. *Revista opinión Jurídica* 8, (15), 2009:29-44. p. 37, disponible en línea: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/760> (fecha

Por tanto, este acto de comunicación de la autoridad fiscal representa una herramienta de divulgación hacia un destinatario lo que permite la eficacia del acto administrativo. Sobre este punto, al ser la publicidad, “... una condición de eficacia del acto administrativo implica, entre otras cosas, que el punto de referencia para el cómputo del plazo para su cumplimiento o para su impugnación, sea la fecha de su publicidad.”<sup>12</sup>

En tal sentido, la publicidad de los actos fiscales representa una parte medular del debido proceso. En este marco, el “... alcance y exigibilidad del principio de publicidad en cumplimiento del derecho fundamental al debido proceso se realiza de dos maneras. De un lado, a través de la notificación a las personas involucradas en una actuación judicial o administrativas de las decisiones que allí se adopten.”<sup>13</sup>

Por consiguiente, la divulgación constituye un aspecto fundamental que garantizará el derecho humano al debido proceso del contribuyente, que no solo es aplicable “... en el ámbito de la justicia sino también opera como una garantía exigible a la administración pública...”<sup>14</sup> En tal sentido, el debido proceso:

[...] es una figura de raíz procesal que puede analizarse con perspectiva de legalidad, constitucionalidad o convencionalidad adquiriendo matices particulares en cada caso. Su desarrollo ha ocurrido en la jurisprudencia nacional con privilegio de la defensa y la audiencia, de las cuales se predica su optimización por la influencia de los derechos humanos. En tales condiciones transitó al ámbito administrativo [...],<sup>15</sup> vinculándose con las formalidades esenciales del procedimiento reguladas en el artículo 14 Constitucional.

---

de consulta 28 de abril de 2024).

<sup>12</sup> Jiménez González, Antonio, *Curso de derecho tributario*, México, Tax editores, 2014, p. 414

<sup>13</sup> Canales Cortés, Luis Alberto (coords), *El Debido Proceso como derecho humano*, Nicaragua, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2018, p. 22.

<sup>14</sup> Cordero Pinto, Guadalupe, op. cit., p. 26.

<sup>15</sup> Centeno Canto, Gerardo, *Derecho Administrativo*, México, Flores Editores, 2022, p. 55.

En estos términos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.)<sup>16</sup> ha considerado que las formalidades esenciales del procedimiento son:

- I. La notificación de un acto o el inicio de un procedimiento
- II. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- III. Oportunidad de alegar
- IV. Una resolución que dirima las cuestiones debatidas
- V. Un procedimiento de impugnación.

Por tal razón, los tipos de notificación como actuaciones de comunicación de la autoridad fiscal se erigen en garantías hacia el contribuyente dentro de las formalidades esenciales del procedimiento que también constituyen “... garantías que están disponibles para la defensa o la audiencia.”<sup>17</sup>

En este aspecto, dentro de estas formalidades esenciales, se implica la importancia, por una parte que la notificación por estrados se encuentre regulada por el legislador mediante un procedimiento administrativo que implique “... una doble naturaleza: es un instrumento de eficacia y una garantía de los ciudadanos. Los trámites y requisitos que deben ser observados por la Administración son límites al ejercicio de la función Administrativa y al mismo tiempo consiguen la eficaz realización de los fines públicos.”<sup>18</sup>

En otras palabras, la notificación por estrados constituye un acto administrativo que es “... el producto final de una sucesión de etapas de distinto contenido y alcance que, finalmente, darán sustento formal a una declaración de voluntad administrativa.

---

<sup>16</sup> Tesis 1a./J. 11/2014, Tomo I, Décima época, DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO, *Semanario Judicial de la Federación*, 2014, p. 396. Disponible en línea: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005716>

<sup>17</sup> *Ibídem*, p. 70.

<sup>18</sup> Velázquez Tolsá, Francisco Eduardo, *Derecho administrativo sancionador mexicano*, México, Ed. Bosh, 2021. p. 157.

Este conjunto de formalidades, unidas por un fin común, es lo que constituye propiamente, el procedimiento de creación de un acto administrativo.”<sup>19</sup>

Por tanto, la regulación de un procedimiento es fundamental en virtud, a que entraña el cumplimiento de formalidades como son las actas que se deben levantar y de “... una serie de actos sucesivos que deben efectuarse para lograr un fin específico que no podrá alcanzarse si faltaren alguno o varios de ellos; desde la óptica jurídica.”<sup>20</sup>

En relación con la formalidad de levantamiento de actas, incide de forma esencial que el legislador codifique de forma adecuada los supuestos legales de procedencia que deben ser acreditados y plasmados en actas para poder comunicar de forma legal un acto por medio de estrados.

En relación con ello, para cumplir con el derecho humano al debido proceso la autoridad debe sustentar, acreditar y plasmar de forma fehaciente en actas circunstanciadas los supuestos legales de procedencia de la comunicación por estrados en lugar de la personal, por lo que no es permisible que se deje al:

[...] libre albedrío de la autoridad decidir que no localizó al contribuyente y ordenar que se notifique por estrados, sin tener que acreditar fehacientemente el supuesto contenido de dicho numeral, ni que no exista procedimiento para considerar que un contribuyente no está localizado, porque la localización del contribuyente en su domicilio, como supuesto para verificar la notificación por estrados, debe estar sustentada ineludiblemente en informes o actas circunstanciadas, dotando de esta manera de seguridad jurídica a los preceptos.

En efecto, los informes o actas circunstanciadas están sujetos al cumplimiento de elementos indispensables para su levantamiento y, en esa medida, dotan de seguridad al gobernado; toda vez que si bien los informes no constituyen diligencias de notificación, sino actuaciones

---

<sup>19</sup> Pérez Dayán, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, México, Porrúa, 2023. p. 77.

<sup>20</sup> Contreras Bustamante, Raúl (coords), *Derecho procesal administrativo Mexicano*, México, Tirant lo blanch, 2023. p. 53.

administrativas que pueden servir de sustento a los actos de notificación ulteriores, ello de forma alguna implica, que la notificación por estrados no se contiene en esos informes o actas circunstanciadas.<sup>21</sup>

En consecuencia, al materializarse la notificación como un acto de comunicación que cumpla con los presupuestos legales de procedencia regulados para cada tipo de notificación y siguiendo los procedimientos establecidos en el Código Fiscal de la Federación a cada especie de acto de comunicación se estará respetando el derecho humano al debido proceso del contribuyente.

En sentido contrario, ante la falta de cumplimiento con el derecho humano al debido proceso no se podrá legalmente “... exigir coactivamente el cumplimiento de una resolución de la autoridad si esta no ha sido notificada, ni ha transcurrido el plazo para su cumplimiento voluntario; ni tampoco se le podrá atribuir el haberla consentido si ésta no ha sido publicitada la manera como prescribe el ordenamiento jurídico.”<sup>22</sup>

### **3. LOS PRESUPUESTOS LEGALES DE PROCEDENCIA EN LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS EN SU ASPECTO SUSTANTIVO Y SU REGULACIÓN PROCEDIMENTAL. DESDE UNA MIRADA DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD.**

Uno de los aspectos que conlleva el derecho humano a la seguridad jurídica refiere a la certeza y previsibilidad en la formulación estructural de la norma legal. Es decir, que en esta exista “... previsibilidad de las consecuencias jurídicas que se puedan derivar de una determinada actuación. Esta certeza es entendida como conocimiento cierto del ordenamiento jurídico aplicable y de los intereses que jurídicamente se protegen.”<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sentencia en Amparo Directo en Revisión*, Primera Sala, expediente 3052/2016, de fecha 29 de junio de 2016, inciso c), p.p. 8 y 9, disponible en línea: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-03/ADR-3052-2016-170306.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-03/ADR-3052-2016-170306.pdf) (fecha de

<sup>22</sup> Jiménez González, Antonio, op. cit., p. 414.

<sup>23</sup> Gallego Marín, Carlos Arturo, *El concepto de seguridad jurídica en el Estado Social*, Universidad de Caldas, Colombia, Vol. 9 (2), julio-diciembre de

Sobre este punto, Juan Antonio Toscano Ortega considera que el principio a la “... seguridad jurídica responde a la aspiración del ser humano de estar regido por un Derecho que le proporcione certidumbre, confianza, estabilidad. De ahí el carácter fundamental e irrenunciable de este principio, que debe salvaguardarse a toda costa frente y pese a las serias amenazas de que está siendo objeto en nuestro ordenamiento jurídico...”<sup>24</sup>

De ahí, que las normas jurídicas que preven los supuestos de procedencia de cada uno de los tipos de notificación, así como sus respectivos procedimientos deben cumplir con “... dos dimensiones principales a través de las cuales se expresa el principio de seguridad jurídica: una que tiene que ver con la *previsibilidad* de nuestras acciones en cuanto a sus consecuencias jurídicas y otra esta referida al funcionamiento de los poderes públicos.”<sup>25</sup>

En este contexto, Pérez Luño considera que la seguridad jurídica “... es un valor estrechamente ligado a los Estados de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de: *corrección estructural* (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y *corrección funcional* (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación).”<sup>26</sup>

En tal aspecto, la formulación adecuada de las normas jurídicas que contiene los supuestos de procedencia y sus aspectos adjetivos de la comunicación por estrados implican una condición de corrección estructural como es la,

---

2012, p.p. 70-90, p. 77, disponible en línea: [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9\(2\)\\_6.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9(2)_6.pdf).

<sup>24</sup> Muñoz Juárez, Marisol, Los principios de legalidad y seguridad jurídica en la aplicación de la evaluación de desempeño docente, *Revista Iberoamericana para la investigación y el desarrollo educativo*, 2019, vol.9, n.18, pp.813-832. (s/p), disponible en línea: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ride/v9n18/2007-7467-ride-9-18-813.pdf>.

<sup>25</sup> Carbonell, Miguel, *El Debido Proceso en México*, México, Tirant lo Blanch, 2019, p.p. 27 y 28.

<sup>26</sup> Pérez Luño, Antonio. La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia, Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED, (15), 2000. p. 28. Disponible en línea: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-2000-15-48A09575/PDF>.

[...] lex manifiesta, referida a la necesidad de que las normas puedan ser comprensibles y eludan las expresiones ambiguas, equívocas u oscuras que puedan confundir a los destinatarios. La claridad normativa requiere una tipificación unívoca de los supuestos de hecho que evite, en lo posible, el abuso de conceptos vagos e indeterminados, así como una delimitación precisa de las consecuencias jurídicas. Con lo que se evita la excesiva discrecionalidad de los órganos encargados de la aplicación del Derecho.<sup>27</sup>

Por las razones antes mencionadas, es importante analizar los distintos presupuestos de procedencia en cada especie de notificación, en específico los que corresponden a la notificación por estrados que se regulan en la normativa fiscal.

Por lo que corresponde, a la comunicación personal, por buzón tributario y por correo certificado con acuse de recibo, los presupuestos de procedencia se darán “ ... cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.”<sup>28</sup>

Respecto, a la comunicación por edictos para su actualización requiere como presupuesto de procedencia “... que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.”<sup>29</sup>

En cambio en la notificación por estrados se requiere como presupuestos de procedencia para que se actualice este tipo de comunicación cuando el contribuyente se ubique en alguno de los supuestos regulados en el Código Fiscal de la Federación<sup>30</sup>, es decir, cuando:

- I. La persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes,
- II. Se ignore su domicilio o el de su representante,
- III. Desaparezca,

<sup>27</sup> Pérez Luño, Antonio, op. cit., p.p. 28 y 29.

<sup>28</sup> Código Fiscal de la Federación, op. cit., art. 134 fracción I.

<sup>29</sup> Código Fiscal de la Federación, op. cit., art. 134 fracción IV.

<sup>30</sup> Código Fiscal de la Federación, op. cit., art. 134 fracción III.

- IV. Se oponga a la diligencia de notificación  
V. Se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código Fiscal de la Federación.

De manera que, la autoridad para salvaguardar los derechos humanos del contribuyente, en cuanto a certeza y legalidad en la implementación este sistema de comunicación por estrados la autoridad debe acreditar fehacientemente que el contribuyente se ubicó en alguno de los presupuestos que actualizan este tipo de comunicación, por este motivo:

[...] es menester que el notificador emplee cualquier medio de cercioramiento que pueda crear la convicción de que efectivamente se actualizó ese supuesto, como por ejemplo, preguntar a los vecinos si la empresa desapareció, si podía verse hacia el interior del inmueble para verificar si había mobiliario o correspondencia, o bien establecer algún otro dato del que pudiera advertirse si el domicilio se encontraba desocupado o no. Por tanto, tal exigencia no se satisface cuando en las actas de asuntos no diligenciados el notificador, por un lado, no manifiesta de qué forma se cercioró que se encontraba en dicho domicilio, y por el otro, realiza apreciaciones subjetivas, lo que resulta insuficiente para justificar plenamente el abandono. Considerar lo contrario implicaría dejar a criterio del notificador determinar cuándo a su juicio un contribuyente desapareció de su domicilio fiscal, sin pormenorizar las actas correspondientes.<sup>31</sup>

En lo concerniente a la corrección estructural de las normas jurídicas como parte del derecho humano a la seguridad jurídica, estas tienen que codificarse de forma clara y precisa, es decir,

---

<sup>31</sup> Tesis: IV.2o.A.180 A. NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS DE UN CRÉDITO FISCAL. SI EL CONTRIBUYENTE DESAPARECIÓ DESPUÉS DE INICIADAS LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN, LAS ACTAS DE ASUNTOS NO DILIGENCIADOS QUE LA SUSTENTAN DEBEN CONTENER RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DEL ABANDONO DEL DOMICILIO FISCAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época. Junio 2006, disponible en línea: [https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/hfduMHYBN\\_4klb4HXEjg/%22Notificación%20por%20estrados%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/hfduMHYBN_4klb4HXEjg/%22Notificación%20por%20estrados%22)

que en la codificación del enunciado normativo no exista ambigüedad, que “... se presenta cuando la palabra o grupo de palabras *utilizadas en una oración tienen más de una acepción, es decir, más de un significado*, que hacen no se puedan precisar a cuál de estos significados se refiere la disposición...”<sup>32</sup>

En este contexto, el presupuesto de procedencia de la comunicación por estrados donde la persona a quien deba notificarse “no sea localizable en el domicilio fiscal” que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes presenta ambigüedad. De manera tal, que la falta de claridad y precisión provoca indeterminación en las distintas interpretaciones que se han dado a los conceptos de “no localizable” y “no localizado”

Debido a lo cual, a través de la tesis VIII-P-2aS-171 la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa interpretó que un contribuyente se ubicará en el supuesto de no localizable “... en el domicilio que tenga indicado en el Registro Federal de Contribuyentes respecto, lo cual debe entenderse en el sentido de que puede practicarse la notificación por estrados cuando existen elementos y datos de los cuales se desprenda que es imposible realizarla en el domicilio fiscal por que no puede encontrarse o se desconoce su paradero...”<sup>33</sup>

En el mismo sentido, se pronunció el Primer Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del décimo primer circuito a través de la tesis aislada tesis: XI.1o.A.T.2 A (10a.), al establecer que,

La connotación que debe darse a la voz “localizable”, está referida a la posibilidad verdadera de que alguien pueda encontrarse en un lugar determinado. De lo anterior se sigue que una persona “no será localizable” cuando prácticamente sea imposible averiguar el sitio en donde se encuentre, situación que en derecho se identifica

<sup>32</sup> Hallivis Pelayo, Manuel, *Teoría general de la interpretación*, México, Ed. Porrúa, 2009. p. 14.

<sup>33</sup> Tesis VIII-P-2aS-171, DIFERENCIA ENTRE UN CONTRIBUYENTE NO LOCALIZADO Y NO LOCALIZABLE.-NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR ESTRADOS, Sala Superior del TFJA, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Octava Época, Año II, No. 15, octubre de 2017, Segunda Parte, p. 266. Disponible en línea: <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/>

con las personas “ausentes e ignoradas”. Así, acorde con el lenguaje apropiado y sintaxis contenidos en el Código Fiscal de la Federación, se considera jurídicamente como “no localizable” a un contribuyente para los efectos de la notificación por estrados[...]<sup>34</sup>

Por el contrario, el término no localizado “... significa que no se encontraba o no se localizó a la personal que se va a notificar, pero se sabe con certeza que sigue siendo su domicilio.”<sup>35</sup>

En consecuencia, que es importante que el legislador realice una codificación clara y precisa del enunciado legal que permite al contribuyente y a la autoridad apreciar el alcance y consecuencias previstas en la norma jurídica por medio del conocimiento y certeza en la regulación de los presupuestos de procedencia para cada tipo de comunicación que servirán para dar publicidad al acto que se pretende dar a conocer al contribuyente a través del procedimiento correspondiente, que al igual debe estar normado con precisión y claridad. En este aspecto, también se debe establecer mediante la regulación precisa y clara un procedimiento administrativo que implique una serie concatenada de actos y formalidades que antecedan a la emisión del acto de comunicación que se traduzca en un mecanismo adjetivo que garantice la seguridad jurídica de los contribuyentes.

De igual manera, toda especie de comunicación, supuestos de procedencia y procedimiento administrativo deben estar regulados en las normas legales, de lo cual se desprende el principio de legalidad como “... una garantía de seguridad jurídica que obliga a las autoridades a sujetar su actuación a los ordenados por las leyes vigentes y aplicables al caso concreto, se traduce en el apotegma de exacta aplicación de la ley.”<sup>36</sup>

Al respecto, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que en la actualidad “... se ha convertido en una herramienta fun-

<sup>34</sup> Tesis: XI.1o.A.T.2 A (10a.), CONTRIBUYENTE “NO LOCALIZABLE” PARA EFECTOS DE LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. DEBE CONSIDERARSE ASÍ CUANDO DEFINITIVAMENTE HAYA DEJADO EL DOMICILIO FISCAL DONDE SE LE BUSQUE, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima época, tomo III, TCC, Julio de 2012, p. 1823. Disponible en línea: [http://cesmdfa.tfja.gob.mx/pdf/Rev\\_TFJA\\_Oct\\_2017.pdf](http://cesmdfa.tfja.gob.mx/pdf/Rev_TFJA_Oct_2017.pdf)

<sup>35</sup> Tesis VIII-P-2aS-171; *op. cit.*, p. 266.

<sup>36</sup> Velázquez Tolsá, Francisco Eduardo; *op. cit.*, p. 80.

damental en la defensa de los intereses jurídicos y en los derechos fundamentales de los contribuyentes...”<sup>37</sup> a través de la emisión de diversos criterios normativos, sustantivos y jurisdiccionales. En este sentido, dentro de los criterios jurisdiccionales derivados de sentencias que emiten los tribunales jurisdiccionales dentro de los cuales la Procuraduría ha participado en su carácter de defensora de los derechos de los contribuyentes por medio del criterio jurisdiccional 52/2019<sup>38</sup> se establece que la autoridad fiscal debe cumplir con la obligación de fundar y motivar en actas el supuesto de procedencia respectivo en que se basó para actualizar la notificación por estrados para cumplir con el principio de legalidad, seguridad jurídica, todo ello a través de un procedimiento administrativo regulado con precisión y claridad.

Esta imperiosa necesidad de limitar la actuación del Estado mediante la norma jurídica, lease artículo 14 y 16 de la Constitución Federal, “... sustenta el principio que consiste en que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, en tanto que la autoridad sólo puede hacer aquello que les esté expresamente permitido. Por eso es necesario limitar ese poder que nace de la ley, la cuál autoriza su ejercicio condicionado para impedir abusos.”<sup>39</sup>

Por tal razón, este sistema de comunicación por estrados en concordancia con el principio de seguridad jurídica y legalidad se enmarca dentro de las formalidades esenciales del procedimiento “... y requisitos que deben reunir los actos de autoridad, destacando los siguientes: a) que el acto de autoridad este por escrito; b) que contenga firma autógrafa de la autoridad que lo emite; c) que sea emitido por autoridad competente; d) que se encuentre fundado y motivado.”<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Academia Mexicana de Derecho Fiscal, *Manual de derecho tributario*, México, Tirant lo Blanch, 2021. p. 129.

<sup>38</sup> Criterio Jurisdiccional 52/2019, *Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*, aprobado en sesión ordinaria de fecha 21 de junio de 2019, consultado el día 11 de junio de 2024. Disponible en línea: [https://portal.prodecon.gob.mx/buscador\\_c/buscarcrit/783](https://portal.prodecon.gob.mx/buscador_c/buscarcrit/783) (fecha de consulta 11 de junio de 2024)

<sup>39</sup> Reyes Sánchez, Sinuhé, *La sanción administrativa*, México, Editorial Novum, 2015. p. 128.

<sup>40</sup> Velázquez Tolsá, Francisco Eduardo; op. cit., p. 79.

Lo anterior, son problemáticas que inciden no solo en el ámbito normativo, sino además en el desarrollo de estas herramientas de notificación que se presentan a la hora que los notificadores aplican estas normativas al acudir de forma fehaciente mediante croquis escrito, del lugar exacto de notificación que se indicó para efectos del registro federal de contribuyentes pretendiendo adecuar entre los supuestos legales que presentan ambigüedades y que constituyen los supuestos de procedencia de este tipo de notificación, se enfrenta a la problemática real de interpretar en los hechos si la persona buscada se encuentra ilocalizable, se ignore su domicilio, desaparezca o se oponga a la diligencia, que se traduce por un lado en una excesiva discrecionalidad que tiene que ejercer el notificador en el llenado de las actas que dan sustento a este tipo de notificación. Por otro lado, en el desarrollo adjetivo de esta especie de comunicación que ante la falta de claridad y precisión en la codificación de la norma procedimental se omiten aspectos en el llenado de acuerdos, de actas que deben estar debidamente sustentadas en cuando a circunstancias de tiempo, modo y espacio, así como en la publicación de documentos en los medios digitales, en el cómputo de plazos, formalidades que se exigen para dar eficacia al acto administrativo por medio de su publicitación y por tanto este pueda ser exigible. Aunado al desconocimiento que en la práctica tienen los contribuyentes acerca de este tipo de notificación y del medio digital a través del cuál se publicita esta herramienta de comunicación como es la página del Servicio de Administración Tributaria que en la mayoría de los casos los contribuyentes desconocen, como consecuencia no podrán conocer el acto que se les notifica.

Problemáticas legales y prácticas que impiden que se garantice de forma plena que el contribuyente pueda ejercer su derecho de audiencia y de defensa contra el acto que se le publicita y por consecuencia no sea un lenguaje legal que a través de estas garantías protejan los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad.

#### 4. CONCLUSIONES

En la presente investigación, donde se analiza la comunicación por estrados por parte de la autoridad fiscal a la luz de

los derechos humanos al debido proceso, a la seguridad jurídica y legalidad. Se comunican las siguientes conclusiones:

*Primera:* El marco del sistema de publicitación de los actos fiscales representan una serie de instrumentos normativos que deben representar verdaderas garantías de protección de derechos humanos en favor de los contribuyentes que inciden en la eficacia y exigibilidad del acto fiscal.

*Segunda:* En tal sentido, la notificación por estrados como parte de este sistema de comunicación, es importante dentro de la corrección estructural del enunciado legal que esta presente una codificación clara y precisa, sin dar lugar a ambigüedades tanto en la formulación de cada uno de los supuestos de procedencia en esta especie de notificación, como en la regulación de un procedimiento administrativo claro y preciso a través del cual se materialice esta herramienta de comunicación garantizando certeza y previsibilidad necesarias en la protección de los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad de los contribuyentes. Con ello, evitar a causa de enunciados legales ambiguos, la excesiva discrecionalidad y actuaciones caprichosas de la autoridad en la adecuación de los supuestos legales que configuran este sistema de comunicación.

*Tercera:* De igual manera, en el ejercicio adjetivo de esta herramienta de publicidad como parte de las formalidades esenciales del procedimiento que se permite la publicitación eficaz y fehaciente del acto fiscal a través de un procedimiento claro que no dé lugar a excesiva discrecionalidad de los notificadores en el cumplimiento de sus etapas y formalidades lo que incidirá en el pleno respeto a las garantías de defensa y audiencia tuteladas con el derecho humano al debido proceso de los contribuyentes.

*Cuarta:* Se recomienda el establecimiento de mecanismos de transparencia e información a los contribuyentes acerca de esta forma de publicitación de los actos fiscales que permitan acceder a la página electrónica en la búsqueda por parte de los contribuyentes que se ubiquen en estos supuestos y puedan acceder plenamente al ejercicio de sus derechos humanos y no solo como un lenguaje del Estado que dé formalidad y una pretendida eficacia en la publicitación de los actos fiscales con la finalidad de poder hacerlos exigibles.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Bibliografía

- Academia Mexicana de Derecho Fiscal, *Manual de derecho tributario*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- Canales Cortés, Luis Alberto (coords), *El debido proceso como derecho humano*, Nicaragua, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2018.
- Carbonell, Miguel, *El Debido Proceso en México*, México, Tirant lo blanch, 2019.
- Centeno Canto, Gerardo, *Derecho administrativo*, México, Flores Editores, 2022.
- Contreras Bustamante, Raúl (coords), *Derecho procesal administrativo Mexicano*, México, Tirant lo Blanch, 2023.
- Cordero Pinto, Guadalupe, *Derecho procedimental y procesal administrativo*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- Hallivis Pelayo, Manuel, *Teoría general de la interpretación*, México, Ed. Porrúa, 2009.
- Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, México, Tirant lo Blanch, 2022.
- Jiménez González, Antonio, *Curso de derecho tributario*, México, Tax editores, 2014.
- Pérez Dayán, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, México, Porrúa, 2023.
- Reyes Sánchez, Sinuhé, *La sanción administrativa*, México, Editorial Novum, 2015.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2001.
- Velázquez Tolsá, Francisco Eduardo, *Derecho administrativo sancionador mexicano*, México, Ed. Bosh, 2021.

### Bibliohemerografía Digital

- Benavente Chorres, Hesbert, La notificación como condición de eficacia de los actos administrativos. Con especial referencia al derecho administrativo peruano. *Revista Opinión Jurídica* 8, (15) 2009:29-44, disponible en línea: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/760> (fecha de consulta 28 de abril de 2024).
- Criterio Jurisdiccional 52/2019, *Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*, aprobado en sesión ordinaria de fecha 21 de junio de 2019, consultado el día 11 de junio de 2024. Disponible

- en línea: [https://portal.prodecon.gob.mx/buscador\\_c/buscar-crit/783](https://portal.prodecon.gob.mx/buscador_c/buscar-crit/783) (fecha de consulta 11 de junio de 2024)
- Gallego Marín, Carlos Arturo, *El concepto de seguridad jurídica en el Estado Social*, Universidad de Caldas, Colombia, Vol. 9 (2), Julio-Diciembre de 2012, p.p. 70-90, p. 77, disponible en línea: [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9\(2\)\\_6.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9(2)_6.pdf)
- Gobierno de México, *Consulta las notificaciones por edictos*, Servicio de Administración Tributaria, (s/f), disponible en línea: <https://www.sat.gob.mx/consultas/49762/consulta-las-notificaciones-por-edictos#:~:text=A-,¿Qué%20es%20la%20notificación%20por%20edictos%3F,su%20conocimiento%20de%20manera%20personal> (fecha de consulta 28 de abril de 2024).
- Gobierno de México, *Consulta las notificaciones por estrados*, Servicio de Administración Tributaria, (s/f), disponible en línea: <https://www.sat.gob.mx/consultas/43671/consulta-las-notificaciones-por-estrados> (fecha de consulta 28 de abril de 2024).
- Gobierno de México, *Consulta Fundamento Legal del Buzón Tributario*, Servicio de Administración Tributaria, 04 de noviembre de 2016, disponible en línea: [https://www.gob.mx/sat/acciones-y-programas/buzon\\_fundamento\\_legal#:~:text=El%20Buzón%20Tributario%20es%20un,el%20SAT%20y%20los%20contribuyentes&text=Los%20cuales%20pueden%20realizar%20trámites,obtener%20respuestas%20a%20sus%20dudas](https://www.gob.mx/sat/acciones-y-programas/buzon_fundamento_legal#:~:text=El%20Buzón%20Tributario%20es%20un,el%20SAT%20y%20los%20contribuyentes&text=Los%20cuales%20pueden%20realizar%20trámites,obtener%20respuestas%20a%20sus%20dudas) (fecha de consulta 28 de abril de 2024).
- Muñoz Juárez, Marisol, Los principios de legalidad y seguridad jurídica en la aplicación de la evaluación de desempeño docente, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 2019, vol.9, n.18, pp.813-832. (s/p), disponible en línea: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ride/v9n18/2007-7467-ride-9-18-813.pdf>
- Pérez Luño, Antonio. *La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia*, *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, (15), 2000. p. 28. Disponible en línea: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFID-2000-15-48A09575/PDF>
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 2023, disponible en línea: <https://dle.rae.es/telegrama> (fecha de consulta 28 de abril de 2024).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sentencia en Amparo Directo en Revisión*, Primera Sala, expediente 3052/2016, de fecha 29 de junio de 2016, inciso c), p.p. 8 y 9, disponible en línea: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/docu->

mento\_dos/2017-03/ADR-3052-2016-170306.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2024)

## LEGISLACIÓN

Cámara de Diputados, *Código Fiscal de la Federación*, México, DOF 12/11/2021, disponible en línea: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>

Cámara de Diputados, *Ley del Servicio Postal Mexicano*, México, DOF 19/01/2023, disponible en línea: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSPM.pdf>

## JURISPRUDENCIA

Tesis XI.1o.A.T.2 A (10a.), CONTRIBUYENTE “NO LOCALIZABLE” PARA EFECTOS DE LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. DEBE CONSIDERARSE ASÍ CUANDO DEFINITIVAMENTE HAYA DEJADO EL DOMICILIO FISCAL DONDE SE LE BUSQUE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo III, TCC, Julio de 2012, p. 1823. Disponible en línea: [http://cesmdfa.tfja.gob.mx/pdf/Rev\\_TFJA\\_Oct\\_2017.pdf](http://cesmdfa.tfja.gob.mx/pdf/Rev_TFJA_Oct_2017.pdf)

Tesis VIII-P-2aS-171, DIFERENCIA ENTRE UN CONTRIBUYENTE NO LOCALIZADO Y NO LOCALIZABLE. -NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR ESTRADOS, Sala Superior del TFJA, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Octava Época, Año II, No. 15, octubre de 2017, Segunda Parte, p. 266. Disponible en línea: [http://cesmdfa.tfja.gob.mx/pdf/Rev\\_TFJA\\_Oct\\_2017.pdf](http://cesmdfa.tfja.gob.mx/pdf/Rev_TFJA_Oct_2017.pdf)

Tesis 1A./J. 11/2014, DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Décima época, 2014, p. 396. Disponible en línea: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005716>

Tesis IV.2o.A.180A. NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS DE UN CRÉDITO FISCAL. SI EL CONTRIBUYENTE DESAPARECIÓ DESPUÉS DE INICIADAS LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN, LAS ACTAS DE ASUNTOS NO DILIGENCIADOS QUE LA SUSTENTAN DEBEN CONTENER RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DEL ABANDONO DEL DOMICILIO FISCAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época. Junio 2006, disponible en línea: [https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/hfduMHYBN\\_4klb4HXEjg%22Notificación%20por%20estrados%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/hfduMHYBN_4klb4HXEjg%22Notificación%20por%20estrados%22)

Tesis II.10.A.91 A. NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época. Agosto 2002, p. 1327, disponible en línea: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/186214>

## EL CRITERIO DE LA TRANSVERSALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN OAXACA

THE CROSS-CUTTING CRITERION IN THE STATE AND  
MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION IN OAXACA

NELLY RUIZ FLORES\*

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo consiste en comprobar que la función administrativa en sus diferentes modalidades de: facultad reglamentaria, policía, nombramiento y remoción de servidores públicos, presupuesto, fiscalización y control, se ejerce de forma transversal, ya que es llevada a cabo por los tres poderes tradicionales del Estado de Oaxaca y por sus órganos autónomos, así como por el Ayuntamiento. Esto, no obstante, la actual redacción de diversos preceptos constitucionales y de las leyes orgánicas, sigue considerando a la administración pública como sinónimo del poder ejecutivo. Esta investigación utiliza el método deductivo, porque el análisis partió de la normatividad en el ámbito federal hasta descender al ordenamiento jurídico estatal y municipal de la entidad federativa mencionada. Su importancia radica en la sistematización de las leyes que regulan la administración pública estatal y municipal de Oaxaca, que pueda servir de referente académico para estudiar su estructura y funcionamiento actual.

**PALABRAS CLAVE:** constitución, función administrativa, administración pública, poder ejecutivo, ayuntamiento.

\* Catedrática de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Doctorante en Derecho, Maestra en Derecho Constitucional y Administrativo.

ABSTRACT

The objective of this work consists in proving that the administrative function in its different modalities: power of regulation, police, appointment and removal of public servants, budget, auditing and control, exercised in a cross-cutting manner, since its carried out by the three traditional branches of the State of Oaxaca and its autonomous bodies, as well as City Councils. This, despite the present redaction of constitutional precepts and organic laws continue considering the public administration as synonym or the executive branch. This research uses the deductive method, because the analysis is based on the normativity in the federal scope descending to state and municipal regulations of the forementioned state. Its importance stems from the systematization of the laws that regulate Oaxaca's state and municipal public administration that can serve as academic reference to study its present structure and performance.

KEYWORDS: constitution, administrative function, public administration, executive power, town hall.

## INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX estuvo vigente el dogma consistente en que la Administración Pública era el sinónimo del poder ejecutivo, lo cual se sustentó en buena medida en la obra *Derecho administrativo*, escrita en 1934 por Gabino Fraga,<sup>1</sup> quien se centró en estudiar al derecho administrativo como el derecho del Poder Ejecutivo y establecer el dogma de que la administración pública existe únicamente dentro de este Poder del Estado, excluyéndola de los poderes Legislativo y Judicial.

En cuanto a la actual administración pública oaxaqueña, su

---

<sup>1</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1934.

estudio se hará a partir de los preceptos en vigor de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO), que prevén la existencia de las áreas que desempeñan la función administrativa que se ubican en los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, así como en los órganos autónomos del Estado de Oaxaca. A ello, se agregarán el análisis de las leyes orgánicas, reglamentos internos y demás ordenamientos jurídicos relacionados con cada uno de los entes ya señalados, para encontrar los fundamentos de la función administrativa que desarrollan, e identificar a las áreas administrativas de cada uno de los tres poderes tradicionales y órganos autónomos. De la misma forma, en este trabajo se examina el marco jurídico de la administración pública municipal en Oaxaca, tomando en cuenta la Ley Orgánica Municipal. Así, también, se aborda el marco regulatorio de los servidores públicos en el estado de Oaxaca, lo cual es relevante al tratarse de los individuos que desempeñan la función administrativa en los entes estatales, que va dirigida a la satisfacción de necesidades de los ciudadanos y prestación de servicios públicos.

## **1. EL ESTADO MEXICANO Y SU RÉGIMEN GUBERNAMENTAL**

México es una Federación integrada por 32 entidades, que han pactado en la Constitución, la conformación de un Estado superior que los integre a todos, lo que implica una distribución de competencias entre la propia Federación y las entidades federativas. Éstas son autónomas en su régimen interior, tienen permitida la expedición de una constitución que será sólo válida en el territorio de cada Estado y sólo pueden ejercer las atribuciones que no fueron otorgadas al gobierno federal.

Aunque en el texto de la Constitución Federal no se definió expresamente al Estado, sí se encuentran previstos los elementos del Estado mexicano, consistentes en: territorio población y

gobierno, además de la soberanía, como lo determinan los artículos 40, 41 y 49 de la Carta Magna. La soberanía implica que este poder se origina en el pueblo y se establece para su beneficio, y también indica que el Estado es un ente que puede hacer uso de la fuerza pública de manera unilateral, para exigir el cumplimiento de sus determinaciones. La República Mexicana se encuentra organizada conforme al principio de la tradicional separación de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los órganos autónomos y se puede decir que ese principio, fundamentalmente pretende la distribución y el equilibrio del poder público en órganos o ramas con funciones específicas y limitadas para cada una de ella.

El Poder Legislativo a nivel federal se concentra en el Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras: la de diputados y la de senadores, y por consiguiente desempeña sus funciones en forma colegiada. En cuanto al Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución Federal, éste se compone con los siguientes órganos: Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Colegiados de Apelación y los Juzgados de Distrito. Respecto al Poder Ejecutivo, éste se desempeña de manera unipersonal por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con el artículo 89 constitucional, sus atribuciones fundamentalmente consisten en la publicación y promulgación de las leyes, decretos y tratados, reglamentar las diversas leyes y la ejecución precisamente de esas leyes y decretos. Aunque cabe mencionar que, en el ejercicio de la función ejecutiva, el presidente de la República es auxiliado por autoridades gubernamentales que integran la administración pública, en lo que se abundará más adelante.

## **2. LAS ACTIVIDADES Y FUNCIONES DEL ESTADO**

El Estado se instituyó para la consecución de diversos fines, entre ellos la realización de actividades y tareas que colmen los

menesteres de cada uno de los seres humanos que conviven en el territorio nacional para garantizar su desarrollo, pues el Estado tiene la responsabilidad de asegurar que las personas gocen de las condiciones mínimas para que lleven una vida digna, por ejemplo, debe asegurar el derecho a la vivienda. Al Estado le corresponde a través de la planeación administrativa, la promoción del crecimiento económico y laboral de manera equitativa en todo el territorio nacional, siempre con respeto a la dignidad de la persona y a los derechos humanos.<sup>2</sup>

Para el cumplimiento de los objetivos anotados, el Estado lleva a cabo variadas actividades, que corresponden a la función pública, los servicios públicos, las obras públicas y las actividades económicas residuales. Los servicios públicos son actividades dirigidas a la satisfacción de necesidades de la población de manera general, regular y continua, y pueden ser suministrados por el propio Estado o de forma indirecta por particulares. Cabe mencionar que la competencia para su suministro difiere de acuerdo con el orden de gobierno. Por ejemplo, al Municipio le corresponde prestar a los administrados, los servicios públicos de agua potable, panteones, limpia, rastro, parques, mercados y seguridad pública.

Acerca de la obra pública, se tiene que ésta es una construcción financiada con recursos estatales, destinada al uso colectivo y a la satisfacción de un interés general. Como ejemplo, se tiene a los proyectos de infraestructura de alumbrado y calles en los municipios. Una característica particular de la obra pública es que se gestiona por lo general, a través de un procedimiento de contratación pública.

Dentro de las actividades económicas residuales hay dos categorías: en la primera, se ubican las áreas que están a cargo del Estado y que son de interés público, como correos, telégrafos,

---

<sup>2</sup> Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 9ª edición, 2020, pp. 51-61.

radiotelegrafía, la planeación del sistema eléctrico nacional; en la segunda, se ubican algunas actividades desarrolladas por particulares, pero que el Estado puede subsidiar para sufragar la necesidad colectiva, como en el caso de las empresas estatales procesadoras de lácteos. Es importante hacer esta precisión, porque en el texto constitucional, se advierte que se ha confundido en algunos preceptos a la función pública con un servicio público.

La función pública es la actividad que desarrolla exclusivamente el Estado, con base en la idea de soberanía y del imperio de la ley, misma que de ninguna manera puede ser realizada por los particulares ni es susceptible de concesionarse, porque a través de ella se manifiesta el ejercicio del poder estatal, en los tres órdenes de gobierno: la Federación, entidades federativas y municipios. La función pública presenta tres categorías: legislativa, ejecutiva y judicial, que puede presentarse de manera formal y material, como se explicará enseguida.<sup>3</sup>

### 3. FUNCIÓN LEGISLATIVA

Esta actividad del Estado tiene por objeto el proceso de creación, modificación, adición, derogación y abrogación de normas de carácter general, imperativas e incoercibles, cuyo ejemplo más destacado es la ley. La función legislativa en el aspecto formal se identifica tomando en cuenta únicamente a los órganos que la ejercen, que a nivel federal es el Congreso de la Unión, que tiene conferida esa atribución en la Constitución.<sup>4</sup> Cabe mencionar que el proceso legislativo también es atribuible a los Congresos de las entidades federativas. Es pertinente señalar que ambos Congresos, sólo ejercen sus funciones dentro de los periodos de sesiones establecidos en sus respectivas leyes orgánicas.

<sup>3</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, Primer Curso, México, Editorial Limusa, 2016, pp. 39 y ss.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 41.

#### **4. FUNCIÓN JURISDICCIONAL**

El propósito de la función jurisdiccional es asegurar el respeto a las normas emitidas producidas a través de la función legislativa, mediante un proceso tramitado ante los órganos competentes, que culmina con el dictado de una resolución con carácter definitivo. Desde el enfoque formal, la función jurisdiccional es ejecutada por los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Tribunal Electoral, los Plenos Regionales, Los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Colegiados de Apelación y Los Juzgados de Distrito.

El poder judicial de las entidades federativas se ejercerá por los tribunales previstos en las Constituciones locales correspondientes y también por los tribunales administrativos de cada estado. Generalmente, estos órganos jurisdiccionales limitan sus actividades a un horario fijo ciertos días a la semana. Aunque desde la perspectiva material, también el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desarrollan funciones jurisdiccionales. En el caso del primero, cuando todavía resuelve asuntos de carácter laboral a través de las juntas de conciliación, y por lo que hace al segundo, un ejemplo acontece cuando el Senado se erige en jurado para resolver acerca de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

#### **5. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS MODALIDADES**

Esta función se caracteriza porque la exigencia del cumplimiento de las disposiciones legales sí produce situaciones jurídicas concretas, como los actos administrativos, que van dirigidos a crear, modificar, otorgar o extinguir derechos y obligaciones de los particulares. Se diferencia de las funciones legislativa y judicial porque se realiza de manera ininterrumpida y permanente. Muestra de ello, es que, en los reglamentos internos de diversas

áreas de la administración pública, se previeron las figuras de delegación de facultades, avocación y suplencia por ausencia de los servidores públicos. Además, es una función que, por lo regular actúa de oficio, como en el caso de la expedición de reglamentos o como la práctica de visitas domiciliarias para verificar la expedición de comprobantes fiscales.

Aunque diversos autores la catalogaron solamente como la actividad que realiza el Poder Ejecutivo debido a que, el texto del artículo 90 de la Constitución Federal mantiene la idea de que la Administración Pública se trata de una estructura integrada al Poder Ejecutivo, actualmente la administración pública se encuentra comprendida tanto en los poderes tradicionales del Estado como en los órganos constitucionales autónomos, que desarrollan la función administrativa en variadas manifestaciones, a través de la vigilancia, el poder de policía, el control, la fiscalización, la reglamentación, la designación y remoción de servidores públicos y la formulación del presupuesto, principalmente.<sup>5</sup>

La modalidad de *vigilancia* se realiza a través de visitas de inspección y verificación del cumplimiento de determinadas obligaciones, como las tributarias. Mediante la función de *policía*, se mantiene el orden público y se garantiza la seguridad de la ciudadanía. La policía siempre estará al mando del gobierno de turno.

El *control* se desempeña por un área de la administración pública de cada órgano del Estado, vigilando que se respeten los límites establecidos en la ley para impedir la realización de actos que contravengan la normatividad y los principios que deben seguir los servidores públicos en uso de sus funciones, también están facultados para sancionar a quienes incurran en esas conductas infractoras. Ya que como lo establece la propia constitución de Oaxaca, el Poder Público y sus representantes sólo

---

<sup>5</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la Administración Pública*, México, Novum, 2014, p. 23.

pueden hacer lo que la Ley les autoriza y deben hacer lo que la Ley les ordena, es decir, deben apegar sus actuaciones a lo establecido en las leyes, sin transgredir esos límites.

La *fiscalización* consiste en efectuar la revisión, vigilancia, verificación y evaluación de las actividades desempeñadas por servidores públicos y dependencias gubernamentales que utilizan y administran el gasto de los recursos monetarios y bienes de carácter público, para comprobar si se llevó a cabo en apego a la normatividad vigente y los planes y presupuestos que fueron aprobados previamente para ese fin. Es ejercida por órganos adscritos a las legislaturas de los estados y a nivel federal, por la Auditoría Superior de la Federación perteneciente a la Cámara de Diputados.

Para explicar la *facultad reglamentaria*, es necesario precisar que el reglamento es un conjunto de preceptos que crean condiciones jurídicas generales y abstractas que no regulan ninguna situación jurídica concreta. Dos ejemplos muy conocidos son los reglamentos internos, que organizan las áreas de las dependencias gubernamentales, los reglamentos para la prestación de servicios públicos y reglamentos para el trámite de procedimientos previstos en las leyes generales. La facultad reglamentaria es atribuida al presidente de la República a los gobernadores de los Estados y a los Ayuntamientos, y es indelegable.

Diversos autores, como Delgadillo<sup>6</sup> y Tena,<sup>7</sup> coinciden en que la expedición de reglamentos es un acto materialmente legislativo y formalmente administrativo.

En cuanto al *nombramiento y remoción de los servidores públicos*, es una facultad que tiene conferida el titular del Poder Ejecutivo federal o local, para designar, cambiar o relevar del cargo a los individuos que tienen un empleo en la administración pública, sin importar el nivel jerárquico.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>7</sup> Véase Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 35ª edición, Porrúa, 2003, p. 461 y ss.

Tratándose de la modalidad *presupuestaria*, ésta implica la planeación del presupuesto anual que permitirá a la administración pública, con la aprobación del Congreso de la Unión o de los Congresos Locales, ejecutar el gasto público, destinado al funcionamiento de las dependencias de gobierno, en aspectos como el suministro y pago de salarios.

## 6. OAXACA COMO PARTE DE UNA FEDERACIÓN

El Estado de Oaxaca es una entidad federativa integrante de la República Mexicana, que es libre y soberana en su régimen interior. Al igual que todas las entidades federativas, en Oaxaca el poder público también se estructura en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y órganos constitucionales autónomos. Oaxaca tiene como base de su organización política el municipio y se integra por 570 municipalidades hasta el día de hoy.<sup>8</sup>

La Constitución de Oaxaca como norma fundamental de esta entidad federativa, regula el ejercicio, organización y funcionamiento de los tres poderes del Estado de Oaxaca y sus órganos autónomos, además de que la organización y competencia de cada uno de los poderes tradicionales del Estado de Oaxaca, se encuentran contempladas en la respectiva ley orgánica, que es expedida por el Congreso Local. Enseguida, con base en lo preceptuado por la Constitución Local y las leyes orgánicas correspondientes, se describe y explica la función administrativa que cada poder y órgano desarrolla en su estructura interna.

---

<sup>8</sup> INEGI, *Oaxaca división municipal*, 2020, [https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=20](https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=20)

## 7. EL PODER LEGISLATIVO Y SUS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Las atribuciones del Congreso del Estado de Oaxaca y su proceso legislativo se establecen en su constitución local y atendiendo también a las facultades residuales establecidas en la Constitución Federal, el Congreso Local tiene permitido legislar en los rubros que no sean competencia de la Federación y que no estén prohibidos expresamente. El Congreso Local también realiza funciones administrativas, como el nombramiento de servidores públicos, cuando designa a los titulares de los órganos de control interno de los órganos autónomos del Estado y ratifica a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca y también está facultado para emitir su reglamento interno. Asimismo, el Congreso del Estado ejerce la facultad reglamentaria, porque expide los reglamentos derivados de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

En cuanto al *presupuesto*, la Junta de Coordinación Política se encarga de proponer al Pleno del Congreso el proyecto de presupuesto e informar trimestralmente sobre el monto ejercido pero es la Secretaría de Servicios Administrativos la que se encarga de ejercer el gasto del presupuesto asignado y de expedir y publicar en la página electrónica del Congreso y en el *Periódico Oficial del Estado*, las disposiciones generales que las áreas de dicha secretaría deben observar para hacer uso del presupuesto.

La función de *fiscalización* también es ejercida por el Congreso Local a través de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado, que competente para: a) La revisión y fiscalización posterior de las cuentas públicas de las dependencias gubernamentales, órganos autónomos y municipios de Oaxaca y, los recursos que proceden de las aportaciones establecidas en los Convenios de Coordinación Fiscal; b) investigar acerca de los actos u omisiones que conlleven irregularidades en el ingreso,

egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos estatales y federales; c) llevar a cabo visitas domiciliarias para inspeccionar libros y papeles contables; d) ejercer atribuciones conforme a la normatividad aplicable en materia de contabilidad gubernamental, combate a la corrupción y responsabilidades administrativas y promover ante el Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción los procedimientos de responsabilidad administrativa a que haya lugar.

El Congreso tiene su propio órgano interno de control, que se encarga de: a) la práctica las auditorías y revisiones, visitas de inspección y verificación, b) vigilar la aplicación congruente del presupuesto de egresos del Congreso, c) realizar el seguimiento a las quejas presentadas en contra de servidores públicos y sustanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa relativos, d) tramitar y resolver los procedimientos de inconformidad derivados de contrataciones públicas en las que sea parte el Congreso del Estado, e) la supervisión de la entrega- recepción de las diferentes áreas del Congreso y f) elaborar el inventario de los bienes muebles e inmuebles que integran el patrimonio del Congreso.

## **8. EL PODER EJECUTIVO Y SUS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS**

El Gobernador del Estado es una figura sobresaliente, por ser el titular del Poder Ejecutivo en la entidad y de la administración pública de ese ámbito. Cabe mencionar este sector de la función administrativa es más extenso que el de los otros poderes y de los órganos autónomos.

El Gobernador promulga las leyes estatales y ordena su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, ejerce la facultad reglamentaria cuando emite los reglamentos internos de las dependencias de ese sector y también reglamenta el resto de las leyes estatales, en los ramos de desarrollo urbano, catastro, tránsito, transporte, salud, pensiones, policía estatal, archivos, adquisiciones y transparencia.

También nombra y remueve con libertad a los secretarios de Estado, al consejero Jurídico y a los servidores públicos del Gobierno del Estado y de los órganos autónomos, debiendo observar el principio de paridad de género. Además, tiene la facultad de designar a los magistrados del tribunal administrativo y del Tribunal Superior de Justicia del Estado, así como destituir a los funcionarios judiciales cuando lo estime procedente.

El gobernador formula el proyecto de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, tiene el mando de la policía municipal en casos graves y designa y cambia con plena libertad a los secretarios de despacho. Puede participar en la designación del fiscal general del Estado y destituirlo.

### *8.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA*

La estructura de la Administración Pública estatal se establece en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, bajo el *principio de jerarquía*, consistente en que las atribuciones de las autoridades administrativas cambian en razón directa de la posición ocupada en el organigrama institucional de la dependencia gubernamental, en forma ascendente, de la base a la cúspide.

Como es materialmente imposible que el Gobernador del Estado ejecute todas las actividades que dicha función conlleva, para el despacho de los asuntos de naturaleza administrativa, cuenta con las dependencias denominadas Secretarías de Despacho. La Administración Pública Centralizada está conformada con:

La Gubernatura,  
Las Secretarías de Despacho,  
La Consejería jurídica del Gobierno del Estado y  
La Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca,

Los órganos auxiliares,  
Las Unidades Administrativas que dependen directamente del  
Gobernador del Estado y  
Los Órganos Desconcentrados Todas estas áreas administrativas  
se conocen comúnmente como dependencias.

Las secretarías de despacho del Gobierno del Estado, que  
existen actualmente son:

Secretaría de Gobierno;  
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;  
Secretaría de Salud;  
Secretaría de Infraestructuras y Comunicaciones;  
Secretaría de Educación Pública;  
Secretaría del Trabajo;  
Secretaría de Movilidad;  
Secretaría de las Culturas y Artes;  
Secretaría de Bienestar, Tequio e Inclusión;  
Secretaría de Interculturalidad, Pueblos y Comunidades Indígenas  
y Afromexicanas;  
Secretaría de Fomento Agroalimentario y Desarrollo Rural;  
Secretaría de Finanzas;  
Secretaría de Administración;  
Secretaría de Honestidad, Transparencia y Función Pública;  
Secretaría de Desarrollo Económico;  
Secretaría de Turismo;  
Secretaría de las Mujeres;  
Secretaría del Medio Ambiente, Biodiversidad, Energías y  
Sostenibilidad.

Respecto al diseño y ejercicio del presupuesto, el titular del  
Ejecutivo Estatal es auxiliado fundamentalmente por las  
Secretarías de Finanzas, Administración y de la Contraloría y  
Transparencia Gubernamental.

La Secretaría de Finanzas se encarga del diseño de las polí-  
ticas fiscales, presupuestarias, hacendarias y de inversión, reali-  
za las proyecciones financieras para ejecutar el Plan Estatal de  
Desarrollo; determina y autoriza las adecuaciones presupuesta-  
rias, auxilia al gobernador del estado en la formulación del pro-

yecto de Ley de Ingresos del Estado y del Presupuesto de Egresos, se encarga de la recaudación de impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos, así como de exigir el cumplimiento de las disposiciones fiscales e imponer las sanciones procedentes en caso de desacato a dichas obligaciones y establece los lineamientos para el ejercicio del gasto público.

Por lo que hace al ejercicio del control y las responsabilidades administrativas, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, es la encargada de implementar la política anticorrupción, vigilar el ejercicio congruente del presupuesto conforme a la normatividad vigente, vigila que las contrataciones públicas realizadas por las demás dependencias gubernamentales se desarrollen en apego al marco jurídico correspondiente, supervisa el cumplimiento de los contratos públicos e interviene en licitaciones públicas y de instaurar el procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de servidores públicos.

## *8.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA Y PARAESTATAL*

Este segmento de la administración pública se distingue por tener su propia estructura y funcionamiento. La Administración Pública Paraestatal se conforma por:

- Los Organismos Descentralizados.
- Las Empresas de Participación Estatal.
- Los Fideicomisos Públicos.
- Las Entidades Auxiliares del Ejecutivo Estatal, que a su vez están integradas por los Consejos, Comisiones, Comités, Juntas, Patronatos.

Las instituciones que por su naturaleza no estén comprendidas dentro de la Administración Pública Centralizada, a las que globalmente se les conoce como Entidades, y se rigen por sus leyes, decretos de creación y reglamentos respectivos.

La Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Oaxaca, reitera la clasificación de los entes que integran el sector paraestatal de la Administración Pública Estatal antes mencionada. El Gobernador del Estado podrá autorizar mediante acuerdo o decreto, la creación, sectorización, modificación, adscripción, supresión, liquidación, transferencia o fusión de las Áreas Administrativas de la Administración Pública Centralizada, Comisiones Intersecretariales y demás que requiere la Administración Pública Estatal, asignándoles las funciones correspondientes; y de igual manera, podrá autorizar la supresión de plazas cuando las funciones asignadas a las mismas desaparezcan.

Un aspecto relevante respecto a los órganos descentralizados es que éstos trabajan bajo el sistema de sectorización, que es el acto a través del cual, el titular del Poder Ejecutivo decide el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una secretaría de la administración pública centralizada, a quien le compete dirigir la programación y presupuestación, tener conocimiento de la operación para llevar a cabo la evaluación de los resultados de las entidades paraestatales, con el objeto de obtener plenamente su inclusión a los programas sectoriales, que al efecto determine el propio Ejecutivo Estatal.

En ese orden de ideas, es necesario precisar que en el Estado de Oaxaca las entidades paraestatales se encuentran agrupadas bajo la coordinación de una Secretaría o Coordinación de la Administración Pública Centralizada, con base en el Acuerdo de Sectorización de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Estatal expedido por el Gobernador del Estado desde el tres de enero de dos mil diecinueve.

El mismo Acuerdo de Sectorización de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Estatal, establece que a los titulares de cada dependencia coordinadora de sector, les

corresponde esencialmente: La coordinación, planeación y supervisión de las entidades que agrupan, el establecimiento de las políticas de desarrollo de cada entidad, el desarrollo de programas institucionales basados en metas y resultados de acuerdo al objeto de cada entidad, conforme al presupuesto asignado, y la coordinación de las entidades paraestatales, para la ejecución de los programas sectoriales determinados por el Gobernador del Estado.

En ese orden de ideas, es necesario precisar que en el Estado de Oaxaca las entidades paraestatales se encuentran agrupadas bajo la coordinación de una Secretaría o Coordinación de la Administración Pública Centralizada, con base en el Acuerdo de Sectorización de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Estatal, expedido por el Gobernador del Estado, el cual preceptúa que la Administración Pública Paraestatal en Oaxaca se divide en cinco sectores:

1. Oaxaca incluyente con Desarrollo Social,
2. Oaxaca Moderno y Transparente,
3. Oaxaca Seguro,
4. Oaxaca Productivo e Innovador y
5. Oaxaca Sustentable.

El primer sector, denominado *Oaxaca incluyente con Desarrollo Social*, es coordinado por los titulares de las Secretarías de las Culturas y Artes de Oaxaca, de Desarrollo Social y Humano, de Salud, de las Infraestructuras y Comunicaciones, la Gubernatura y la Secretaría de Educación. El segundo sector, denominado *Oaxaca Moderno y Transparente*, es coordinado por los titulares de la Secretaría de Administración y la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado.

El tercer sector, llamado *Oaxaca Seguro*, es coordinado por los titulares de la secretaría general de Gobierno y de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado. Por otra parte, el Sector Oaxaca Productivo e Innovador, es coordinado por los

titulares de las Secretarías de las Infraestructuras y Comunicaciones, de Turismo, de Desarrollo Económico y por la Gubernatura. En cuanto al último sector, identificado como Oaxaca Sustentable, es coordinado por los titulares de las Secretarías de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable, de Economía, de Fomento Agroalimentario y Desarrollo Rural y a la Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable.

El mismo Acuerdo de Sectorización de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Estatal, establece que a los titulares de cada dependencia coordinadora de sector, les corresponde esencialmente: La coordinación, planeación y supervisión de las entidades que agrupan, el establecimiento de las políticas de desarrollo de cada entidad, el desarrollo de programas institucionales basados en metas y resultados de acuerdo al objeto de cada entidad, conforme al presupuesto asignado, y la coordinación de las entidades paraestatales, para la ejecución de los programas sectoriales determinados por el Gobernador del Estado.

## **9. EL PODER JUDICIAL Y SUS ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS**

La función judicial la realizan el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, los juzgados de primera instancia y los juzgados en materia laboral. Las atribuciones de los órganos que integran el Poder Judicial del Estado de Oaxaca se encuentran distribuidas en la respectiva Ley Orgánica, que señala las atribuciones específicas del Pleno, de la Presidencia, las facultades de las Salas y los juzgados de primera instancia y del Consejo de la Judicatura.

Con relación a las funciones materialmente administrativas que realiza el Poder Judicial de Oaxaca, se identifican varias. Para empezar, ejerce de manera autónoma su presupuesto, que formula el propio presidente del Tribunal

Superior, mientras que el Consejo de la Judicatura tiene la facultad de realizar la presupuestación para el resto de los órganos del Poder Judicial. Ambos órganos están obligados a rendir cuentas al Congreso acerca del ejercicio de ese presupuesto anual.

Por lo que respecta al Presidente del Tribunal Superior, éste está facultado para nombrar a los titulares y servidores públicos que integran las unidades auxiliares de la presidencia, pero el Consejo de la Judicatura está facultado para delimitar la configuración territorial de las Salas y Juzgados Civiles, Familiares, Penales y Laborales, administra la carrera judicial, designa y mueve a los Jueces y demás servidores públicos del Poder Judicial, así mismo les concede la licencia con o sin goce de sueldo, y resolverá sobre la renuncia que llegaren a presentar, conforme a lo preceptuado en su ley orgánica. Los magistrados integrantes son nombrados por el Gobernador del Estado y ratificados por el Congreso Local.

El Consejo de la Judicatura está catalogado como el órgano administrativo del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, porque es el encargado de conducir la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, ya que le compete designar, remover y ratificar a los jueces y el resto de personal de los juzgados de primera instancia, sugiere la creación de órganos jurisdiccionales en apego al presupuesto, puede emitir su reglamento interior y los reglamentos encaminados a normar el ejercicio del presupuesto; además de que tiene que supervisar que los procedimientos de contratación pública en materia de adquisiciones, servicios y arrendamientos se lleven a cabo conforme a las leyes aplicables:

La función de control de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, la desarrollan dos áreas del propio Tribunal Superior: la Visitaduría y la Contraloría Interna. Al visitador general le corresponde efectuar la programación, planeación, coordinación e implementación de las visitas de inspección en los juzgados de primera instancia, rendir informe de las

visitas diligenciadas, brindar atención a las quejas y denuncias en tabladas en contra de los servidores públicos adscritos a los juzgados de primera instancia y diligenciar los instructivos de responsabilidad.

La Contraloría Interna recibe y da trámite a las quejas presentadas en contra de servidores públicos del Poder Judicial del Estado vigila el apropiado aprovechamiento de recursos materiales, humanos y financieros, realiza auditorías a las áreas administrativas del poder judicial estatal, exceptuando al Tribunal Superior y determina la responsabilidad administrativa para resarcir los daños que resulten, a los servidores públicos infractores del Poder Judicial.

## 10. ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO

Entre las reformas que se han efectuado a la Constitución de Oaxaca desde su promulgación, se encuentra la que ha transformado el modelo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, concebido bajo la división de poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que ahora coexisten con los órganos autónomos. Los órganos autónomos, se distinguen por los siguientes aspectos:<sup>9</sup>

Que son órganos que tienen rango constitucional, por haber sido creados directamente desde la constitución, en este caso, la del Estado de Oaxaca.

Se encuentran en el mismo nivel jerárquico que los poderes tradicionales del Estado y mantienen una relación de coordinación con ellos.

Sus funciones fueron sustraídas de una facultad que en algún momento le correspondió al titular del Poder Ejecutivo.

Los órganos autónomos tienen facultades independientes de las atribuidas por la constitución local a los tres poderes tradicionales y a la administración pública estatal; lo que se robustece al tener reco-

---

<sup>9</sup> Véase: Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 104-115.

nocida su personalidad jurídica y contar con un patrimonio propio, y al permitirseles iniciar leyes en los rubros de su competencia.

Los órganos autónomos desarrollan la función administrativa en diferentes modalidades. Ello en virtud de que están facultados para determinar su estructura al emitir sus reglamentos internos, para formular un proyecto de presupuesto y ejercer el control, sustanciar procedimientos de responsabilidades administrativas y sancionar a servidores públicos a través de sus áreas, creadas específicamente para ello. En Oaxaca se cuenta con los siguientes órganos autónomos:

- La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.
- El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca.
- La fiscalía general del Estado de Oaxaca.
- El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
- El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- El Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca.

Los órganos autónomos del Estado de Oaxaca actúan dentro del marco previsto por la Constitución Local, las leyes de cada materia y sus reglamentos internos, y también ejercen la función administrativa en mayor o menor medida, aspecto que se explica en los párrafos subsecuentes.

### *10.1. LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA (DDHPO)*

Busca impulsar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos en Oaxaca a través del conocimiento y tramitación de las quejas interpuestas contra los actos de autoridades administrativas, que se estimen violatorias

de derechos humanos, y la emisión de recomendaciones públicas a las autoridades involucradas.

Su titular es el Defensor de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, mismo que aprueba y emite las recomendaciones públicas mencionadas y también desarrolla la función administrativa al interior de la dependencia, pues tiene la atribución de proyectar el presupuesto de egresos de este órgano y ordenar la creación de nuevas áreas a partir de ese presupuesto. También puede designar y remover a los servidores públicos que realicen funciones técnicas y administrativas en la DDHPO, y el titular también puede delegar atribuciones.

La función de control en la Defensoría, es ejercida por su contralor interno, que es el encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, formular el programa anual de auditorías, supervisar la rendición de la declaración patrimonial por parte de los servidores públicos de la Defensoría y sustanciar el procedimiento de responsabilidades administrativas e imponer las sanciones procedentes a los infractores, conforme a lo establecido en el Reglamento de Servidores Públicos de la DDHPO.

## *10.2. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE OAXACA (FGEO)*

Este órgano autónomo está encargado de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden común; y el titular del Ministerio Público en Oaxaca es el fiscal general del Estado. Sus atribuciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la fiscalía general del Estado de Oaxaca.

En relación con las funciones administrativas que se desempeñan en este órgano, el fiscal general del Estado es quien ejerce el presupuesto, él mismo también nombra a los servidores públicos de la Fiscalía y debe emitir los lineamientos para contrataciones públicas y ejercicio del presupuesto. La función de control de la FGEO, la desarrolla la Contraloría General, catalogada

como un órgano auxiliar del fiscal general. Dicha área está facultada para supervisar que los recursos humanos, materiales, financieros, el patrimonio, el presupuesto y los fondos de la fiscalía general, las adquisiciones, arrendamientos y contrataciones de bienes, servicios y obras públicas, se realice conforme a la normatividad aplicable.

### *10.3. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA (TEEO)*

Se cataloga como la máxima autoridad jurisdiccional para resolver controversias en materia electoral, porque esencialmente conoce de las impugnaciones que controvierten las elecciones del titular del Poder Ejecutivo del Estado, legisladores y concejales municipales por los regímenes de partidos políticos y de sistemas normativos indígenas, y de la revocación de mandato el Gobernador del Estado, si llegara a suscitarse.

Al presidente del TEEO, le corresponde la designación y remoción de los servidores públicos de ese tribunal, ejercer el presupuesto y vigilar que se ejerza conforme a la normatividad aplicable. En su estructura orgánica, el TEEO cuenta con una Contraloría Interna adscrita administrativamente a la Presidencia del Tribunal, que ejerce funciones de fiscalización en sus finanzas y recursos, y aplica el control interno para identificar e investigar las responsabilidades de los servidores públicos del Tribunal.

### *10.4. EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA*

Es el órgano que se encarga de la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, plebiscitos, referendos y revocación de mandato en el Estado, además de que principalmente deben preparar las jornadas electorales, realizar los escrutinios y cómputos, expedir las constancias de mayoría y validez, computar la elección de gobernador.

Este Instituto tiene una Contraloría General que es el órgano interno de control, que desarrolla sus atribuciones conforme al Reglamento Interior de la Contraloría General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. La mencionada Contraloría General tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos y sustanciar procedimientos de responsabilidades administrativas no graves de los servidores públicos adscritos al IEEPCO.

#### *10.5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE OAXACA*

Es la máxima autoridad jurisdiccional en los asuntos de rendición de cuentas, fiscalización, responsabilidad de los servidores públicos del Estado y Municipios de Oaxaca por faltas graves, combate a la corrupción e impartición de Justicia Administrativa. Al Pleno de este órgano jurisdiccional le corresponde emitir el reglamento interno, aprobar y ejercer el presupuesto, designar y remover al secretario general de acuerdos y al director del órgano interno de control.

El control interno lo ejerce la Dirección de Contraloría Interna (que se encarga de dar trámite a las quejas y denuncias presentadas en contra de sus servidores públicos e imponer la sanción correspondiente, vigila el adecuado ejercicio del presupuesto conforme a las normas aplicables, practica auditorías y recibe las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

#### *10.6. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA*

A partir de la reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 01 de junio de 2021, se creó al Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, al que se le atribuyó la responsabilidad de garantizar el cum-

plimiento del derecho de los particulares al acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a lo establecido en el marco jurídico aplicable.

Además, le compete conocer de las solicitudes de información pública y protección de datos personales, dirigidas a las autoridades de los tres poderes del Estado y de los Órganos Autónomos del Estado, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; debe emitir criterios generales y lineamientos para proteger el derecho a la información; tiene que resolver los medios de impugnaciones interpuestos en contra de autoridades que menoscaban el acceso a la información pública, emitir resoluciones vinculatorias para las autoridades que son sujetos obligados, está encargado de promover la cultura de la transparencia e integrar el Sistema Estatal Anticorrupción.

## **11. LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL AYUNTAMIENTO**

El Ayuntamiento ejerce el gobierno del Municipio y se encuentra integrado por el presidente Municipal, los síndicos y regidores, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal. El Ayuntamiento desempeña la facultad reglamentaria, puede emitir, los reglamentos que estime necesarios para normar la prestación de los servicios públicos dentro de la demarcación territorial del municipio, como es el agua potable y el servicio de recolección de desechos, el alumbrado público, el drenaje y los panteones aunque también, expide los reglamentos dirigidos a conservar el orden social en la municipalidad, como son los de faltas administrativas y para el desarrollo de actividades en la vía pública. También puede reglamentar el cuidado al medio ambiente, para normar el uso de suelo conforme al plan de desarrollo urbano municipal y las actividades económicas y comerciales.

El presidente municipal participa en la facultad reglamentaria municipal cuando promulga y ordena la publicación de los bandos y reglamentos en el *Periódico Oficial del Estado* o la gaceta municipal. En otro rubro, el presidente municipal está facultado para proponer al ayuntamiento la ley de ingresos y el presupuesto de egresos y tiene el mando de la policía municipal.

Respecto al síndico, éste tiene a su cargo la representación legal del ayuntamiento en los asuntos y juicios en los que el municipio sea parte, y es el encargado de la resolución de los recursos administrativos interpuestos contra actos de las autoridades municipales, excepto las de carácter fiscal.

Los regidores, además de integrar las comisiones del Ayuntamiento, ejercen las facultades de inspección y vigilancia en las materias que tienen a su cargo, por ejemplo, el regidor de hacienda integra la comisión del mismo rubro, junto con el presidente municipal y los síndicos.

La administración pública municipal es encabezada por el presidente Municipal, sin embargo, la función administrativa la desempeñan, además del presidente Municipal y el Ayuntamiento, la Tesorería Municipal y el órgano interno de control.

La tesorería municipal se encarga de llevar la administración de la hacienda pública, recaudar las contribuciones municipales, ejercer las facultades de comprobación en materia de obligaciones fiscales municipales y sancionar a los que infrinjan dichas disposiciones, expedir comprobantes fiscales y ejercer el presupuesto de egresos del municipio.

Al órgano interno de control municipal, denominado contraloría, le corresponde la revisión de la adecuada aplicación de los recursos municipales, además de la fiscalización de los recursos de la hacienda pública municipal, la vigilancia del resguardo del patrimonio

municipal y la verificación del cumplimiento de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos municipal, efectúa las auditorías a las distintas áreas de la administración pública municipal, participa en las licitaciones públicas y en los procedimientos de entrega recepción de las dependencias de la administración pública municipal, recibe las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos municipales, tramita todas las etapas de los procedimientos de responsabilidades administrativas de servidores públicos municipales por faltas no graves.

## 12. LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN OAXACA

Los individuos que materializan las funciones del Estado en ejercicio de un cargo, quienes también pueden manejar el presupuesto, se denominan servidores públicos.<sup>10</sup> Las constituciones locales son las que definen quiénes son los servidores públicos en las entidades federativas, y en ese orden de ideas, la Constitución de Oaxaca clasifica como servidores públicos en el Estado de Oaxaca, al Gobernador, a los diputados y presidentes municipales, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, o en fideicomisos públicos; así como en la Administración Pública Municipal.

---

<sup>10</sup> Amdan Amad, Fauzi, *Derecho administrativo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 101.

Bajo esa consideración, los servidores públicos no deben actuar en otro sentido que no sea el autorizado por la ley. La competencia de los servidores públicos la encontraremos establecida en las leyes, reglamentos, bandos y disposiciones administrativas, así como los principios que deben observar en el ejercicio de su cargo, que son: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. Cabe mencionar que los servidores públicos como partes del órgano de poder público, desempeñan sus labores en beneficio de la sociedad, aunque tengan diversa jerarquía y diferentes atribuciones, pero todos serán sujetos de obligaciones y derechos, en mayor o menor grado, mientras desempeñen actividades que resulten ser deberes realizados en nombre del Estado.

### 13. CONCLUSIONES

A principios del siglo XX se consideró que la Administración Pública era sinónimo del Poder Ejecutivo, dogma que se cimentó en buena parte gracias a la obra de Gabino Fraga. Respecto a la función administrativa en general, se identificó que esta se presenta a través de la vigilancia, el poder de policía, el control, la fiscalización, la reglamentación, la designación y remoción de servidores públicos y la formulación del presupuesto.

Aunque efectivamente, el Poder Ejecutivo Estatal concentra el sector más amplio de la administración pública en Oaxaca, a través de la descripción de la integración y competencias que las diversas leyes aplicables le otorgan a cada uno de los tres poderes del

Estado, los órganos autónomos y el municipio, se identificó que cada uno de estos entes públicos, cuenta con uno o varios órganos que ejercen la función administrativa.

Por lo que hace al Poder Judicial, se advirtió que la función administrativa, en la variante de presupuestación y designación de servidores públicos, la realiza Consejo de la Judicatura. Y el control interno lo desarrollan la Visitaduría General y el órgano interno de control.

En cuanto a los órganos autónomos, se advierte que todos cuentan con órganos que desarrollan la función administrativa, como en el caso de la contraloría general o el órgano interno de control.

Así, también, la Administración Pública Municipal, entre sus órganos administrativos cuenta con la Tesorería y Contraloría Interna, ésta con funciones similares a las de los órganos de control interno de los entes que ya fueron mencionados.

En virtud de lo anterior, se comprueba a través del contenido de las normas estudiadas, que la administración pública y la función administrativa se encuentra inserta en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los municipios y en los órganos autónomos creados a partir de la Constitución Local antes referidos.

Lo que falta por hacer por parte del Estado de Oaxaca, es reconocer este criterio de transversalidad de la administración pública, y para ello es necesario reformar la denominación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para ser llamada de ahora en adelante Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Oaxaca. Además de que debe ser reconocido el sector de la administración pública como tal en el resto de la normatividad que regule los otros poderes legislativo y judicial, y los órganos autónomos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, Primer Curso, México, Editorial Limusa, 2016,
- Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 9ª edición, 2020.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México Porrúa, 1934.
- Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la Administración Pública*, México, Novum, 2014,
- Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 35ª edición, México, Porrúa, 2003.
- Legislación consultada.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.  
Acuerdo de Sectorización de Entidades Paraestatales.  
Consultable en <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2019/01/EXT-SECTOR-2019-01-03.pdf>



## EL DERECHO A LA SALUD Y LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES EN MÉXICO

THE RIGHT TO HEALTH AND THE SEXUAL AND  
REPRODUCTIVE RIGHTS FOR WOMEN IN MEXICO

YUNITZILIM RODRÍGUEZ PEDRAZA\*  
LUIS GERARDO SAMANIEGO SANTAMARÍA\*\*

### RESUMEN

El goce pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres es una asignatura pendiente en México, y deberían comprender: acceso a educación integral de la sexualidad; información y accesibilidad para el uso de métodos anticonceptivos; servicios para la prevención, detección y atención de infecciones de transmisión sexual; libertad informada sobre el ejercicio libre, placentero, autónomo y amoroso de su sexualidad; libertad para decidir ser madre o no, interrumpir o continuar su embarazo, y en ese caso, contar con acompañamiento, asesoría y servicios de calidad durante el embarazo, parto y el puerperio. Esta investigación cualitativa utiliza el método hermenéutico con un alcance descriptivo del fenómeno mediante un estudio documental. Se centra en evidenciar los avances, obstáculos y retos, respecto a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, con especial énfasis en el derecho a decidir en México, señalando la necesidad de disposiciones normativas y políticas públicas para garantizarlo.

**PALABRAS CLAVE:** despenalización del aborto; legalización del aborto; educación integral de la sexualidad; patriarcado.

---

\*Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT.

\*\* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT

ABSTRACT

The full enjoyment of women's sexual and reproductive rights is a pending issue in Mexico, and should comprehend: access to comprehensive sexuality education; information and accessibility for the use of contraceptive methods; services for the prevention, detection and care of sexually transmitted infections; informed freedom about the free, pleasurable, autonomous and loving exercise of their sexuality; freedom to choose being a mother or not, interrupting or continuing pregnancy, and in this case, have accompaniment, advice and quality services during pregnancy, childbirth and the postpartum period. This qualitative research uses the hermeneutical method with a descriptive scope of the phenomenon through a documentary study. It focuses on evidencing the advances, obstacles and challenges regarding women's sexual and reproductive rights, with special emphasis on the right to decide in Mexico, pointing out the need for normative provisions and public policies to guarantee it.

**KEYWORDS:** decriminalization of abortion; legalization of abortion; integral sexuality education; patriarchy.

**SUMARIO.** Resumen. 1. Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. 2. El derecho de las mujeres a la interrupción legal, segura y gratuita del embarazo. 3. La despenalización del aborto en México. 4. Diferencia entre la despenalización y la legalización del derecho a decidir. 5. Conclusiones. Fuentes consultadas.

## **1. LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES**

Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y el ejercicio pleno de éstos, es fundamental para lograr una sociedad

más justa e igualitaria, en la que se elimine el estereotipo de imponer a las mujeres el sexo como una obligación, la maternidad como único destino, el placer como un tabú, y la idea de servir como objeto para la satisfacción de alguien más.

Entre los principales documentos internacionales que sustentan el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos están:<sup>1</sup>

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948
- La Proclama sobre Derechos Humanos Teherán 1968
- La Declaración de Alma Ata sobre Atención Primaria, 1978
- Las Declaraciones de las Conferencias de Población de Roma 1954, Belgrado 1965,
- Bucarest 1974, México 1984 y particularmente la Conferencia de El Cairo 1994.

Por tanto, provienen de los derechos civiles y políticos, aunque es el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado en 1966, en el seno de las Naciones Unidas, el que los comienza a abordar, pues:

[...] el artículo 12 hizo alusión al derecho a la salud, estableciendo la protección a la salud materna infantil, es decir, la parte reproductiva de los DSR. Tácitamente se refirió una garantía especial para los niños y adolescentes en sus DSR, puesto que se acierta en prohibir su explotación “social” en empleos “nocivos para su moral y salud” (PIDESC, artículo 10, párr. 3). En el mismo tenor, retoma la importancia de la familia como “elemento natural y fundamental de la sociedad” y establece la responsabilidad en la paternidad y la libre decisión para contraer matrimonio (PIDESC, artículo 10, párr. 1).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Rodríguez, Lilia, *Derechos sexuales y reproductivos en el marco de los Derechos humanos*, Fondo de Población de Naciones Unidas, 8.

<sup>2</sup> Alonso de los Santos, Miguel A. & María E. Ramos Tovar. El derecho a la salud sexual y reproductiva: su accesibilidad desde la interpretación internacional. Cuestiones constitucionales, *Revista Mexicana De Derecho*

Esas fueron las primeras cuestiones que se consideraba abordaba el derecho a la salud, sin embargo, hoy es necesario eliminar el pensamiento de que únicamente se refiere a la ausencia de enfermedad, cuando también implica alimentación adecuada, deporte, recreación, higiene, medio ambiente sano, agua potable salubre, condiciones laborales saludables, prevención de enfermedades, educación, vivienda adecuada, derechos sexuales y reproductivos, etc.

Tlaleng Mofokeng, relatora especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física, establece que los derechos sexuales y reproductivos:

[...] incluyen el derecho a una vida sexual placentera, satisfactoria y segura, libre de discriminación, coacción y violencia; y la libertad de decidir si reproducirse, cuándo y con qué frecuencia, así como el derecho a tener la información y los medios para tomar esta decisión, además del derecho a la salud sexual y reproductiva.<sup>3</sup>

Aunque “los derechos sexuales y reproductivos tienen a menudo diferentes significados, prioridades, según los contextos sociales y culturales”,<sup>4</sup> en la mayoría de la sociedad mexicana lamentablemente la consideración de éstos se ha reducido al control de la natalidad, a dar atención en el periodo de embarazo, parto y puerperio replicando el estereotipo de que las mujeres y sus cuerpos son un instrumento para la conservación de la especie y que la maternidad es el fin último para lo que se debe utilizar ese instrumento.

---

*Constitucional*, 2024, 6.

<sup>3</sup> ONU. Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Tlaleng Mofokeng, 2021.

<sup>4</sup> Correa, Sonia y Rosalind Petchesky, “Reproductive and Sexual Rights: a Feminist Perspective” en *Population Policies Reconsidered. Health, Empowerment, and Rights*. International Women’s Health Coalition, Harvard School of Public Health, Boston, 1994, 117.

Aun cuando en muchas ocasiones esa maternidad es impuesta, la calidad de los servicios de salud especialmente la pública, es bastante cuestionable, pues no hay un seguimiento oportuno del embarazo. Al momento del parto en muchas ocasiones se ejerce violencia obstétrica contra la mujer, se le imponen cesáreas o en caso de partos normales, se aplica la episiotomía sin que haya necesidad médica para ello. Así, quedan las mujeres y sus cuerpos, totalmente a la disposición de las decisiones que discrecional o arbitrariamente tome el personal médico y de enfermería.

No contar con educación integral de la sexualidad origina la imposibilidad de hacer valer los derechos cuando el personal médico quiere tomar decisiones sobre la mujer y su cuerpo.

Ya ha quedado establecido que los derechos sexuales y reproductivos abarcan más allá que sólo el control de la natalidad, el embarazo, parto y puerperio. Dependiendo de la edad o la etapa de las mujeres, esos derechos tienen diversas áreas que deben contemplarse, pero una de las elementales es la educación integral de la sexualidad (EIS).

La UNESCO define la Educación Integral en Sexualidad (EIS) como:

...un proceso que se basa en un currículo para enseñar y aprender acerca de los aspectos cognitivos, emocionales, físicos y sociales de la sexualidad. Su objetivo es preparar a los niños, niñas y jóvenes con conocimientos, habilidades, actitudes y valores que los empoderarán para: realizar su salud, bienestar y dignidad; desarrollar relaciones sociales y sexuales respetuosas; considerar cómo sus elecciones afectan su propio bienestar y el de los demás; y entender cuáles son sus derechos a lo largo de la vida y asegurarse de protegerlos.<sup>5</sup>

La EIS es necesaria en cada etapa de las personas. Ayuda a conocer la anatomía y fisiología sexual y reproductiva y con ello

---

<sup>5</sup> UNESCO, UNAIDS, *Revised edition: International technical guidance on sexuality education: An evidence-informed approach*. Paris, 2018.

identificar violaciones a la intimidad sexual; a comprender las etapas de la pubertad y menstruación; intenta coadyuvar en lograr el retraso en el inicio de relaciones sexuales hasta que la persona tenga las herramientas emocionales necesarias; a saber y conocer sobre reproducción, planificación familiar, sobre anticonceptivos y preservativos, sobre embarazo y parto; a prevenir, identificar y atender a tiempo infecciones de transmisión sexual.

La planificación familiar y el uso de anticonceptivos han sido señalados como importantes mecanismos que contribuyen no sólo a preservar la salud de las mujeres y de los niños, sino a mejorar su calidad de vida y a fortalecer los derechos sexuales y reproductivos.<sup>6</sup>

Negarle a las niñas, adolescentes y mujeres la educación integral de la sexualidad (EIS) desde temprana edad ha representado la comisión de delitos sexuales a gran escala desde la primera infancia.<sup>7</sup> Todas las personas, tienen derecho a contar –de acuerdo a su edad y desarrollo– con información sobre sus cuerpos, sus órganos sexuales reproductivos, sus partes íntimas y el cuidado de éstas, el derecho a la privacidad, la identificación de actos ejercidos por terceras personas que invadan la comodidad o que representen un riesgo, conocer las implicaciones y riesgos que trae aparejado el ejercicio de la sexualidad según la edad y conocer las formas en que esas implicaciones y riesgos se pueden prevenir o atender. Dicha información debe ser impartida por el Estado principal pero no exclusivamente. Esto, toda vez que las madres, padres, personas tutoras o cuidadoras y la misma sociedad, también tienen responsabilidad en ello.

---

<sup>6</sup> Erviti, Joaquina, Itzel Sosa-Sánchez y Roberto Castro, “*Social origin of contraceptive counseling practices by male doctors in Mexico*”, en *Qualitative Health Research*, vol. 20, núm. 6, 2010, pp. 778-787.

<sup>7</sup> De 2016 a 2021, las niñas y mujeres que sufrieron algún tipo de violencia sexual pasó de 4 millones 378 mil 40 casos a 6 millones 366 mil 948 casos. Es decir, casi un aumento de 2 millones. Lo anterior equivale a un incremento de 45 por ciento en la violencia sexual sufrida durante la niñez y adolescencia, reportada por mujeres mexicanas. *El Financiero*. “Más de 22 mil víctimas de violencia sexual infantil en México: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal”, 30 de mayo de 2023.

La información y educación sobre los derechos sexuales y reproductivos debe ser, independientemente de quien sea la persona o espacio formador, idónea, oportuna, basada en los avances científicos y libre de estereotipos. He ahí el gran reto, puesto que, para ello, se requiere una sociedad informada, una igualdad sustancial transversal, un Estado con la voluntad política y la mirada hacia cambios concretos poniendo en el foco los derechos de las infancias, adolescencias y las mujeres.

Identificar los derechos sexuales y saberlos diferenciar de los derechos reproductivos también es otra asignatura pendiente. Aun cuando están interrelacionados, es posible señalar que los derechos sexuales involucran:

- Decidir si ser o no sexualmente activo o activa;
- Decidir cómo, cuándo y con quien tener relaciones afectivas y sexuales en el marco del mutuo respeto y consentimiento;
- Decidir si tener o no pareja;
- Consentir o no el matrimonio;
- Poder expresar las emociones y la sexualidad;
- Buscar una vida sexual placentera, segura y satisfactoria;
- Disfrutar del cuerpo, recibir respeto por su integridad y sin ser sometidos o sometidas a ningún tipo de violencia física, psicológica o sexual;
- Derecho a la privacidad sexual y decidir lo que se quiere hacer con el cuerpo, sin hacerse daño ni afectando los derechos sexuales de otras personas;
- No ser discriminado o discriminada por el sexo, género, orientación sexual o cualquier otra causa;
- Poder acceder a servicios de salud de calidad en los que se garantice la privacidad y la confidencialidad. Estos servicios deben incluir asesoramiento en aspectos biológicos, psicológicos y sociales de la sexualidad.
- Poder buscar, recibir e impartir información en relación con la sexualidad.

- Recibir educación integral de la sexualidad a través de educación científica y laica;
- La dimensión del placer sexual, lo que posibilita las decisiones libres y responsables sobre todos los aspectos de la sexualidad;
- Gozar de la sexualidad de manera voluntaria, placentera, satisfactoria, sin violencia, mediando el consentimiento, el respeto y el deseo, sin discriminación alguna,

Por su parte, los derechos reproductivos comprenden:

- Recibir información y educación que garantice su autonomía reproductiva;
- Derecho a gozar de una buena salud sexual y reproductiva, con servicios médicos accesibles y de calidad;
- Acceder a métodos anticonceptivos seguros, aceptables y eficaces, así como la información completa sobre su uso, sus efectos negativos en el cuerpo y las alternativas en caso de dichos efectos;
- La libre decisión de ser madre o no;
- El derecho a interrumpir un embarazo si no es deseado, procurando eliminar el estigma y la criminalización social sobre el aborto;
- Ser libre de decidir cuántos hijos e hijas se quieren tener;
- Decidir cuánto espacio o tiempo habrá entre uno y otro hijo o hija;
- Estar protegidas de embarazos forzados, incluyendo la cosificación y explotación del cuerpo de las mujeres a través de la figura de la gestación subrogada<sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> La maternidad por subrogación es una cuestión que afecta directamente a los derechos humanos y, en definitiva, a la dignidad humana. Por ello, si se quiere dar una adecuada respuesta a este tema, es imprescindible reflexionar sobre cómo dicha práctica afecta a la dignidad y a los derechos de las personas implicadas y, más en concreto, a la madre gestante. [...] la maternidad por subroga-

- Acceder a servicios de salud y atención médica que garanticen una maternidad segura, libre de riesgo durante la gestación, el parto y la lactancia, y que aseguren el bienestar madre-hijo o hija;
- Recibir atención oportuna y de calidad cuando la vida de la mujer está en peligro debido al embarazo.

Todo ello, con confidencialidad y privacidad cuando se otorgue por parte de las y los operadores de los servicios de salud públicos o privados y libre de las opresiones y las desigualdades estructurales y sistémicas que sostienen al patriarcado, así como de los tabúes socialmente impuestos y aceptados.

Esos tabúes combinados con la falta de educación integral de la sexualidad son caldo de cultivo que generan modalidades y tipos de violencia diversa contra las mujeres; ejemplo de ello es la violencia obstétrica que se comete contra las mujeres por parte del personal médico, la cual ha sido ampliamente documentada y evidenciada, al grado que es incluido en las encuestas que realiza el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información (INEGI).

Parte de la información que se ha generado refiere que:

El maltrato obstétrico, además de ser violencia de género, también es una violencia institucional ejercida predominantemente por personal médico y de enfermería. Entre las cinco principales situaciones de violencia hacia las mujeres se destacan: los gritos o regaños hacia ellas; la presión para imponer un método anticonceptivo; ser ignorada cuando se pregunta acerca del parto o su bebé; el castigo traducido en falta de atención debido a “que gri-

---

ción contradice directamente algunas exigencias básicas de la dignidad humana, ya que, en definitiva, mercantiliza, instrumentaliza, cosifica, discrimina y disgrega la unicidad personal de la mujer gestante. Angela Aparisi M. *Maternidad subrogada y dignidad de la mujer*. Cuadernos de Bioética, XXVIII (2), 163-175, 2017, p. 163.

taba o se quejaba mucho”, así como obligarlas a permanecer en una posición incómoda o molesta durante la labor de parto. Estas prácticas se relacionan a la existencia de un modelo médico de atención del parto, donde se dicta el cómo se debe parir, sin gritar y sin manifestar dolor.<sup>9</sup>

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021 (ENDIREH), la prevalencia nacional de maltrato en la atención obstétrica contra las mujeres de 15 a 49 años cuyo último parto o cesárea ocurrió durante los últimos 5 años por entidad federativa es del 31.4%. Dichas violencias cometidas por personal médico consistieron en maltrato obstétrico, maltrato psicológico o físico y tratamientos médicos no autorizados.<sup>10</sup>

La encuesta señala entre los maltratos recibidos se pueden mencionar gritos, regaños, manifestaciones ofensivas, humillantes o degradantes, pellizcos, jalones, presión para que aceptara que le pusieran un dispositivo o la operaran para ya no tener hijos(as), amenaza para que firmara algún papel sin informarle qué o para qué era, negación para anestesiarla o a aplicarle un bloqueo para disminuir el dolor, sin darle explicaciones, colocación de algún método anticonceptivo, operación o esterilización para ya no tener hijos(as), se efectuó la cesárea sin informar a la paciente el por qué era necesario hacerla, ella no dio el permiso o autorización para que le hicieran la cesárea, negativa a darle información sobre su parto o sobre su bebé, etc.<sup>11</sup>

Tras el parto, si la mujer decide un método definitivo de control de la maternidad, la decisión sigue siendo sometida a la consideración del médico o médica, del personal de enfermería o de trabajo social, de padre, madre o de quien está “a cargo” de

---

<sup>9</sup> Castro, Roberto & Sonia Frías, *Violencia obstétrica y ciencias sociales*. Estudios en América Latina. México: UNAM-CRIM, 2022.

<sup>10</sup> ENDIREH 2021. *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, 104-105

<sup>11</sup> ENDIREH 2021, 106.

la mujer o de la cría que acaba de nacer, pero en casi ninguna ocasión se respeta la decisión que la mujer tome sobre su cuerpo y sobre su proyecto de vida.

Así, el sistema patriarcal –ese que impera especialmente en la sociedad mexicana; ese que ejerce el control, dominio y poder sobre las mujeres y sus existencias–, toma diversas caras y cuerpos (incluyendo el de muchas mujeres que replican patrones y estereotipos machistas y misóginos) para dejar su mensaje claro: las mujeres, sus cuerpos y sus destinos, no pertenecen a ellas sino a lo que mejor convenga para los hombres.

La perspectiva feminista permite observar cómo funciona ese sistema y cómo afecta en todas las esferas de la vida de las mujeres, impidiéndoles desarrollarse plenamente, dado que:

[...] significa reconocer que las mujeres están situadas en la encrucijada entre producción y reproducción, entre la actividad económica y el cuidado y atención de los seres humanos y por lo tanto entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Ellas son las trabajadoras de ambas esferas: las más responsables y por lo tanto las que arriesgan más, las que sufren cuando las dos esferas funcionan de manera opuesta, y las más conscientes de la necesidad de una mejor integración entre las dos.<sup>12</sup>

Pero también se apuesta por lograr mejores contextos y condiciones de vida para las niñas, adolescentes y mujeres, incidiendo desde la primera infancia e integrando en ese esfuerzo a todas y todos los integrantes de la sociedad.

El género es el constructo que se crea a partir del sexo; el género oprime y genera estereotipos y roles que afectan mayormente a las mujeres. Se basa en relaciones desiguales de poder y de dominación en el que se presume que las mujeres deben

<sup>12</sup> Sen, Gita, “Una economía alternativa desde una perspectiva de género”. *Development: Journal of the Society for International Development (SID)*, 1995, 60.

permanecer subordinadas y sometidas por quienes detentan el poder y el dinero en la sociedad asumiendo que ellas no cuentan con las mismas capacidades, cuando la realidad es que no se les ha proporcionado las mismas oportunidades y derechos para tener una vida plena y desarrollar sus proyectos de vida.

El Patriarcado se alimenta y se sostiene a partir de esos estereotipos y roles de género. Una definición de patriarcado es la que señala que:

[...] es la organización jerárquica masculina de la sociedad y, aunque su base legal institucional aparecía de manera mucho más explícita en el pasado, las relaciones básicas de poder han permanecido intactas hasta nuestros días. El sistema patriarcal se mantiene, a través del matrimonio y la familia, mediante la división sexual del trabajo y de la sociedad. El patriarcado tiene sus raíces en la biología más que en la economía o la historia. Las raíces del patriarcado se encuentran ya manifiestas a través de la fuerza y el control masculino en los propios roles reproductivos de las mujeres.<sup>13</sup>

Ante esa realidad, desde la Teoría Feminista se buscan nuevas formas en que las personas que conforman la sociedad puedan relacionarse cambiando de paradigmas, superando ideas discriminatorias o excluyentes, modificando la forma en la que se visualiza y se ejerce el poder, dejando de invisibilizar o disminuir a las mujeres por su sexo, así:

[...] propone la construcción de relaciones igualitarias, y por lo tanto no de relaciones de poder entre las personas [...], sino sobre la base de que la sociedad debe crear las condiciones para que cada quien ejerza su poder para desarrollar sus capacidades individuales, no para dominar o subordinarse a otro.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Eisenstein, Zillah, *Hacia el desarrollo de una teoría del patriarcado capitalista y el feminismo socialista 1977*. En: *Teoría Feminista*. (Selección de textos). República Dominicana: Ediciones Populares Feministas, 1984, pp. 88-89.

<sup>14</sup> Villarreal M., Ana Lucía, “Relaciones de poder en la sociedad

El primer territorio sobre el que las mujeres deberían tener control y poder es el de sus cuerpos. Derribar ese patriarcado es urgente para evitar que se sigan replicando violencias sobre y con el cuerpo y existencia de las niñas, adolescentes y mujeres en México y en el mundo. “El trato justo requiere de una combinación de acercamientos a la igualdad y a la diferencia. La igualdad formal es necesaria pero no suficiente. Se requiere también soluciones que fomenten la igualdad real, la equidad y la valoración positiva de la diferencia”.<sup>15</sup>

## **2. EL DERECHO DE LAS MUJERES A LA INTERRUPCIÓN LEGAL, SEGURA Y GRATUITA DEL EMBARAZO**

Luchar contra los estereotipos y roles de género que reducen a la mujer a su función reproductiva ha sido un proceso histórico, largo, frustrante, con algunos avances, pero también con retrocesos. Esa evolución e involución es punto de partida de análisis, reflexiones, estudios, cuestionamientos, medición de las realidades y análisis de las consecuencias negativas que ha tenido para las mujeres, entre ellas, la limitación al ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos.

Entre las afectaciones que esos estereotipos de género ocasionan, es posible señalar los siguientes:

- I- Las limitan a permanecer en el espacio privado y al cuidado y protección de las infancias, las personas, con discapacidad, las personas adultas mayores, las personas enfermas y cualquier otra persona que requiera auxilio o ayuda en la casa, sacrificando sus

---

patriarcal”. Revista electrónica *Actualidades Investigativas en Educación*, vol. 1, no. 1, 2001, 11

<sup>15</sup> Facio, Alda, *Caminando hacia la igualdad*. Manual de Módulos. Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente ILANUD, UNIFEM, San José, Costa Rica, 1997, 26.

- sueños, objetivos, proyectos o desarrollo en el ámbito público.
- II Les hacen creer que los trabajos de cuidado y del hogar no tienen valor y que los hombres son los únicos proveedores que aportan al desarrollo familiar; cuando es el trabajo de cuidados y las labores del hogar lo que hace que ellos puedan salir al ámbito laboral a desarrollarse plenamente.
  - III Las someten siempre a estar bajo la tutela de otras personas sin importar su edad (padres, novios, esposos, parejas, etc.), cuestionando cualquier intento por “desobedecer” las reglas sociales o por salirse de lo que se espera de ellas.
  - IV Las adoctrinan a convencerse de que su objetivo principal en la vida es ser madres y cuidar de las otras personas, limitando su posibilidad de incursionar en el ámbito educativo, laboral artístico y/o cultural.
  - V Las convencen de que su deber es complacer al hombre de la casa y que deben someterse a los deseos y placer de éste sin importar si ellas lo quieren, puesto que ellos tienen todos los derechos sobre ellas y sus cuerpos.
  - VI Las convencen de que el sexo es falocentrista, androcéntrico, patriarcal y que se basa sólo en la penetración.
  - VII Les hacen creer que no pueden tomar decisiones sobre ellas, mucho menos sobre sus cuerpos, sobre su sexualidad ni sobre cuestiones tan elementales como decidir un método anticonceptivo para el control de la natalidad, mucho menos un método definitivo.

Es claro que:

[...] para eliminar la discriminación contra las mujeres, no basta con plasmar sus derechos en las leyes, sino que hace falta implementar programas efectivos que les permitan tener acceso a formas de vida más equitativas, empezando por la educación en general y la educación de la sexualidad en particular.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> CNDH, *Derechos sexuales y reproductivos: un asunto de derechos huma-*

En ese contexto, pensar en que una mujer pueda tener la información idónea y ser consciente de que tiene derecho a decidir si continúa con un embarazo o no, parece casi imposible. La brecha de género se amplía si la mujer además es indígena, pobre, con discapacidad, adulta mayor o pertenece a la diversidad sexual, pues cada una de esas características ocasiona que la limitación de sus derechos se haga más pronunciada. Por ende, los embarazos no deseados son una problemática recurrente que afecta a las adolescentes y mujeres.

Hace 15 años, se aseguraba que:

El embarazo no deseado constituye uno de los aspectos de mayor significación dentro del contexto de la vulneración de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. El aborto no seguro, que es una de sus más prominentes consecuencias, cobra 68.000 vidas al año a nivel mundial, de las cuales el 97% corresponde a países en desarrollo.<sup>17</sup>

Para 2020 se señalaba que: “cada año se provocan cerca de 73 millones de abortos en todo el mundo. El 61% de los embarazos no deseados (y, en conjunto, el 29% del total de embarazos) se interrumpen voluntariamente.<sup>18</sup>

Las mujeres han abortado desde tiempos ancestrales. Se aborta aún en espacios donde es sancionable la conducta. Cuando una mujer quiere ser madre arriesga su vida para serlo, y lo mismo pasa cuando no desea la maternidad: arriesga su vida si es necesario para evitar que el producto se geste.

---

nos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, 16

<sup>17</sup> Lafaurie, María Mercedes. *Los derechos sexuales y reproductivos: una mirada a la mujer en países en vías de desarrollo*. Médicas UIS 22 (2), 2009, 179.

<sup>18</sup> Bearak, Jonathan, et al. *Unintended pregnancy and abortion by income, region, and the legal status of abortion: estimates from a comprehensive model for 1990–2019*, Lancet Glob Health. 2020.

Actualmente son muchas las organizaciones de la sociedad civil y colectivas feministas que han logrado ir posicionando la interrupción del embarazo como parte de los derechos sexuales y reproductivos y ya hay mujeres que logran hablar de sus experiencias de aborto. Ejemplo de ello se dio en la encuesta de ENDIREH 2016, en la cual fue posible reportar cuantas mujeres dijeron haber estado embarazadas en los últimos 5 años y cuántas de ellas tuvieron un aborto. “La encuesta reporta que 9.4 millones de mujeres de 15 a 49 años dijo haber estado embarazada en los últimos 5 años; de estas, poco más de un millón dijo haber tenido al menos un aborto”.<sup>19</sup>

La interrupción legal del embarazo sin importar la causa, siempre y cuando sea por voluntad de la mujer, es uno de los derechos sexuales y reproductivos por cuya garantía, respeto y protección se ha luchado desde hace muchos años en el mundo y en los últimos años, con especial ahínco en México y las entidades federativas que forman parte del país.

A partir de esa lucha, la cual se ha gestado desde las mujeres, la sociedad civil organizada y se ha afianzado a través de aliados y aliadas en espacios públicos de decisión, se han logrado avances legales significativos.

La lucha no sólo ha sido en contra de la sociedad machista que sostiene al patriarcado y que criminaliza, cuestiona y señala el ejercicio libre de la sexualidad de las mujeres y el derecho a la maternidad deseada y a la salud reproductiva, sino también ha sido en contra del propio gobierno que se compone por integrantes de la sociedad. Estas personas imponen sus ideas conservadoras, machistas, misóginas, tradicionalistas y anti-derechos y que, en el ejercicio de su función pública, dejan de observar el marco normativo internacional que protege el derecho a la interrupción legal del embarazo.

---

<sup>19</sup> Martínez, Patricia, *Estadísticas de INEGI sobre el aborto en México 2021*, La Verdad Noticias, 08 de octubre de 2021.

Los parámetros mínimos que el Estado debería cumplir para asegurar la garantía, respeto y protección del derecho y libertad de las mujeres para decidir interrumpir sus embarazos, implican que:

[...] tendría que contar con establecimientos, servicios y bienes de salud destinados a practicar de manera segura y con los mínimos riesgos los abortos legales. La formalización de este procedimiento involucra la sensibilización del personal de salud a fin de que preste sus servicios sin signos de violencia y estigmatización hacia las mujeres.<sup>20</sup>

La resistencia de las mujeres para no seguir viviendo en la opresión también se ha dado en las calles, a través de las manifestaciones, concentraciones, marchas y exigencias de las mujeres organizadas en colectivas y organizaciones de la sociedad civil que han levantado la voz en todo el país, y quienes también han organizado foros de discusión, conversatorios sobre el tema, han efectuado propuesta de ley, participado en mesas de trabajo con legisladores y legisladoras, y han originado diverso contenido de concientización social en redes, desmantelando los mitos en contra del derecho a decidir.

Las académicas feministas han desarrollado análisis, estudios e investigaciones sobre la urgencia de deconstruir esos estereotipos y apearse a los criterios, argumentos y sentencias emitidas no sólo por autoridades jurisdiccionales nacionales, sino también a nivel internacional,<sup>21</sup> puesto que los avances también se han dado en el plano legal y existen precedentes importantes en América Latina y en la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>20</sup> Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*. Informe del Relator Especial, Sr. Paul Hunt, 2004.

<sup>21</sup> Para conocer más de estos criterios, se puede leer: Yunitzilim Rodríguez P., *Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en México. La interrupción legal del embarazo*. *Ius Comitalis*, [S.l.], v. 4, n. 7, p. 91-118, 2021.

### 3. LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO EN MÉXICO

A partir de estas luchas en el ámbito jurisdiccional, el 7 de septiembre de 2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, resolvió que es inconstitucional criminalizar el aborto de manera absoluta, y se pronunció por primera vez a favor de garantizar el derecho de las mujeres a decidir, sin enfrentar consecuencias penales.<sup>22</sup> A partir de esa resolución, cualquier autoridad jurisdiccional estatal o federal –obligadas a observar los criterios emitidos por la SCJN– que tuviera conocimiento de un caso o asunto en el que se criminalizara y tratara de imponer una pena a una mujer por abortar o a quien la hubiera acompañado a abortar, debía dejar sin efecto o materia la causa o expediente sometido a su decisión.

De esa manera, aun cuando en las entidades federativas donde no se ha logrado despenalizar el aborto, las Fiscalías Generales del Estado iniciaran las denuncias penales por el delito de aborto, al momento de judicializarse y llegar al conocimiento de las y los jueces del Poder Judicial de la entidad federativa en cuestión, estas autoridades tendrían que desestimar el caso y mandarlos a archivo, puesto que todas las autoridades jurisdiccionales de los estados de la República Mexicana, están obligadas a observar la jurisprudencia y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como cabeza que es del Poder Judicial Federal. Claramente implica para la mujer o mujeres implicadas, un desgaste emocional, procesal y en muchas ocasiones, económico, el defenderse para hacer valer sus derechos sexuales y reproductivos, máxime que la lucha es contra el Estado y el sistema de procuración y administración de justicia que sigue criminalizando el derecho a decidir de las mujeres.

Lo anterior queda reiterado con las aseveraciones hechas

---

<sup>22</sup> SCJN. Comunicado de prensa No. 271/2021. 07 de septiembre de 2021. “Suprema Corte declara inconstitucional la criminalización total del aborto”.

por el Ministro Luis María Aguilar, quien propuso avalar el artículo 10 Bis y elaboró el proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad, quien refirió en entrevista con Ciro Gómez Leyva que: “no es una contradicción, porque la circunstancia de que sigan vigentes los Códigos Penales de los estados y no los hayan cambiado en las legislaturas, eso no impide que los jueces estén en la obligación de no poder condenar a ninguna mujer por disposición, de tal modo que, aunque estén vigentes esos códigos y sigan sin derogarse, de todos los modos los jueces no pueden ya condenar a una mujer a la cárcel o a una sanción penal porque ya existe la jurisprudencia de la Corte”.<sup>23</sup>

Aunado a ello, el 6 de septiembre de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación despenalizó el aborto a nivel nacional, pues, a través de su Primera Sala, estableció que:<sup>24</sup>

- Las disposiciones penales que criminalizan de manera absoluta el derecho a decidir sobre la interrupción del embarazo son contrarias a los derechos a la dignidad humana, a la autonomía reproductiva y libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud y el derecho de igualdad y no discriminación;
- El sistema jurídico del Código Penal Federal que criminaliza el aborto y al personal médico que lo practica, atenta contra el derecho de las mujeres a decidir interrumpir o continuar un embarazo, lo que, a su vez, considera que vulnera los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la igualdad y no discriminación y a la autonomía reproductiva;

<sup>23</sup> *El Financiero*, “Y hablando del aborto, ¿qué es legalizar y qué es despenalizar?”, 8 de septiembre de 2021.

<sup>24</sup> SCJN. Comunicado de prensa No. 314/2023, *El sistema jurídico que regula el delito de aborto en el Código Penal Federal es inconstitucional por ser contrario al derecho a decidir de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar*, 06 de septiembre de 2023.

- La criminalización del aborto constituye un acto de violencia y discriminación por razón de género, ya que perpetúa el estereotipo de que las mujeres y las personas gestantes sólo pueden ejercer libremente su sexualidad para procrear y refuerza el rol de género que impone la maternidad como un destino obligatorio.

A partir de esa resolución, el Poder Judicial Federal ordena al Congreso de la Unión que derogue –antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, el 15 de diciembre de 2023– las normas que criminalizan el aborto voluntario en el Código Penal Federal. Por tal motivo, se habla de una despenalización del aborto a nivel federal.

Las organizaciones de la sociedad civil y colectivas feministas en México habían logrado hasta septiembre de 2023, que se despenalice el aborto en 12 entidades federativas a saber:<sup>25</sup> Ciudad de México, Oaxaca, Baja California, Coahuila, Veracruz, Colima, Hidalgo, Guerrero, Baja California Sur, Sinaloa, Quintana Roo y Aguascalientes.

Para abril de 2024, sólo Jalisco se había unido a la lista, siendo 13 de 32 los estados en los que el derecho a decidir de las mujeres y la posibilidad de tener maternidades deseadas se ha logrado despenalizar. El logro se dio al calor de procesos jurisdiccionales seguidos ante órganos del Poder Judicial de la Federación, dado que, a través del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito “La resolución judicial declaró inconstitucionales los artículos que prohíben de forma absoluta el aborto voluntario en el Código Penal de Jalisco con base en la sentencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió en 2021 para Coahuila, donde se despenaliza el aborto consentido. La justicia también ordena al

---

<sup>25</sup> García, Ana K., “Aguascalientes se convierte en el estado 12 en despenalizar el aborto por sentencia de la SCJN”, *El economista*, 30 de agosto de 2023.

Congreso estatal derogar el delito de aborto autoprocurado y consentido”.<sup>26</sup>

Sin embargo, es necesario aclarar que despenalizar el aborto a nivel federal no incide directamente en las legislaciones de las entidades federativas, dado que cada estado es libre y soberano y determina sus propias leyes, por tanto, aún hay que avanzar para que los estados de la federación efectúen los cambios en su legislación.

La despenalización del aborto a nivel federal, aunado a muchas otras resoluciones emitidas previamente a nivel internacional, deberían ser referentes para que las demás entidades federativas que hasta ahora no han despenalizado el aborto lo hagan, dado que aún falta más de la mitad de las entidades del país en armonizar su legislación. Eso sería lo pertinente para no generar confusión y evitar tener marcos normativos que no son acordes a la convencionalidad, ni a la Constitución y marco penal federal.

La despenalización federal implica también que en los hospitales en el ámbito federal como las clínicas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y en los hospitales de Petróleos Mexicanos (PEMEX) del país, la interrupción del aborto se puede practicar hasta antes de la décimo segunda semana de gestación sin ningún cuestionamiento, estigma ni condicionante. Además, despenalizar no significa legalizar el aborto.

#### **4. DIFERENCIA ENTRE LA DESPENALIZACIÓN Y LA LEGALIZACIÓN DEL DERECHO A DECIDIR**

Los términos jurídicos de despenalización y legalización van de la mano porque despenalizar obligaría al Estado a crear las condiciones legales para el acceso a este derecho.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Valdés, Ivonne, “Jalisco es el estado número 13 de México en despenalizar el aborto”, 26 de abril de 2024.

<sup>27</sup> Rangel, Luz, “Aborto: ¿cuál es la diferencia entre despenalización y legalización?”, *Animal Político*, 28 de septiembre de 2013

Legalizar implica la institucionalización del acceso a la interrupción legal del embarazo en instituciones públicas de salud, en condiciones adecuadas y sin mediar juicios morales, sólo garantizando el cumplimiento del derecho que tienen las mujeres a decidir sobre su cuerpo y su proyecto de vida.<sup>28</sup>

Incluso, en el léxico utilizado sobre el tema, existe la diferencia entre la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la interrupción legal del embarazo (ILE).

Una diferencia clara entre ambos conceptos se da cuando se asegura que: en algunos países o entidades utilizar ILE o IVE depende de plazos o causales. Por ejemplo, en la Ciudad de México la ILE ocurre dentro de las 12 semanas completas de gestación, mientras que la IVE pueden ser en cualquier momento del embarazo, si éste es consecuencia de una violación sexual.<sup>29</sup>

### *LA LEGALIZACIÓN DEL ABORTO ES LA CAUSA DE LA LUCHA FEMINISTA.*

No es suficiente la despenalización, la cual trae aparejado el lograr que ya no se aplique sanción penal por interrumpir un embarazo, acompañar a una mujer a interrumpirlo o inhabilitar al personal médico, de enfermería o partería que acompañe a la mujer que aborta. La legalización es lo que se requiere dado que ésta implica:

1. Crear una política pública que permita el ejercicio pleno, amplio, completo de la interrupción del embarazo como parte de los derechos sexuales y reproductivos;
2. Hacer las adecuaciones a las leyes de salud a nivel federal y en las entidades federativas para considerar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo como un derecho. En estricto sentido

---

<sup>28</sup> Hernández C., Aleida, *Feminismo trasnacional. Despenalizar y legalizar el aborto en México*.

<sup>29</sup> Rangel, Luz, op. cit.

eso no debería ser necesario, puesto que al contemplar que ya no es un delito, el personal de las instituciones de salud deberían saber que, al ser los derechos sexuales y reproductivos, parte del derecho a la salud, tienen la obligación de prestar el servicio sin discriminación, estigma ni condicionamiento.

3. La realidad es que las mujeres al acudir a solicitar los servicios a instancias de salud pública, son cuestionadas, se les niega el servicio, se les refiere que no se tiene el kit de los medicamentos para efectuar el procedimiento, o se les condiciona a asistir a una terapia psicológica; cuando al fin acceden a prestar el servicio, en algunas ocasiones sólo les dan la receta para que adquieran el medicamento y las mandan a su casa sin hacer un acompañamiento ni seguimiento posterior; sin darles opción a un procedimiento menos invasivo -como lo sería el procedimiento a través de la ingestión de las pastillas- se les practica un aborto con aspiración manual endouterina (AMEU) o un legrado. Algunas de estas experiencias han sido documentadas por Nicole Barandian en un reportaje reciente.<sup>30</sup>
4. Contar con un servicio público de salud con personal capacitado y profesional que otorgue información y servicios sin discriminación, estigmas ni estereotipos y donde la objeción de conciencia no sea un impedimento para proporcionar el servicio, dado que, al ser una obligación del estado la prestación de los servicios de salud, debe asegurar que en todas sus clínicas o instalaciones de salud, exista personal no objetor de conciencia que asegure la prestación del servicio sin dilaciones, considerando que las circunstancias económicas, familiares y personales de la mujer que ya acudió a solicitar el servicio pueden ser diversas y adversas en la mayoría de las ocasiones.
5. Habilitar una política que asegure tener educación integral de la

<sup>30</sup> Barandian A., Nicole, “8M. Colectivas luchan para garantizar acceso al aborto pese a despenalización en Quintana Roo”, *Animal Político*, 05 de marzo de 2024.

sexualidad para decidir; accesibilidad de métodos anticonceptivos para disfrutar y protegerse y aborto legal, seguro y gratuito para no morir.

Luchar contra el estigma que existe sobre el aborto es necesario, así como exigirle al Estado que deje de sancionar a las mujeres que deciden sobre su cuerpo y más bien, cumpla con su obligación de proporcionar los servicios básicos para acceder al mismo. Al respecto, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) ha señalado que:

A esta criminalización legal se suma la criminalización social a causa del estigma enraizado en la idea de que la maternidad es la función obligatoria de las mujeres. Al permean las instituciones del Estado y sus leyes, esta idea genera violaciones a los derechos humanos. Ahí recae la importancia de trabajar para que el aborto salga de los códigos penales y sea regulado en las leyes sanitarias, lo que garantizará el acceso para todas.<sup>31</sup>

En la actualidad, dada la poca empatía sobre la problemática, la falta de profesionalismo del personal médico del sector salud público e incluso privado, las mujeres en México -las que pueden tener acceso a esa información- prefieren acudir a las Colectivas y organizaciones de la sociedad civil feministas para que les ayuden a conseguir los medicamentos y las asesoren y acompañen en el proceso, puesto que al acudir a los hospitales reciben comentarios discriminatorios, las hacen esperar o les practican procedimientos indebidos.

La problemática ha llegado a tal grado que las enfermeras y psicólogas pertenecientes al sector de salud público, refieren a las mujeres que desean abortar con colectivas feministas, puesto que consideran que recibirán mejor trato con ellas que en el hospital, tal como lo refiere una acompañante al relatar que: “Una psicóloga, que era nuestra informante, por así decirlo, sabía que dentro del hospital no estaban capacitados, ni capacitadas para hacer estos procedimientos con perspectiva de género y con un buen trato, por lo que nos contactaba directamente, o

---

<sup>31</sup> GIRE. Página Oficial del Grupo de Información en Reproducción Elegida

les pasaba nuestros números a las chicas [...] que quisiera interrumpir su embarazo”.<sup>32</sup>

Por tanto, lo legal no ha representado cambios sustanciales, precisamente porque sólo se ha logrado la despenalización, pero aún quedan asignaturas pendientes para lograr la legalización y es claro que la lucha seguirá firme hasta lograr el ejercicio pleno del derecho a decidir.

Al respecto, la *International Federation of Gynecology and Obstetrics*. (FIGO) ha llamado a los gobiernos y a los ministros de salud a realizar lo siguiente:<sup>33</sup>

1. Crear ámbitos normativos y legales que garanticen siempre el aborto seguro, legal y asequible. Las normas que reconocen los organismos de derechos humanos incluyen el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho para la Salud.<sup>34</sup>
2. Garantizar un sistema de salud sólido que proporcione información, asesoramiento y servicios relacionados con la atención para el aborto con vinculación a otros servicios de salud reproductiva. Garantizar que los profesionales de la salud estén autorizados y capacitados según las pautas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o las normas nacionales.<sup>35</sup>
3. El asesoramiento, los plazos y el modo de procedimiento, así como el lugar y las condiciones para realizar abortos deben establecerse sobre la base de evidencias médicas y no principios ideológicos.
4. Garantizar que toda mujer o niña que sufra complicaciones producto de un aborto tenga acceso a servicios médicos

<sup>32</sup> Barandian A., Nicole, op. cit.

<sup>33</sup> Declaración de la FIGO. *International Federation of Gynecology and Obstetrics*. (Febrero de 2022)

<sup>34</sup> Erdman B.A., Joanna N. & Cook Rebecca J. *Decriminalization of abortion – A human rights imperative* (Despenalización del aborto: un imperativo de derechos humanos). *Best Practice & Research Clinical Obstetrics & Gynaecology*, 2020, 62.

<sup>35</sup> Organización Mundial de la Salud, *Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud*, 2012.

respetuosos y confidenciales, independientemente de la situación legal del aborto.

5. Garantizar que los profesionales de la salud no denuncien a las mujeres y las niñas que requieran atención tras practicarse un aborto ilegal ante las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley.

## 5. CONCLUSIONES

Los retos y asignaturas pendientes en materia de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en México son muchas y diversas, pero innegablemente requieren un desmantelamiento desde lo social y lo político, una deconstrucción de los estereotipos y especialmente, de los roles de género que tanto daño causan a niñas, adolescentes y mujeres, quienes integran más del 51% de la población en México.

Es urgente que los gobiernos actúen a favor de garantizar, proteger y respetar los derechos humanos de las personas, dentro de éstos, el derecho a la salud y dentro de éstos últimos, los derechos sexuales y reproductivos. Los cambios en los marcos normativos aún son deficientes, sin embargo, son la base que tiene la sociedad y en este caso, las mujeres, para exigir con mayor fervor el pleno ejercicio de los mismos.

La lucha por el derecho a decidir sobre las maternidades deseadas es una clara muestra de cómo la sociedad civil organizada –en este caso a través de colectivas y organizaciones de la sociedad civil feministas–, ha tenido que empujar al propio Estado para que haga lo que debería hacer y para lo que fue creado: garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Inaudito, pero cierto.

La sociedad civil organizada tendrá que seguir firme en su lucha y el Estado tendrá que ir respondiendo, pues es claro que ya sea en las calles, en la academia, en los congresos estatales o en los juzgados federales, la lucha seguirá.

## FUENTES CONSULTADAS

- Aparisi M., Angela, Maternidad subrogada y dignidad de la mujer. *Cuadernos de Bioética*, XXVIII (2),163-175, 2017 ISSN: 1132-1989. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87551223003>
- Alonso de los Santos, M. Ángel, & Ramos Tovar, M. E., “El derecho a la salud sexual y reproductiva: su accesibilidad desde la interpretación internacional”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 25(51), e18161. (2024). Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.18161>
- Barandian A., Nicole, “8M. Colectivas luchan para garantizar acceso al aborto pese a despenalización en Quintana Roo”, *Animal Político*, 05 de marzo de 2024. Disponible en: <https://animalpolitico.com/genero-y-diversidad/colectivas-acceso-aborto-quintana-roo-despenalizacion>
- Bearak J, Popinchalk A, Ganatra B, Moller A-B, Tunçalp Ö, Beavin C et al., *Unintended pregnancy and abortion by income, region, and the legal status of abortion: estimates from a comprehensive model for 1990–2019*. *Lancet Glob Health*. 2020 doi: 10.1016/S2214-109X (20)30315-6.
- Correa, Sonia y Petchesky Q Rosalind, “Reproductive and Sexual Rights: a Feminist Perspective”. *Population Policies Reconsidered. Health, Empowerment, and Rights*. International Women’s Health Coalition, Harvard School of Public Health, Boston, 1994.
- CNDH. *Derechos sexuales y reproductivos: un asunto de derechos humanos*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México 2018. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/40\\_Cartilla-Derechos-sexuales-reproductivos.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/40_Cartilla-Derechos-sexuales-reproductivos.pdf).
- Declaración de la FIGO. International Federation of Gynecology and Obstetrics. (Febrero de 2022) [https://www.figo.org/sites/default/files/2022-3/FIGO\\_Statement\\_\\_Total\\_Decriminalisation\\_Safe\\_Abortion\\_ES.pdf](https://www.figo.org/sites/default/files/2022-3/FIGO_Statement__Total_Decriminalisation_Safe_Abortion_ES.pdf)

- Eisenstein, Zillah, “Hacia el desarrollo de una teoría del patriarcado capitalista y el feminismo socialista 1977”. En *Teoría feminista*. (Selección de textos). República Dominicana: Ediciones populares feministas. (1984).
- El Financiero*, “Más de 22 mil víctimas de violencia sexual infantil en México: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal”. 30 de mayo de 2023. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/05/30/mas-de-22-mil-victimas-de-violencia-sexual-infantil-en-mexico-censo-nacional-de-procuracion-de-justicia-estatal/>
- El Financiero*, “Y hablando del aborto, ¿qué es legalizar y qué es despenalizar?” (08 de septiembre de 2021). Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/el-preguntario/2021/09/08/y-hablando-del-aborto-que-es-legalizar-y-que-es-despenalizar/>
- ENDIREH 2021. *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/endireh2021\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf)
- Erdman, Joanna N. &, Cook Rebeca J., *Decriminalization of abortion – A human rights imperative* (Despenalización del aborto: un imperativo de derechos humanos). *Best Practice & Research Clinical Obstetrics & Gynaecology*. 2020. 11 a 24. <https://doi.org/10.1016/j.bpobgyn.2019.05.004>
- Erviti, Joaquina, Itzel Sosa-Sánchez y Roberto Castro “Social origin of contraceptive counseling practices by male doctors in Mexico”, en *Qualitative Health Research*, vol. 20, no. 6, pp. 778-787, 2010.
- Facio, Alda. *Caminando hacia la igualdad*. Manual de Módulos. Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente ILANUD, UNIFEM. San José, Costa Rica, 1997.
- García, Ana K., “Aguascalientes se convierte en el estado 12 en despenalizar el aborto por sentencia de la SCJN”. *El Economista*. 30 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.economista.com.mx>

- com.mx/politica/Aguascalientes-se-convierte-en-el-estado-12-en-despenalizar-el-aborto-por-sentencia-de-la-SCJN-20230830-0072.html
- GIRE. Página Oficial del Grupo de Información en Reproducción Elegida. Disponible en: <https://gire.org.mx/aborto/>
- Hernández Cervantes, Aleida. *Feminismo transnacional. Despenalizar y legalizar el aborto en México*. (14 de septiembre de 2021) Disponible en: <https://revistabordes.unpaz.edu.ar/despenalizar-y-legalizar-el-aborto-en-mexico/>
- Lafaurie, María Mercedes, *Los derechos sexuales y reproductivos: una mirada a la mujer en países en vías de desarrollo*. Médicas UIS, 22(2). 2009. Disponible en: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistamedicasuis/article/view/367>
- Martínez, Patricia. Estadísticas de INEGI sobre el aborto en México 2021. *La Verdad Noticias*. 08 de octubre de 2021. Disponible en: <https://laverdadnoticias.com/estiloyvida/Estadisticas-de-INEGI-sobre-el-aborto-en-Mexico-2021-20211008-0066.html>
- Organización Mundial de la Salud, *Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud*. 2012. Disponible en: [www.who.int/reproductivehealth/publications/unsafe\\_abortion/9789241548434/en](http://www.who.int/reproductivehealth/publications/unsafe_abortion/9789241548434/en)
- ONU. Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*. Tlaleng Mofokeng, 2021.
- Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*. Informe del Relator Especial, Sr. Paul Hunt. 2004.
- Rangel, Luz, “Aborto: ¿cuál es la diferencia entre despenalización y legalización?”, *Animal Político*, 28 de septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/aborto-diferencia-despenalizacion-legalizacion>
- Rodríguez, Lilia, *Derechos sexuales y reproductivos en el marco de los derechos humanos*. Fondo de Población de Naciones Unidas. Disponible en: <https://redinterquorum.org/dsr/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/2-Derechos-sexuales-y-reproductivos->

en-el-marco-de-los-derechos-humanos.pdf

Rodríguez Pedraza, Yunitzilim, “Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en México. La interrupción legal del embarazo”. *Ius Comitialis*, [S.l.], v. 4, n. 7, p. 91-118, mar. 2021. ISSN 2594-1356. Disponible en: <https://iuscomitialis.uaemex.mx/article/view/14275>  
<https://doi.org/10.36677/iuscomitialis.v4i7.14275>.

SCJN. Comunicado de prensa No. 271/2021, “Suprema Corte declara inconstitucional la criminalización total del aborto”. 07 de septiembre de 2021. Disponible en:

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6579>

SCJN. Comunicado de prensa No. 314/2023, “El sistema jurídico que regula el delito de aborto en el Código Penal Federal es inconstitucional por ser contrario al derecho a decidir de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar”. 06 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7504>

Sen, Gita, “Una economía alternativa desde una perspectiva de género”. *Development: Journal of the Society for International Development (SID)*. 1995.

UNESCO, UNAIDS. *Revised edition: International technical guidance on sexuality education: An evidence-informed approach*. Paris, 2018. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260770>

Valdés, Ivonne, “Jalisco es el estado número 13 de México en despenalizar el aborto”. 26 de abril de 2024. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/26/jalisco-estado-numero-13-mexico-despenalizar-aborto-orix/>

Villarreal Montoya, Ana Lucía, “Relaciones de poder en la sociedad patriarcal”. Revista electrónica *Actualidades investigativas en educación*, núm. 1 (2001):0. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44710106>

## LAS REFORMAS ESTRUCTURALES AL SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO: SUS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

STRUCTURAL REFORMS TO JUSTICE SYSTEM IN MEXICO: CHALLENGES AND OPORTUNITIES

MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA\*  
FERNANDO MANUEL CASTRO FIGUEROA\*\*

### RESUMEN

En el presente trabajo se exponen los resultados de una investigación que tiene por objetivo analizar las reformas realizadas al sistema de justicia en México en las últimas décadas, en las que se incluyen la reforma estructural sobre derechos humanos, el cambio de un sistema de justicia penal inquisitivo hacia un sistema acusatorio adversarial, las trascendentes modificaciones al sistema de justicia del trabajo y

---

\* Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma de Baja California, México; Doctora en Educación por la Universidad Iberoamericana y Estudios de Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla La Mancha; Certificaciones PRODEP-C; Integrannte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores SNII-III CONAHCYT; colaboradora de organizaciones científicas como el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, de las Redes Mexicanas e Internacional de Posgrado en Derecho. Amplia publicación de obras y artículos científicos. Ha dirigido más de 300 tesis de licenciatura y posgrado.

\*\* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, México; Doctor en Derecho con mención honorífica por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Doctor en Estudios Sociales del Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC, Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad del Valle de México (México) y Maestro en Ciencias Jurídicas por la UABC. Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución por la Universidad Castilla La Mancha (Toledo, España). Consejero Honorífico del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California (ITAIP BC). Certificación PRODEP. Abogado certificado por la ANADE. Ha participado como ponente en distintos congresos nacionales e internacionales, publicación de diversos artículos y capítulos de libro.

más recientemente en el sistema de justicia civil y familiar. El análisis parte de la preocupación por dar respuesta a las exigencias de justicia, ante la problemática en el presente y poder alcanzar los principios que sustentan las fuertes reformas estructurales en las diferentes materias. Se analiza la forma como las modificaciones a la normatividad potencian la reconfiguración de las relaciones jurídicas entre los particulares y de estos con el Estado, con la visión de que el Derecho es concebido bajo la idea de imponer un orden de interacción, legitimación y coerción en estas relaciones. El estudio permitió integrar los puntos centrales de las reformas, visualizar sus desafíos y perspectivas para su materialización en la realidad de los gobernados, así como formular orientaciones y recomendaciones para su aplicación.

**PALABRAS CLAVE:** Sistema de Justicia, reformas estructurales, derechos humanos, Sistema de Justicia Penal Acusatorio, justicia laboral, justicia civil y familiar.

ABSTRACT

This work presents the results of an investigation that aims to analyze the reforms carried out to the justice system in Mexico in recent decades, which include the structural reform on Human Rights, the change of a criminal justice system inquisitorial towards an adversarial accusatory system, the transcendent modifications to the labor justice system and more recently in the civil and family justice system. The analysis is based on the concern to respond to the demands of justice, in the face of the current problems and to be able to achieve the principles that support the strong structural reforms in different matters. The way in which modifications to the regulations enhance the reconfiguration of legal relationships between individuals and of

these with the State is analyzed, with the vision that the Law is conceived under the idea of imposing an order of interaction, legitimation and coercion in these relationships. The study made it possible to integrate the central points of the reforms, visualize their challenges and perspectives for their materialization in the reality of the governed, as well as formulate guidelines and recommendations for their application.

**KEYWORDS:** Justice System, structural reforms, Human Rights, Accusatory Criminal Justice System, Labor Justice, Civil and Family Justice.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo es uno de los productos de varias líneas de investigación y acción amplias sobre Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Cultura de Paz que se desarrollan en la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California, en el que participan los coautores. En este caso, se trata de examinar la importancia de las reformas estructurales de México de las últimas tres décadas y los desafíos ante de las exigencias de justicia en el presente, en particular, los retos que planteó la reforma constitucional de derechos humanos, así como los cambios estructurales de las reformas en materia de justicia penal, laboral y los recientes cambios de la justicia civil y familiar.

El objetivo de este estudio es analizar las implicaciones que plantean estas reformas estructurales, para dar respuesta a los avances de la ciencia jurídica, así como a los requerimientos de justicia y las necesidades de pertinencia social del derecho en el presente. En particular, las exigencias de justicia, sin olvidar el sentido social en las aspiraciones de justicia, la contención de la violencia, la inhibición de la

delincuencia, en síntesis, la mejor convivencia humana y las mejores vías para la resolución de las diferencias y conflictos para la gobernanza.

La metodología aplicada para este estudio tuvo un carácter mayormente cualitativo, a través del análisis doctrinal y normativo que dieron origen a las reformas estructurales materia de este trabajo. El estudio también requirió la aplicación de un enfoque cuantitativo, a través de la revisión estadística del rezago en los tribunales, así como los informes de estudios de importantes organizaciones en México como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los resultados quedaron estructurados en los siguientes ejes temáticos: en una primera fase de la investigación, se examinaron los antecedentes y naturaleza de las reformas estructurales sobre Derechos Humanos, Sistema de justicia penal, justicia laboral y justicia civil y familiar. En un segundo eje temático se presentan los resultados de la investigación sobre la trascendente reforma constitucional de los derechos humanos en México, sus cambios e implicaciones en el sistema jurídico; en una tercera fase de la investigación se trabajó la revisión de las reformas particulares en materia de justicia penal, justicia del trabajo y de derecho civil y familiar; se examinó la evolución que se dio en estos temas y los desafíos para el avance de la justicia en México. Se cierra el trabajo con las conclusiones orientadas al necesario fortalecimiento de la justicia, en sus orientaciones filosóficas, antropológicas, sociológicas, en su técnica procedimental y en su necesaria vinculación con las necesidades del entorno y de la comunidad.

## I- ANTECEDENTES Y NATURALEZA DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES REALIZADAS EN MÉXICO

La justicia es entendida en esta investigación como una condición que garantiza el poder legítimo de cada individuo; que no se trata de una significación ideológica, sino de una garantía ganada en donde el derecho sea incluyente para todos, con el reconocimiento de las diversidades. En su naturaleza, la justicia se integra por los derechos y valores que a cada persona le corresponden en su dignidad de ser humano y que el Estado reconoce; se trata, además, de un principio moral, de un derecho natural, transformado en un derecho humano a través de la evolución de la humanidad y de la propia ciencia jurídica.

De la revisión doctrinal realizada, así como desde una perspectiva histórica y jurídica, justicia implica además el equilibrio entre el reconocimiento de los derechos de cada persona en armonía con los derechos de los otros, lo que significa, su apego con la convivencia social; la finalidad es alcanzar el bien común, como una democracia compartida. Christian Elena Vargas Espinoza afirma, que, “podemos definir a la justicia como el equilibrio entre respetar los derechos de cada individuo y a su vez armonizar la convivencia entre éstos con el fin de obtener un bien común...”<sup>1</sup> En su evolución histórica, el concepto de “Justicia” se ha profundizado, ampliado, enriquecido, desde los saberes de diferentes campos del conocimiento, como la filosofía, la axiología, la política y la propia religión, sin olvidar el Derecho y otros conocimientos. Así, el concepto de justicia se relaciona en el presente con el con-

<sup>1</sup> Vargas Espinoza, Christian Elena, “Análisis de la implementación del modelo de justicia cívica en Pachuca de Soto, Hidalgo”, Tesis de maestría. México. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2021. p. 49. <http://dgsa.uaeh.edu.mx:8080/jspui/bitstream/231104/2746/1/AT25032.pdf>.

cepto de civismo, en su carácter de conjunto de valores, comportamientos y actitudes relativas al ciudadano de una comunidad; es decir, una persona relacionada con su entorno, a través de interacciones y compromisos de mutua cooperación.

Se parte del convencimiento de que el entendimiento de la Justicia aporta importantes elementos para la contención de la violencia y prevención del delito. La Revolución Francesa se constituye como un primer antecedente de la Justicia en relación con las fuertes transformaciones sociales de este importante acontecimiento de la humanidad. Las finalidades de este tipo de justicia se centran en una buena convivencia que materializa la capacidad de vivir en sociedad a través del respeto a los demás integrantes de una comunidad, a seguir las reglas aceptadas socialmente por ella, mediante la conformación de una cultura de la sociedad a la que se pertenece. En este sentido, la Justicia se encuentra enraizada en la Cultura, que se representa con la interiorización de los valores a partir de la convivencia cotidiana con una comunidad, a través de la familia, la escuela, el barrio, los comités, y las diferentes agrupaciones en las que se conviva. En su teoría de la Justicia, John Rawls afirma, que la principal virtud de las instituciones sociales a la justicia no se da por ser ordenadas, “sino que lo fundamental será que sean justas y que en el caso de no serlo deberán atenerse a ser reformadas o invalidadas.”<sup>2</sup>

Ahora bien, cómo se observa la Justicia y el sistema para su realización en México que motivó reformas en tan importantes materias. Los números reportan conforme al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal de 2022 realizado por INEGI, que “el total de asuntos ingresados en los tribunales de primera instancia en México, el 44.6 % correspondió a la materia familiar y en segundo lugar a la materia civil con 25.3 %,

---

<sup>2</sup> Rawls, John, *Teoría de la justicia*. Estados Unidos. The Belknap Press of Harvard University Press. 2006.

quedando un 10.4 % respecto a materia penal y justicia para adolescentes, y los asuntos concluidos fueron en su mayoría los de la materia familiar con 41.7 %, seguida de la materia mercantil con 24.8 %. Del total de asuntos ingresados en los órganos jurisdiccionales, 69.4 % se registró en el Sistema Tradicional y 30.6 % en el Sistema Oral por lo que dos de cada 3 procedimientos judiciales, son regulados por el Código Único de Procedimientos civil y Familiar.<sup>3</sup> Este solo dato justifica la reforma realizada en México. Desde el ámbito cualitativo habrá que considerar que:

A nadie escapa la importancia de fenómenos como la estructuración de una sociedad injustamente desigual, la pérdida de credibilidad en las Instituciones político-democráticas, el incontenible embate de una corrupción, los crecientes efectos nocivos de la contaminación ambiental, cultural e ideológica. Ya no se puede entender el derecho en un sentido meramente descriptivo, se requiere de funciones prescriptivas, de análisis crítico y propositivo, con una visión integral del conjunto de la estructura cultural y valores del Sistema Jurídico.... Es de reconocerse las exigencias relativas a los replanteamientos, tanto científicos como morales en temas sobre: Bioética; Derecho genómico; La protección a los derechos humanos; Las transformaciones sociojurídicas sobre el concepto de familia; Biodiversidad y protección ambiental; Relaciones económicas y de competitividad.<sup>4</sup>

Asimismo, en una investigación realizada sobre justicia cotidiana se afirma, que es necesario “accesar a la justicia y obtener la solución de conflictos...que cuando se habla de justi-

<sup>3</sup> INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022. Presentación de resultados generales. 17/19/2022, actualizado al 28/04/2023. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2022/doc/cnije\\_2022\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2022/doc/cnije_2022_resultados.pdf). Consultado en 4/07/2023

<sup>4</sup> Olmeda García, Marina del Pilar, “El necesario fortalecimiento de los métodos pedagógicos y didactas para la formación jurídica”, Ponencia presentada en el XI Congreso internacional sobre enseñanza del derecho y metodología de la investigación jurídica: aportaciones en la era de la inteligencia artificial. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2023, pp. 3-4.

cia cotidiana se hace referencia a los ámbitos de justicia diferentes a la penal, pero igual de importantes como el civil, el laboral, el mercantil y administrativo, entre otros, pues son los ámbitos más importantes para vivir en comunidad”.<sup>5</sup> Coincidimos y habrá que agregar que en esto se hace necesaria una visión de justicia más plena, con mayor profundidad en sus principios, en sus orientaciones filosóficas, antropológicas, en su técnica procedimental y en su necesaria vinculación con a las necesarias del entorno y de la comunidad.

El sistema jurídico mexicano en el siglo XXI ha tenido cambios sustanciales que han incidido en la manera de hacer justicia en nuestra nación. Estos cambios se materializan en una dinámica procesal caracterizada por: los principios del juicio oral, como valor y metodología de trabajo en el proceso, sobre una base que permita a los operadores del derecho, personas juzgadoras y a los postulantes, ejercer sus habilidades y destrezas, para garantizar el cumplimiento sustancial, funcional y práctico en la tramitación de las controversias.

Se crea un procedimiento de naturaleza adversarial, democrático y oral, sustentado en una reasignación de responsabilidades de las personas involucradas en cada procedimiento, operadores del derecho, conforme a los principios de oralidad, intermediación, publicidad, igualdad, contradicción, continuidad y concentración. Se prioriza la celebración de juicios orales sobre los procedimientos escritos. Se introduce la mediación y la conciliación como una instancia prejudicial expedita, en algunos casos obliga-

---

<sup>5</sup> Flores Medina, Rubén Jaime, “La justicia cotidiana en México. Consideraciones a la iniciativa presidencial”, *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*. vol.2 no. 4 Guadalajara nov. 2016 Epub 12-Nov-2020. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i4.3>

toria, que busca disminuir la judicialización de conflictos ante los tribunales. El énfasis puesto en la conciliación es una respuesta para abatir la corrupción en la impartición de justicia. Estos medios alternos de solución de controversias se potencializan como una garantía para agilizar los acuerdos y soluciones, en algunos casos lo más rápido posible, y a la vez evitar la acumulación y el rezago judicial. Se trata de que los operadores del derecho privilegien su uso como mecanismo procesal expedito de solución.

A continuación, se pasa a examinar las importantes reformas normativas realizadas en México en la búsqueda por alcanzar una mejor Justicia. La presentación se realiza en primer término con la explicación de las reformas en materia de Derechos Humanos por su mayor jerarquía y prevalencia en todo el orden jurídico; en los siguientes apartados, se exponen con respeto el orden cronológico:

## II. REFORMA ESTRUCTURAL A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Existe coincidencia en los ámbitos académicos y profesionales de la ciencia jurídica, así como de disciplinas afines, de que la reforma constitucional sobre los derechos humanos del 6 y 10 de junio de 2011 es la de mayor profundidad que se ha realizado en México en más de 100 años de vigencia de la Constitución mexicana. Para el Dr. Ulises Carmona Tinoco esta reforma “Se trata, sin duda alguna, del cambio constitucional en materia de derechos básicos más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos.”<sup>6</sup> En efecto, con esta

---

<sup>6</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Miguel Carbonell y Salazar Ugarte, *Pedro, La Reforma Constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 609, 2011.

trascendente reforma constitucional se culminó un largo proceso legislativo, que en opinión de destacados juristas mexicanos se significó por un cambio de paradigma que incidió en toda la estructura del sistema jurídico mexicano.

Ciertamente, la Reforma Constitucional sobre los Derechos Humanos en México impactó al sistema jurídico mexicano mediante la modificación al Título I, Capítulo I, su artículo 1º y quince preceptos más de la Ley Fundamental. En esta reforma se determinó entre otros puntos relevantes, que indiscutiblemente los Derechos Humanos establecidos en los tratados internacionales adquieren el orden jerárquico normativo de la Ley Suprema. El constituyente mexicano fue más allá, al declarar que toda interpretación de los Derechos Humanos “se realizará favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” y exige a toda autoridad en México la obligación de “promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos en los términos que establezca la Ley”. En estos términos quedó consagrado en la Ley fundamental mexicana la trascendencia de los Derechos Humanos, su magnitud y su importancia, como derechos inherentes a la dignidad humana.

Existe coincidencia en los ámbitos sociales, doctrinarios, académicos, y en el foro nacional del ámbito jurídico, así como de otras áreas profesionales, particularmente políticos, económicos y ciencias sociales en general, de que esta reforma Constitucional sobre los Derechos Humanos de 2011 es la de mayor profundidad que se ha realizado en México en más de 100 años de vigencia de la Constitución mexicana. En esta reforma constitucional se culminó un largo proceso legislativo que en opinión de destacados juristas mexicanos se significó por:

1. Se cambió el concepto de Garantías Individuales a Derechos Humanos. Al respecto el jurista Héctor Fix-Zamudio considera este cambio como sustancial, al sustituir la denominación tradicional del título primero, capítulo primero de la Constitución federal, de las garantías individuales (como sinónimo de derechos individuales) que debía considerarse anacrónico, por el de los Derechos Humanos, que es el que se utiliza en las cartas fundamentales contemporáneas.<sup>7</sup>
2. Cambió el concepto de “otorga” a “reconoce” los Derechos Humanos. Se cambió el concepto de “otorga” a “reconoce” los Derechos Humanos. Para el licenciado Rodolfo H. Lara Ponte el peso específico de la reforma en materia de Derechos Humanos “gravita en la nueva redacción del artículo 1o. constitucional, donde queda establecido con claridad que el Estado únicamente reconoce derechos, los cuales son universales e inherentes al ser humano, desterrando en forma definitiva cualquier pretensión de concebirlos como otorgados o limitados por la acción estatal.”<sup>8</sup>
3. Se introdujo la figura de interpretación conforme. Esto implica la creación de un “bloque de constitucionalidad” integrado no solamente por la Carta Magna, sino también por los Tratados Internacionales. A juicio del maestro José Luis Caballero Ochoa, con la incorporación de la figura de interpretación conforme “ha significado la principal herramienta con que nos ha dotado esta cobertura constitucional para la aplicación de los Derechos Humanos, porque evidencia que este material normativo amplía su cobertura protectora mediante remisiones interpretativas más favorables entre distintos ordenamientos, a partir

---

<sup>7</sup> Fix-Zamudio, Héctor et al., “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos”, *El constitucionalismo mexicano. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 155.

<sup>8</sup> Lara Ponte, Rodolfo H., et. al., *La reforma de derechos humanos de 2011. Hacia el Estado constitucional*, Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 68.

- de su conformación como contenidos de estándares mínimos”<sup>9</sup>.
4. Se incorporó el principio de interpretación pro persona. Esto implica que cuando una norma dé lugar a varias interpretaciones, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un Derecho Humano. Para el doctor Jorge Ulises Carmona Tinoco la incorporación de este principio significó “dejar atrás el viejo principio jerárquico, para dar paso a un nuevo esquema; ya no se trata de la pregunta usual sobre qué norma es jerárquicamente superior, sino de qué norma es la más favorable o la menos restrictiva hacia la persona, la que deberá finalmente ser aplicada al caso concreto.”<sup>10</sup>
  5. Se mandató la obligación a todos los órdenes de gobierno de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos.
  6. Se mandató la obligación a todas las autoridades también, de que en materia de Derechos Humanos deberán estar apegadas a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El jurista Héctor Fix-Zamudio considera estos principios “de gran trascendencia, ya que los mismos fueron establecidos en las dos conferencias mundiales de Derechos Humanos, la primera celebrada en la ciudad de Teherán en 1968 y la segunda, de mayor importancia, en la ciudad de Viena el 25 de agosto de 1993.”<sup>11</sup>
  7. Se determinó asimismo la obligación al Estado Mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier vio-

---

<sup>9</sup> Caballero Ochoa, José Luis, “La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2016, núm. 3, julio-diciembre 2016, p. 39.

<sup>10</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y su relación con los derechos universitarios. La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios”. *Homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 181.

<sup>11</sup> Fix-Zamudio, Héctor, cit. op. 7, p. 171.

lación de los Derechos Humanos. Para el maestro Héctor Fix-Zamudio esto significó “un cambio innovador sobre las obligaciones del Estado para la protección de los Derechos Humanos, ya que el texto original de este artículo I únicamente establecía como deberes del Estado el de gozar de dichos derechos, es decir, su tutela (se entendía en forma limitada a los establecidos en el texto fundamental), y a no restringirlos y suspenderlos sino en los casos y condiciones que la misma carta fundamental establece, de acuerdo con las normas vigentes, se acrecentaron en forma sustancial las obligaciones estatales, pues se extienden a la investigación, sanción y reparación de los derechos fundamentales.”<sup>12</sup>

8. Se incluyó la prohibición de discriminar a cualquier persona por causas de “preferencias sexuales”. El investigador Jorge Ulises Carmona Tinoco explica que el cambio en el último párrafo del artículo 1º Constitucional ejemplificó “enunciativamente los motivos proscritos que puedan generar, se vio enriquecido al cambiarse la mención a “las preferencias”, por el término preciso de “las preferencias sexuales”, las cuales quedan contundentemente proscritas como base de discriminación”.<sup>13</sup>
9. Se determinó que la educación deberá fomentar el respeto a los Derechos Humanos. Para el doctor Jorge Ulises Carmona Tinoco el cambio en el artículo 3º Constitucional “enriqueció las cualidades y los fines a los que debe apuntar la educación impartida por el Estado, y considera que el texto agregado se encuentra en consonancia con los cambios realizados al artículo 1º, en particular, con el deber a cargo de todas las autoridades de promover los Derechos Humanos en su ámbito de competencia”.<sup>14</sup>
10. Se elevó a rango Constitucional el “Derecho de Asilo” y se reconoce el “Derecho de Refugio” con carácter humanitario.
11. Se mandató que la organización del sistema penitenciario nacional debe estar organizado conforme al respeto de los Derechos Humanos. En un trabajo reciente Marina del Pilar Olmeda y Sergio Gilberto Capito Mata afirman, que “tanto las normas

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, op.cit. 10, p. 184.

<sup>14</sup> Ídem.

- internacionales como la legislación interna mexicana de Derechos Humanos mandatan que el trato a los internos en los centros penitenciarios debe basarse en el respeto a los Derechos Humanos de toda persona. La pena privativa de libertad en el sistema penitenciario mexicano no debe violentar el desarrollo humano de los reclusos.”<sup>15</sup>
12. Se precisó el Derecho de Audiencia en el caso de expulsión de extranjeros. Rodolfo H. Lara Ponte menciona, que el texto del artículo 33 Constitucional se adució al sentido de la reforma y se cambió el término de “extranjeros” por el de “personas extranjeras”; se establece que gozarán de los derechos y garantías que reconoce la Constitución; en congruencia con lo anterior, se incorpora el derecho de audiencia para una persona extranjera, previa a su expulsión del país.<sup>16</sup>
  13. [Se determinó, que “el respeto, la protección y promoción de los Derechos Humanos”, son el eje rector de la diplomacia mexicana. En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se establece con claridad, que “México ha recuperado los principios que hicieron de su política exterior un ejemplo mundial: No intervención, autodeterminación, [...] rechazo a la violencia y a la guerra, respeto a los derechos humanos.”<sup>17</sup>
  14. Se autorizó a la SCJN a investigar violaciones graves a los Derechos Humanos.
  15. Se obligó a todas las autoridades a fundar y motivar sus respuestas a las recomendaciones de la CNDH y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Este aporte de la Reforma contribuyó a fomentar en los juzgadores una mejor argumentación de sus decisiones. Desde la administración de justicia amplió las posibilidades de fundar y motivar sus respuestas a las recomendaciones de la CNDH.
  16. Se ampliaron las facultades de la CNDH para conocer que-

---

<sup>15</sup> Olmeda García, Marina del Pilar, Capito Mata, Sergio Gilberto, “La ejecución de las penas en el contexto mexicano: sus problemáticas y orientaciones para su mejoramiento”, en Hernández Hernández, Gerardo y Morales Arroyo, Gilberto (coordinadores), *El sistema penitenciario y los derechos humanos en México*, México, Ed. UABC, 2018.

<sup>16</sup> Lara Ponte, Rodolfo H., et al., op. cit. 8, p.71.

<sup>17</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, recuperado en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?co](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?co)

jas en materia laboral. Con esto solo quedan fuera dos áreas de la competencia de la CNDH, asuntos electorales y los estrictamente jurisdiccionales. Como consecuencia de este cambio se modificaron varias disposiciones de la ley de la CNDH de fecha 18 de junio de 2012, mediante el acuerdo que crea la sexta visitaduría general de esta Comisión para la defensa y protección de los derechos laborales. Este acuerdo otorga facultades también a los organismos locales de protección de los Derechos Humanos para conocer de los asuntos laborales en el ámbito de las competencias locales.<sup>18</sup>

17. Se estableció un mecanismo de consulta pública y transparencia para la elección del titular de la CNDH y para los miembros consultivos de la propia comisión.
18. Se facultó a la CNDH para realizar investigaciones sobre posibles violaciones graves de Derechos Humanos que podrán también ser de oficio.
19. Se prevé la promulgación de la legislación secundaria en esta materia. Lógicamente esta profunda y relevante reforma constitucional impactó, puede afirmarse, en todo el orden jurídico mexicano, por lo que fue necesaria una reforma integral por materia, en principio insidió en otros quince preceptos constitucionales, así como los cambios necesarios por materia, entre las que se encuentran, la educación, pueblos originarios, derecho de familia, sistema penitenciario, entre otros.

Una contribución que aportó la reforma constitucional a los Derechos Humanos, es la que se generó en la administración de justicia. Desde el poder judicial un sector importante amplió las posibilidades interpretativas mediante el principio de convencionalidad, a través de abreviar el derecho internacional a aprender nuevas metodologías de interpretación, resolver y emitir senten-

---

<sup>18</sup> García Arizaga, Karen Yarely, “El sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos a debate”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional organizado por la RED Internacional de Estudios Constitucionales y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Recuperado de <https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/htm/index.asp> el 27 de abril de 2021 [digo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/htm/index.asp) el 03 de mayo de 2021

cias con perspectiva de derechos, aunque se observa también otro sector de la judicatura aferrado a una concepción del derecho.

Para el investigador Eduardo Ferrer McGregor, la clave para ejercer el control de convencionalidad, cuyo eje fundamental se encuentra en el reformado artículo 1º Constitucional párrafo segundo, que es la cláusula de interpretación conforme. A juicio del doctor Ferrer McGregor, esa será la clave de operar del Control de Convencionalidad, y en general “cómo se va a dar una interpretación cuando se trate de normas en materia de Derechos Humanos, que, desde ahora, voy a decir algo muy importante, no es optativo para el intérprete, es obligatorio. Siempre que se trate de interpretar normas en materia de Derechos Humanos tenemos que acudir a esta nueva pauta interpretativa que nos da el texto constitucional, que es el párrafo segundo del renovado artículo 1º constitucional.”<sup>19</sup>

Para el doctor Miguel Carbonell, el control de convencionalidad fue uno de los puntos culminantes del conjunto de cambios que trajo consigo las reformas Constitucionales de 2011, significó una manifestación que anuncio un profundo cambio de época para los juristas mexicanos. Considera, que “las reglas del juego cambiaron, los estándares de razonamientos serán distintos en el futuro, los actores responsables de garantizar los Derechos Humanos se ampliaron de forma importante, las técnicas de interpretación de los derechos variaron, etcétera.”<sup>20</sup>

Quienes se acercaron al derecho internacional les sirvió como ventana de oportunidad para realizar interpretaciones expansivas y garantistas, por lo que desde la sede jurisdiccional se ha ido modificando y modernizando una parte importante del ordenamiento jurídico mexicano, ya no con la creación de normas solamente, sino a través de la interpretación judicial de los derechos.

Pasando a los principios que integran la naturaleza de los

---

<sup>19</sup> Ferrer McGregor, Eduardo, *El control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, Serie Azul Temas internacionales, 2012, p. 6.

<sup>20</sup> Carbonell, Miguel, *El control de convencionalidad: un gran desafío para los juristas mexicanos*, Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 1.

Derechos Humanos, la doctrina y las instituciones protectoras los explican en los siguientes términos:

- Principio de la Universalidad. - Este principio significa, que todas las personas son titulares de todos los derechos humanos. Este principio se encuentra estrechamente relacionado a la igualdad y no discriminación. No obstante, para lograr la igualdad real se debe atender a las circunstancias o necesidades específicas de las personas.
- Principio de Interdependencia. Este principio consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados.
- Principio de Indivisibilidad. Este principio implica que los derechos humanos no pueden ser fragmentados sea cual fuere su naturaleza. Cada uno de ellos conforma una totalidad, de tal forma que se deben reconocer, proteger y garantizar de forma integral por todas las autoridades.
- Los principios de interdependencia e indivisibilidad tienen el significado de que todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.
- Principio de Progresividad. Este principio constituye una obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para el Estado respecto a cual-

quier retroceso de los derechos. El Estado debe proveer las condiciones más óptimas de disfrute de los derechos y no disminuir ese nivel logrado.

### III. REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Es indudable que la reforma al sistema de justicia penal en México de 2008, es profunda y amplia, con trascendencia en toda la estructura y contenido del estado de derecho. El sistema jurídico mexicano en el siglo XXI ha tenido cambios substanciales que han incidido en la manera de hacer justicia en nuestra nación. En el caso del sistema de justicia penal la reforma realizada generó un cambio de un sistema de justicia inquisitivo a un sistema de justicia acusatorio adversarial. Se crea un procedimiento de naturaleza adversarial, democrático y oral, sustentado en los principios de oralidad, intermediación, publicidad, igualdad, contradicción, continuidad y concentración. Se prioriza la celebración de juicios orales sobre los procedimientos escritos.

Esta nueva visión de realizar la justicia penal exigió de la revisión de los veintidós temas previstos en los preceptos constitucionales de la Ley Fundamental Mexicana sobre Derechos Humanos y de Seguridad Jurídica, que pasamos a relacionar:

1. Introducción del procedimiento penal acusatorio adversarial: artículo 16, párrafos segundo y décimo tercero; artículo 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; artículo 19; artículo 20 y artículo 21, párrafo séptimo;
2. La aplicación de los juicios orales en el procedimiento penal: artículo 17, párrafo IV;
3. La limitación de la aplicación de la prisión preventiva: artículo 18;
4. El Ejercicio de la acción penal, las modificaciones al monopolio de esta acción, como su ejercicio por los particulares: artículo 21; y la aplicación de criterios de oportunidad para ejercer esta acción: artículo 21;

5. La reducción del estándar probatorio para el ejercicio de la acción penal: artículo 21;
6. La modificación de los derechos del inculcado, de la víctima u ofendido: artículo 20, apartados “A”, “B” y “C”;
7. La igualdad de las partes y la judicialización de las pruebas: artículo 20 apartado “A”;
8. El establecimiento de la presunción de inocencia: artículo 20, apartado “B”, fracción I;
9. El establecimiento de nuevas herramientas de investigación como el arraigo aplicable no solamente a la delincuencia organizada: artículo 16, párrafo VII, y transitorio décimo primero de la Constitución;
10. El establecimiento de los beneficios para los que colaboren en la investigación de delincuencia organizada, mediante un régimen especial para hacer frente a esas conductas delictuosas: artículo 16, párrafos VII, VIII, IX; artículo 18 párrafos IX, X; artículo 19 párrafos II y VI; artículo 20, apartado “B”, fracción V y párrafo II; y artículo 22, fracción II;
11. La designación de jueces especializados para resolver de manera pronta e inmediata medidas precautorias, como el arraigo, cateo e intervenciones de comunicaciones privadas: artículo 16, párrafo XIII;
12. La elevación a rango constitucional de la defensoría pública y la homologación de su retribución con la de los Ministerios públicos: artículo 17;
13. El establecimiento de un sistema de investigación de los delitos por los policías y la federalización de la materia de delincuencia organizada: artículo 21, fracción IX;
14. La sustitución del “delito flagrante” por el “inmediatamente después de haber cometido”: artículo 16, párrafos IV y V;
15. La implementación del “registro inmediato de detención”; la supresión de que la orden de cateo se emita por escrito: artículo 16, párrafos IV y V;
16. El establecimiento del beneficio de cumplir la pena en un lugar cercano del domicilio del sentenciado y su no aplica-

- ción para los sentenciados de delincuencia organizada y otros: artículo 18;
17. Se establece un régimen de internamiento especial para los acusados de delincuencia organizada y otros: artículo 19, párrafo II;
  18. Se establece la extradición internacional a personas que están sujetas a proceso por delitos cometidos en territorio nacional: artículo 19;
  19. Se elimina la regulación de la libertad bajo caución: artículo 20;
  20. Se amplía el derecho de la víctima a impugnar no solamente la resolución del no ejercicio de la acción penal, sino también, la de reserva, desistimiento y suspensión del procedimiento, entre otras resoluciones: artículo 20;
  21. Se redefine el concepto de seguridad pública y la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: artículo 21; y
  22. Se establece la proporcionalidad de la pena con el delito que sancione y el bien jurídico afectado: artículo 22.

En esta forma, se transitó de un sistema de justicia inquisitivo a un sistema de justicia acusatorio adversarial que plantea fuertes desafíos y áreas de oportunidad para la ciencia jurídica y para el entendimiento del Derecho en la búsqueda de una sociedad más justa y una mejor gobernanza.

#### **IV. REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA LABORAL**

En el amplio campo de la ciencia jurídica, una de las ramas que quedó a la zaga, y que tal vez llegó a la obsolescencia es el derecho laboral. En particular, los procedimientos derivados de las relaciones obrero-patronal se volvieron lentos y prolongados, con afectación tanto para las partes, así como para las propias instituciones. En este sentido se afirma, que “La mayor parte de los sistemas de justicia laboral en América Latina tienen problemas en su funcio-

namiento, porque fueron creados en un contexto marcadamente contrastante con el que existe actualmente en esta región...”<sup>21</sup> En México, ante esta circunstancia se decidió dar un paso trascendente a través de una reforma de la justicia del trabajo mediante un cambio normativo con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 2019.<sup>22</sup>

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México explicó, que se trata de una reforma amplia, histórica y profunda que se centra en los siguientes temas:

- Libertad y democracia sindical. Se garantiza el derecho de libre afiliación, la autonomía de los sindicatos y la prohibición de todo acto de injerencia en su vida interna. Asimismo, se establecen procedimientos democráticos para garantizar la representatividad sindical y la negociación colectiva auténtica.
- Justicia laboral expedita. Se crea una etapa de conciliación obligatoria y se establecen juicios laborales más ágiles, en presencia de un juez, privilegiando los principios procesales de oralidad, intermediación, continuidad, concentración y publicidad.
- Transparencia sindical. Las y los trabajadores conocerán el uso de sus cuotas sindicales, así como su destino.
- Inclusión con perspectiva de género. Los sindicatos tendrán un nuevo enfoque en la participación, representación, diálogo y negociación entre sus miembros; se renovarán los valores y prácticas en las relaciones de las y los agremiados con sus dirigentes.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Bensusan, Graciela et al, *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert en México, México, junio 2013, p.3, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf>, consultado en junio de 2013.

<sup>22</sup> Ortiz G. Armando; Guerra R. Pablo; Barragán C. José N.; Villalpando Paula, *Daena: International Journal of Good Conscience*. 14(2)1-15. noviembre 2019. ISSN 1870-557X

La visión de la nueva justicia laboral se centra en dos ejes estructurales. Un primer contenido de la reforma se da mediante la creación de tribunales dependientes del poder judicial, por lo que se le separa del ejecutivo, con el objetivo de dar solución a controversias mediante procesos de conciliación. Para esto, se crean los centros de conciliación, a los que se dota de autonomía financiera y administrativa, con la intención de mantener su funcionamiento fuera de presiones externas que incidan en su toma de decisiones. Con la misma finalidad, la reforma determina que el titular de los centros será designado a propuesta del Ejecutivo, a través de una terna que el Senado evaluará y sobre la que emitirá su designación.

En efecto, otro cambio trascendente de esta reforma laboral es el traslado de tribunales administrativos a tribunales jurisdiccionales, ahora los conflictos laborales serán atendidos por tribunales dependientes del Poder Judicial; estos tribunales laborales dependientes de poder judicial sustituyen a las Juntas de Conciliación y Arbitraje con la intención de garantizar una impartición de justicia pronta y expedita regida por los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia, conforme lo disponen los artículos 604, 605 y 610 de la LFT. A su vez, se refuerzan los principios de inmediación, concentración, celeridad, publicidad y técnica oral conforme a los artículos 685 y 873 de la LFT. Se crea el Centro Federal de Conciliación y el Registro laboral como un organismo público descentralizado para operar “con profesionalismo e imparcialidad los temas vinculados a la vida laboral y sindical”, artículo 590-A al -D de la LFT.

El segundo eje de la reforma se centra en la organización de los trabajadores, a través del fortalecimiento del derecho a la libertad sindical y de negociación colectiva, lo que se garantiza por la obligatoriedad del voto libre, secre-

to y directo. Se afirma, que este cambio “se trata de un asunto no menor, pues con ello se afectan dos pilares de la estructura corporativa sobre la cual se habían sostenido las relaciones laborales en México.”<sup>24</sup> En efecto, los principios que orientan la reforma para la vida sindical se sustentan en la libertad sindical para el cumplimiento del derecho a constituir y modificar libremente organizaciones sindicales, así como al derecho de pertenencia o no a ellas, esto en congruencia con los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Otro principio básico en esta materia es el reconocimiento a los sindicatos de su personalidad jurídica mediante la garantía de que no se sujetarán de manera alguna a condiciones que restrinjan sus derechos y garantías, conforme a lo dispuesto en el artículo 357 BIS de la Ley Federal del Trabajo (LFT): Creación y redacción de sus estatutos y reglamentos; elección libre de sus representantes mediante voto personal directo, libre y secreto; prohibición de disolución, suspensión o cancelación por la vía administrativa; formulación de su programa de acción; y organización de sus actividades. Asimismo, otros puntos destacables de esta reforma son la proporcionalidad en materia de género, la prohibición indefinida de directivas, o temporalidad que obstaculice la vida democrática, la rendición de cuentas para la directiva sindical, y se eliminó la cláusula de exclusión de los contratos colectivos.

En materia de negociación de los contratos colectivos la reforma intenta garantizar que sea auténtica y eliminar las simulaciones. Se afirma, que “No habrá más contratos colectivos ni sindicatos de protección. Ya no se podrán firmar sin que haya trabajadores y sin que éstos conozcan y aprueben el contenido del contrato colectivo de trabajo que

---

<sup>24</sup> Ocampo Merlo, Rodrigo, *Espiral* (Guadalajara) vol. 29, no. 84 Guadalajara may./ago. 2022 Epub 17-Oct2022.

les afecte. Ahora, los convenios a que lleguen los sindicatos con los patrones en materia colectiva, deberán ser conocidos y aprobados por los afiliados antes de ser depositados ante las autoridades laborales. En caso de que se haya emplazado a huelga para la revisión de un contrato colectivo (además de la obligada conciliación durante el periodo de pre huelga) deberá consultarse a las y los trabajadores del Sindicato el acuerdo alcanzado antes del estallamiento.”<sup>25</sup>

En esta reforma, Rodrigo Ocampo Merlo explica, que “se introduce la conciliación como una instancia prejudicial obligatoria y expedita, que busca disminuir los conflictos ante los Tribunales Laborales...”<sup>26</sup> Se intenta abatir la corrupción, a través de un énfasis en la conciliación y en la creación de un sistema de administración de justicia del trabajo integrado al Poder Judicial que prioriza los juicios orales sobre los procedimientos escritos.<sup>27</sup>

Continúa afirmando Ocampo Merlo, que “El énfasis puesto en la conciliación y el ataque a la corrupción para la impartición de justicia laboral requirió un cambio en la ley que permitiera la formación de una institucionalidad que prioriza la celebración de juicios orales sobre los procedimientos escritos. Es un viraje en la regulación que dota a los jueces de mayor protagonismo en la resolución de controversias, al verse obligados a estar presentes en las audiencias, lo que contrasta con la regulación anterior, que limitaba su participación a la revisión del armado de expedientes y omitía la escucha de las partes involucradas y la revisión de pruebas que pudieran ayudar a generar una deliberación más certera.”<sup>28</sup> Ciertamente, la nueva redacción de los artículos

---

<sup>25</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Hacia un nuevo modelo laboral, Reforma a la Ley Federal del Trabajo 2019*, Dirección General de Concertación y Capacitación laboral, México, 2019. Recuperado de: file:///C:/Users/LAB/Downloads/HACIA\_UN\_NUEVO\_MODELO\_LABORAL%202019.pdf

<sup>26</sup> Ortiz G., Armando; Guerra R., Pablo; Barragán C., José N.; Villalpando Paula, Daena: *International Journal of Good Conscience*. 14(2)1-15. noviembre 2019. ISSN 1870-557X, 2015.

<sup>27</sup> Ocampo Merlo, Rodrigo, *Spiral* (Guadalajara) vol. 29, no. 84 Guadalajara, mayo/agosto. 2022 Epub 17-Oct2022.

685 y 720 de la LFT deja explícito la finalidad por superar los formalismos procesales que retrasaban y aletargaban la impartición de justicia laboral; se identifica también este interés al priorizarse la celebración de audiencias y prácticas que exigen la producción de pruebas en forma dinámica para la emisión de sentencias en las que se respete la transparencia y la publicidad.

## V. REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA CIVIL Y FAMILIAR

Una última reforma sustancial al sistema de justicia en México, fue la que se dio en materia de derecho procesal civil y familiar el 12 de abril de 2023, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 7 de junio de ese mismo año. La iniciativa formulada para esta reforma por el legislador mexicano explica, que la pluralidad de la normatividad contenida en la codificación procesal civil y familiar de las entidades federativas generó obstáculos para acceder a una justicia expedita. Esta diversidad normativa creó la existencia, de “reglas, plazos, términos, criterios y sentencias distintas, y a veces, contradictorias entre sí, en relación a un mismo procedimiento o conflicto. Aunado a ello, el sistema de justicia basado exclusivamente en procesos escritos, no está a la altura de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, que busca resolver los conflictos en forma eficaz y eficiente.”<sup>29</sup>

El reciente Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares se integra por 1191 artículos y 20 transitorios y quedó sistematizado en 10 libros, conforme al siguiente orden: Libro primero: “Del sistema de impartición de justicia en materia civil y familiar”; Libro segundo: “Del procedimiento oral

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/06/as\\_un\\_4043806\\_20200603\\_1591214357.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/06/as_un_4043806_20200603_1591214357.pdf). Consultado 12/06/2023.

civil y familiar”; Libro tercero: “De la justicia civil”; Libro cuarto: “De la justicia familiar”; Libro quinto: “De los juicios universales”; Libro sexto: “De las acciones colectivas”; Libro séptimo: “De los recursos”; Libro octavo: “De la justicia digital”; Libro noveno: “De la sentencia, vía de apremio y su ejecución”; Libro décimo: “De los procesos de carácter internacional”. La entrada en vigor de la reforma, se determinó se realice en forma gradual, con la obligación para los gobiernos federales y locales de iniciar su vigencia con fecha límite del primero de abril de 2027.

Desde el análisis de la Teoría de la Justicia se identifica en esta nueva normativa procesal civil y familiar de México que se prioriza la protección de la niñez, de las mujeres y de los adultos mayores al garantizar procedimientos incluyentes y equitativos como perspectiva de los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes y de género. Se establece, que en la resolución de controversias familiares, civiles y administrativas imperará el criterio de la no re victimización de menores, mujeres ni ancianos que hayan padecido violencia. Se afirma, que “así se asegura el principio de mínima intervención para niños y adolescentes que tienen que acudir a un juicio por violencia intrafamiliar, agresiones sexuales o por divorcio de sus progenitores”.<sup>30</sup>

Desde este énfasis de los principios la reforma adopta los referentes a la oralidad, publicidad, intermediación, contradicción, continuidad, colaboración, igualdad y concentración que deben estar siempre presentes en todo procedimiento. Habrá que considerar que esto sumados a los juicios orales, propicia la simplificación de los procedimientos lo que permite el hacer presente el lema de *acceso a la justicia pronta y expedita*; en este caso en particular resalta los temas de patria potestad, custodia, adopciones, pensiones alimenticias, matrimonios y divorcios.

---

<sup>30</sup> Becerril, Andrea, “Nuevo código de procedimientos civiles unificará reglas para resolver conflictos”. Periódico *La Jornada*. México, 2023, p. 7. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2023/04/09/politica/007n3pol>. Consultado el: 22/06/2023

Asimismo, esta reforma rescata la justicia restaurativa en materia familiar, al reconocer responsabilidad en los conflictos, reparación de daños y recomposición de las relaciones familiares, “sin embargo no se obliga a las partes en materia familiar a acudir al procedimiento de justicia restaurativa para poder acceder a un juicio familiar.”<sup>31</sup> De igual manera se introduce a la Representación Social con funciones análogas a las del Ministerio Público.

Desde los principios del derecho procesal, esta reforma asume la teoría de la unificación normativa a través de la homologación de instituciones procesales, procedimientos y términos. Se afirma, que “la unificación hace referencia a la acción de armonizar, unificar en un solo Código los procedimientos civiles y familiares aplicables para toda la República y garantizar la impartición de justicia pronta y expedita.”<sup>32</sup> Ciertamente, se trata de una ley única en materia de justicia cotidiana en la que se homologan los criterios y procedimientos, que como consecuencia generan cambios en los plazos y términos.

Otro cambio sustancial es el que se dio en materia tecnológica mediante la informatización y digitalización de registros, archivos, certificados, procedimientos y diligencias con el reconocimiento formal y alcance efectivo para la autoridad jurisdiccional, las partes, abogados postulantes y la sociedad en su conjunto. Con esta reforma, la amplitud de la automatización llegó hasta el reconocimiento de la firma electrónica. En esta materia se ordena al Consejo de la Judicatura Federal que se coordine con los Consejos de la Judicatura de las Entidades Federativas, para la armonización regulatoria y operativa res-

---

<sup>31</sup> Altamirano Fuentes, Roberto Alejandro, Castro Cano, Marcos Fabián, Acedo Santamarina, S.C., *Nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*. Disponible en: <https://www.acsan.mx/nuevo-codigo-nacional-de-procedimientos-civiles-y-familiares/>. Consultado: 29/06/2023

<sup>32</sup> Flores Salgado, Lucerito Ludmila, “Reformas Procesales en materia civil y familiar”, *Dike Revista de Investigación en Derecho y Criminología*, No. 33, E-ISSN: 2594-0708, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2023, p. 4.

pecto de la información judicial a su cargo y la instrumentación de una plataforma digital denominada *Sistema Nacional de Información Jurisdiccional, para acceso y consulta pública*, la que será administrada por el Consejo de la Judicatura Federal, quien tendrá control y resguardo absoluto de las bases de datos.

Del análisis realizado a los temas que integran esta reforma se encuentran los siguientes cambios, todos de gran importancia en la intención del mejoramiento de la justicia civil y familiar:

1. Se acentúa el carácter público de las disposiciones y la aplicabilidad del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, en el ámbito del fuero federal y local.
2. Se establece un procedimiento de carácter adversarial, democrático y oral, conforme a los principios de oralidad, intermediación, publicidad, igualdad, contradicción, continuidad y concentración. Este procedimiento se sustenta en una reasignación de la participación en el procedimiento de sus principales actores, personas operadoras, juzgadoras y litigantes.
3. Se potencializan los principios y valores del juicio oral durante el procedimiento, atendiendo al caso en particular, con la objetividad que facilita tanto a los juzgadores como a las postulantes, “ejercer sus habilidades y destrezas, que permita garantizar el cumplimiento sustancial, funcional y práctico de estos en la tramitación de la controversia.”<sup>33</sup>
4. Se promueven los medios alternos de solución de controversias para privilegiar su uso a los juzgadores, operadores del derecho y justiciables. Los medios alterna-

---

<sup>33</sup> Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/06/asun\\_4043806\\_20200603\\_1591214357.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/06/asun_4043806_20200603_1591214357.pdf). Consultado 12/06/2023.

tivos de solución de conflictos abren la posibilidad de encontrar acuerdos y soluciones inmediatas a controversias de las partes, particularmente aquellas de justicia cotidiana, a la vez estos medios de justicia evitan la saturación de casos en tribunales, y agilizan por lo tanto la justicia.

5. Se observa un avance significativo en el uso de las tecnologías y sistemas de información, mediante un mayor reconocimiento de la firma y actuaciones electrónicas, expedientes digitales, juicios en línea y audiencias a distancia, en forma adicional y en condiciones de igualdad con los formatos tradicionales con firma autógrafa, audiencia presencial y documentos físicos.

## CONCLUSIONES

- La decisión del Estado mexicano por el cambio hacia una verdadera justicia y un nuevo sistema en el siglo XXI obedece a la necesidad de dar respuesta a la inseguridad como a la demanda ciudadana de avanzar hacia mejores y más eficientes procedimientos jurídicos que permitieran acceder a una justicia pronta, expedita, accesible a la comunidad. Se trata de alcanzar una justicia centrada en los principios de independencia, imparcialidad, celeridad, transparencia, así como por su sustento en valores éticos y justicia social con sensibilidad y acceso a todos los ciudadanos.
- En los últimos planes nacionales de desarrollo se identifica la preocupación por alcanzar una justicia centrada en los principios, así se determinó en el *Plan de desarrollo 2013-2018*: “México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública”. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano, ya que atenta con

la tranquilidad de los ciudadanos, en el objetivo 1.4 de este Plan se plantea el compromiso “de garantizar un sistema de justicia eficaz, expedito, imparcial y transparente”.<sup>34</sup>

- Por su parte, el *Plan nacional de desarrollo 2019-2024*, en el Eje General de “Justicia y Estado de Derecho”, delimita como objetivo garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano. Asimismo, en las estrategias 1.1. que determina... *impulsar las reformas legales del Ejecutivo y promover un Sistema jurídico eficiente, incluyente que garantice el ejercicio de los derechos humanos sin discriminación*. 1.1.3 Fortalecer las Instituciones, los mecanismos, los instrumentos y los medios alternativos de solución de controversias, a fin de dar solución temprana a conflictos entre particulares y con autoridades.
- El acceso y funcionamiento del Sistema de justicia es imprescindible para una sociedad más igualitaria e incluyente. Así es, el Sistema de justicia es la estructura a través de la que se determina quien y cómo exigir al otro una conducta o una prestación, esto a su vez tiene un efecto significativo en la distribución de poder entre los miembros de una comunidad y en la estructura social. Una controversia presupone la existencia de intereses contrapuestos, por lo que el Juez determina que intereses predominan sobre otros mediante la selección de disposiciones normativas. Sin embargo, la función jurisdiccional no es un mero acto de la aplicación

---

<sup>34</sup> *Plan de desarrollo 2013-2018*

de las normas, porque detrás de los argumentos jurídicos subyacen valores y opciones políticas, esto conforma las relaciones de poder de la comunidad, y por eso también, es necesario avanzar hacia mejores modelos y procedimientos de actuación jurisdiccional.

- La visión de los planteamientos en los planes de desarrollo en México y la justificación que se encuentra desde la teoría expuesta en las consideraciones anteriores permite coincidir que se hizo necesaria una justicia más plena, con mayor profundidad en sus principios, en sus orientaciones filosóficas, antropológicas, en su técnica procedimental y vinculación con las necesidades del entorno y de la comunidad.
- Ante esta situación, el Estado mexicano reorientó el Sistema jurídico mediante trascendentes reformas en el presente siglo XXI, mediante la reforma al Sistema de Justicia Penal inquisitivo que origino el nacimiento de un Sistema de Justicia Adversarial (2008); la trascendente reforma a los Derechos Humanos garantista sustentada en los principios Propersona, Interpretación conforme, Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad (2011); reforma al Sistema de Justicia Laboral con incidencia en la libertad y democracia sindical, transparencia, refuerzo de la conciliación, reforzamiento de la estructura y tecnología y la inclusión con perspectiva de género (2019); reforma al Sistema de Justicia Civil y Familiar bajo el lema “Justicia pronta y expedita”, bajo los principios de Oralidad, Publicidad, Inmediación, Continuidad, Colaboración, Igualdad y Concentración, entre otros.
- Las reformas normativas en tan importantes mate-

rias generaron cambios sustanciales con incidencia en la forma de hacer justicia. Estos cambios se materializan en una dinámica procesal caracterizada por los principios del juicio oral como valor y metodología del trabajo en el proceso, sobre una base que permita a los operadores del derecho, personas juzgadoras, y a los postulantes ejercer sus habilidades y destrezas, para garantizar el cumplimiento sustancial, funcional y práctico en la tramitación de controversias. Se crea un procedimiento democrático y oral conforme a los principios de oralidad, inmediación, publicidad, igualdad, contradicción, continuidad y concentración.

- Resalta en la nueva manera de hacer justicia el fortalecimiento de la mediación y la conciliación como una instancia prejudicial expedita, en algunos casos obligatoria, que busca disminuir la judicialización de conflictos ante los tribunales. El énfasis puesto en la conciliación se identifica como una respuesta para abatir la corrupción en la impartición de justicia. En esto, se potencializan los Medios Alternativos de Solución de Controversias como forma para agilizar los acuerdos, soluciones y a la vez evitar la acumulación y el rezago judicial. Se trata de privilegiar estos Medios Alternativos de Solución de Controversias, como un mecanismo procesal expedito, con mayor transparencia y publicidad.
- Las reformas procesales fortalecen las tecnologías mediante sistemas electrónicos, ahora el sistema procesal mexicano en sus diferentes materias introduce términos, como: audiencia virtual, certificado digital, digitalización, diligencia virtual, documentos digitalizados, documento electrónico, expediente electrónico y firma electrónica. Con este cambio

sustancial se avanzará hacia la informatización y digitalización de registros, archivos, certificados, procedimientos y diligencias con el reconocimiento formal y alcance efectivo para la autoridad jurisdiccional, las partes, abogados postulantes y la sociedad en su conjunto. Sobre esta materia en el procedimiento civil y familiar se crea el Sistema Nacional de Información Jurisdiccional de acceso y consulta.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano Fuentes, Roberto Alejandro, Castro Cano, Marcos Fabián. Acedo Santamarina, S.C. *Nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*. Disponible en: <https://www.acsan.mx/nuevo-codigo-nacional-de-procedimientos-civiles-y-familiares/> Consultado: 29/06/2023
- Becerril, Andrea. *Nuevo Código de Procedimientos civiles unificará reglas para resolver conflictos*. Periódico *La Jornada*. México, 2023, p. 7. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2023/04/09/politica/007n3pol>. Consultado el: 22/06/2023
- Benfeld, J., “Profesión legal y tecnologías de la información y las comunicaciones”. *Revista chilena de derecho y tecnología*, 9(2). <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2020.53309>, Chile, 2020.
- Bensusan, Graciela et al, *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert en México, México, junio 2013, p.3, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf>, consultado en junio de 2023.
- Caballero Ochoa, José Luis, “La interpretación con-

- forme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Núm. 3, julio-diciembre, México, 2016.
- Cámara de Diputados LXIV Legislatura, Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/06/asun\\_4043806\\_20200603\\_1591214357.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/06/asun_4043806_20200603_1591214357.pdf). Consultado 12/06/2023.
- Carbonell, Miguel, *El control de convencionalidad: un gran desafío para los juristas mexicanos*, Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *La Reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 609, 2011.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y su relación con los derechos universitarios, La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios”, *Homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

- Ferrer McGregor, Eduardo, *El control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Serie Azul, Temas internacionales, 2012.
- Fix-Zamudio, Héctor et al., “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos”, *El constitucionalismo mexicano. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- Flores Medina, Rubén Jaime, *La justicia cotidiana en México. Consideraciones a la iniciativa presidencial. Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*. vol. 2, no. 4 Guadalajara nov. 2016 Epub 12-Nov-2020. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i4.3>
- Flores Salgado, Lucerito Ludmila, “Reformas procesales en materia civil y familiar”, *Dike, Revista de investigación en derecho y criminología* No. 33, E-ISSN: 2594-0708, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2023.
- García Arizaga, Karen Yarely, “El sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos a debate”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional organizado por la RED Internacional de Estudios Constitucionales y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Recuperado de <https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/htm/index.asp> el 27 de abril de 2021
- INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia

- Estatal 2022. Presentación de resultados generales. 17/19/2022, actualizado al 28/04/2023. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2022/doc/cnije\\_2022\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2022/doc/cnije_2022_resultados.pdf). Consultado en 4/07/2023
- Lara Ponte, Rodolfo H., et. al., *La reforma de derechos humanos de 2011. Hacia el Estado constitucional, Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ocampo Merlo, Rodrigo, *Espiral* (Guadalajara) vol. 29 no. 84, Guadalajara may/ago. 2022 Epub 17-Oct2022
- Olmeda García, Marina del Pilar, “El necesario fortalecimiento de los métodos pedagógicos y didáctas para la formación jurídica”, Ponencia presentada en el XI Congreso internacional sobre enseñanza del derecho y metodología de la investigación jurídica: aportaciones en la era de la inteligencia artificial. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2023.
- Olmeda García, Marina del Pilar, Capito Mata, Sergio Gilberto, “La ejecución de las penas en el contexto mexicano: sus problemáticas y orientaciones para su mejoramiento”, en Hernández Hernández, Gerardo y Morales Arroyo, Gilberto (coordinadores), *El sistema penitenciario y los derechos humanos en México*, México, UABC, 2018
- Ortiz G., Armando; Guerra, R. Pablo; Barragán, C., Villalpando, Paula, *Daena: International Journal*

*of Good Conscience*. 14(2)1-15. Noviembre 2019. ISSN 1870-557X, 2015.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, recuperado en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019) el 03 de mayo de 2021

Rawls, John, *Teoría de la justicia*, Estados Unidos de América, The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Hacia un nuevo modelo laboral, Reforma a la Ley Federal del Trabajo 2019*, Dirección General de Concertación y Capacitación laboral, México, 2019. Recuperado de: [file:///C:/Users/LAB/Downloads/HACIA\\_UN\\_NUEVO\\_MODELO\\_LABORAL%202019.pdf](file:///C:/Users/LAB/Downloads/HACIA_UN_NUEVO_MODELO_LABORAL%202019.pdf), México, 2019.



## EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA DESIGNACIÓN DE LAS NOTARÍAS PÚBLICAS EN SONORA

### THE GENDER PARITY PRINCIPLE IN THE APPOINTMENTS FOR NOTARY PUBLIC IN SONORA

MARÍA INÉS ARAGÓN SALCIDO\*

En fecha reciente se publicó la Ley número 175 del Notariado para el estado de Sonora, en el *Boletín oficial*, órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora, Tomo CCXIII, Número 11, Sección II, de fecha 06 de febrero de 2024, señalando en su Artículo Primero transitorio, que “...entrará en vigor a los 60 días naturales posteriores a su publicación en el *Boletín oficial* del Gobierno del Estado de Sonora.”<sup>1</sup> Asimismo, prescribe en su Artículo Segundo Transitorio, que abroga la Ley número 163 del Notariado para el Estado de Sonora, así como sus diversas reformas y adiciones, la cual estuvo en vigor del 05 de enero de 1996 hasta el día 06 de abril de 2024; es decir, 28 años y tres meses. Este ordenamiento de 1996, abrogó a su vez la Ley del Notariado de fecha 04 de julio de 1970, que tuvo una vigencia aproximadamente de 26 años; y la primera ley del notariado de 1902, duró en vigor cerca de 68 años. Esto da una idea de la vigencia que han tenido las diversas leyes que han regido la función notarial en el estado de Sonora.

Lo relevante de la nueva Ley del Notariado para el estado de Sonora, es que incorpora un principio, el de paridad de género, en sus Artículos 8 y 124:

Artículo 8.- *En el estado se observará el principio de paridad de género en el nombramiento de las titularidades de las Notarías*

\* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Notaria Pública 66 en Hermosillo, Sonora, ORCID: 0000-0001-6571-0087, correo electrónico: minesaragon@hotmail.com

<sup>1</sup> *Boletín Oficial*, órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora, Tomo CCXIII, Número 11, Sección II, de fecha 06 de febrero de 2024, p.32

*Públicas en el Estado*, en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables. Tratándose del derecho a la identidad de género, la Dirección General deberá estar atento a las adecuaciones en su documentación, bases de datos, archivos y demás documentación necesaria para la debida protección a ese derecho humano, previa notificación oficial de la Dirección de Registro Civil, instituciones o autoridades de la materia.

Artículo 124.- La Dirección General, tomando en cuenta las necesidades del propio servicio notarial y garantizando a la sociedad la adecuada prestación del mismo, informará al Ejecutivo para que este autorice la creación y funcionamiento de las notarías en la Entidad.

Para efectos del párrafo anterior, la Dirección General deberá tomar en cuenta, con base en los datos del producto interno bruto de la población, el número de habitantes del Estado y de la circunscripción territorial de la nueva notaría, de conformidad con los censos generales de población y económicos practicados por la Dirección General del Instituto Nacional de Estadística y Geografía o el organismo que oficialmente realice dichas funciones, pero en ningún caso podrá haber más de un notario por cada 20,000 habitantes. Para la creación de nuevas notarías se informará al Colegio.

El Ejecutivo proveerá lo necesario para que, en cada uno de los municipios de la entidad, se preste el servicio notarial que la comunidad demande, *así mismo observará el principio de paridad de género en el nombramiento de las titularidades de las Notarías Públicas en el Estado*. No se podrán crear nuevas notarías, por lo menos doce meses antes de la conclusión del periodo constitucional del Ejecutivo.<sup>2</sup> (Nota: El énfasis es propio).

En la exposición de motivos de la Iniciativa que envió al H. Congreso del Estado, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de

---

<sup>2</sup> Ley del Notariado para el Estado de Sonora, publicada en el *Boletín oficial*, órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora, Secretaría de Gobierno. *Boletín oficial* y Archivo. Tomo CCXIII, Número 11, Sección II, fecha 06/02/2024, pp. 425

Sonora, doctor Francisco Alfonso Durazo Montaña, se señala que: “Género.- se establece el principio de paridad de género en la designación de las titularidades de las Notarías Públicas en el Estado y los permisos o licencias por maternidad”.<sup>3</sup> No hay una definición del principio de paridad ni se explica cómo se aplicará el referido principio en los nombramientos de las titularidades de las notarías públicas en el Estado. Apunto, que durante el proceso legislativo se realizó un foro de parlamento abierto, donde participaron especialmente el presidente del Colegio de Notarios y notarias(os) de algunas demarcaciones notariales, quienes aportaron sus sugerencias, avalando la iniciativa, y por ende la institucionalización del principio de paridad de género en las designaciones de las titularidades de las notarías públicas.<sup>4</sup>

Si bien no hay una definición o concepto de lo que se debe entender por el principio de paridad de género, sabemos que en nuestro país se ha venido construyendo el principio desde la inclusión de la palabra paridad en la Constitución Federal en 2014 (candidaturas paritarias en el Senado y en la Cámara de Diputados) y, “...en 2019 que se aprobaron reformas... para incorporar la Paridad en Todo, lo que representa un logro sin precedentes para avanzar hacia una participación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos de poder y de toma de decisiones en todas las esferas de la vida (política, económica y social), lo cual también actualmente se considera actualmente un indicador de la calidad democrática de los países”.<sup>5</sup>

En México, la *paridad de género es un principio constitucional* que se refiere a la participación equilibrada, justa, y legal, que asegura que al igual que los hombres, las mujeres en toda su

---

<sup>3</sup> La *Gaceta parlamentaria* del Congreso del Estado de Sonora, con fecha: diciembre 03 2023. Año 17, No.1763, en el orden del día de la sesión del 05 de diciembre de 2023, p.131

<sup>4</sup> Ibidem, pp.135 y 136

<sup>5</sup> La paridad de género, un asunto de igualdad y de justicia | Instituto Nacional de las Mujeres | Gobierno | <https://gob.mx> ([www.gob.mx](http://www.gob.mx))

diversidad tengan una participación y representación igualitaria en la vida democrática de nuestro país.<sup>6</sup> (Nota: El énfasis es propio).

Como referencia histórica sobre el principio de paridad de género, el estado de Sonora fue el primero en incorporar en la Constitución Política del Estado de Sonora desde 2002 el principio de paridad de género en las candidaturas de diputaciones locales y ayuntamientos, en los organismos electorales y en el Tribunal Electoral; posteriormente, la paridad vertical y horizontal en las candidaturas. Asimismo, la paridad en la conformación de algunos organismos autónomos, y recientemente la paridad en los órganos de gobierno en las universidades públicas dotadas de autonomía: El Instituto Tecnológico de Sonora, El Colegio de Sonora y la Universidad de Sonora, temas que he venido documentando a través de ponencias que he presentado en diversos congresos en la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo y en Asociación Internacional del Derecho Administrativo, respectivamente.<sup>7</sup>

De acuerdo con la información pública en el portal de la Dirección General de Notarías del Estado de Sonora,<sup>8</sup> hay 116 notarías públicas, ubicadas en las 16 demarcaciones

---

<sup>6</sup> Ídem

<sup>7</sup> Aragón Salcido, María Inés, “La paridad de género en Sonora, en el siglo XXI”, publicada en el libro *Derecho administrativo en tiempos de Pos-Covid*. Coordinadores Adria Velia González Beltrones y Jorge Vargas Morgado, México, Burgoa Editores, mayo 2022. Ponencia: Aragón Salcido, María Inés, “Las universidades dotadas de autonomía deben observar el principio constitucional de paridad de género en la conformación de sus órganos de gobierno. Estudio de caso Sonora”. XI Congreso Internacional y XIV Congreso Mexicano de Derecho Administrativo. AIDA y AMDA, septiembre de 2022, Sedes: Querétaro, México y Barcelona, España.

<sup>8</sup> Dirección General de Notarías Gobierno del Estado de Sonora, Directorio de Notarías de Sonora actualizado al 08-04-2024, [https://notarias.sonora.gob.mx/media/attachments/2024/04/24/directorio\\_notarias\\_sonora-actualizado-08-04-24.pdf](https://notarias.sonora.gob.mx/media/attachments/2024/04/24/directorio_notarias_sonora-actualizado-08-04-24.pdf)

notariales que corresponden a los distritos judiciales en que se divide el estado para la administración de justicia.<sup>9</sup> En el citado Portal se enlistan las notarías existentes que serían 116 en total, pero hay vacantes cuatro; por lo tanto, hay en funciones 112 notarías públicas, de las cuales 22 son ocupadas por mujeres titulares que equivale al 19.64% y 20 mujeres son suplentes de titulares.<sup>10</sup> Como dato histórico reseño:

En el Estado de Sonora, con fecha 24 de mayo de 1961, de conformidad con el artículo 12 de la Ley del Notariado para el Estado de Sonora de 1902, presentó su examen y protestó como notario público número 59, con residencia en Ciudad Obregón, Sonora, la licenciada en derecho María Josefina Pérez Contreras, quien fue una alumna brillante de la Escuela de Derecho de la Universidad de Sonora ... Ella, a la vez, fue la primera mujer magistrada presidenta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora. *Es un verdadero hallazgo*, no solo a nivel local, sino incluso del Distrito Federal, pues este tuvo su primera mujer notaria en el año de 1984, en la persona de la licenciada Olga María del Carmen Sánchez Cordero, por lo que se antoja interesante rescatar, en cada entidad federativa, la fecha en que las mujeres accedieron por primera vez a la función notarial.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sonora. Artículo 55.- El Estado de Sonora se divide, para la administración de justicia en primera instancia, en Distritos Judiciales, cuyos nombres, cabecera y demarcación territorial, son los siguientes: [www.Congreso del Estado de Sonora - Índice \(congresoson.gob.mx\)](http://www.Congreso del Estado de Sonora - Índice (congresoson.gob.mx))

<sup>10</sup> De las 32 entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México, hay 3986 notarías en el país, 746 son mujeres, que equivale al 18.79%. [www.notariadomexicano.org.mx/directorio-colegios-nacionales/](http://www.notariadomexicano.org.mx/directorio-colegios-nacionales/) Directorio Colegios Estatales.

<sup>11</sup> “La participación de la mujer en la función notarial: notaria o notario/ lenguaje incluyente”, Ponencia presentada en el X Congreso Internacional de Derecho Administrativo y VIII Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, Sede: Universidad de Guanajuato, 6 y 7 diciembre de 2018, publicada en *Biolex*, revista jurídica del Departamento de Derecho UNISON URC Academia de Derecho Administrativo, Tercera Época,

La reflexión final sería, que la función notarial ha sido una actividad muy masculinizada, no solamente en el estado de Sonora sino en todo el país, casi reservada a los hombres, y Sonora con su nueva Ley del Notariado para el Estado de Sonora, se suma al Objetivo 5 Igualdad de género, de los Objetivos del Milenio 2030: “La igualdad entre los géneros no es un solo derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Se han conseguido algunos avances durante las últimas décadas, pero el mundo está lejos de alcanzar la igualdad de género para 2030”.<sup>12</sup> Por ello, se considera que son necesarias reformas que permitan acortar las brechas de desigualdad y discriminación de las mujeres en el acceso a la toma de decisiones.

A partir de la incorporación del principio de paridad de género en la designación de las titularidades de notarías públicas, se inicia en Sonora un nuevo capítulo en la historia del notariado sonorense para incrementar el número de mujeres en la función notarial y llegar en un tiempo razonable a lograr la igualdad en los hechos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragón Salcido, María Inés, “La participación de la mujer en la función notarial: notaria o notario/lenguaje incluyente”, Ponencia presentada en el X Congreso Internacional de derecho Administrativo y VIII Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, Sede: Universidad de Guanajuato, 6 y 7 diciembre de 2018, publicada en *Biolex*, Revista Jurídica del Departamento de Derecho UNISON URC Academia de Derecho Administrativo Tercera Época, Año 10. No 19, julio–diciembre de 2018.
- Aragón Salcido, María Inés, “La paridad de género en Sonora, en el siglo XXI”, Publicada en el libro *Derecho*

---

Año 10. No 19, julio–diciembre de 2018, p.64

<sup>12</sup> Naciones Unidas, “Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, Objetivos de Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>.

*administrativo en tiempos de Pos-Covid*. Coordinadores Adria Velia González Beltrones y Jorge Vargas Morgado, México, Burgoa Editores, mayo 2022.

Aragón Salcido, María Inés, “Las universidades dotadas de autonomía deben observar el principio constitucional de paridad de género en la conformación de sus órganos de gobierno. Estudio de caso Sonora”. *XI Congreso Internacional y XIV Congreso Mexicano de Derecho Administrativo*. AIDA y AMDA, septiembre de 2022, Sedes: Querétaro, México y Barcelona, España

Colegio Nacional del Notariado Mexicano, A.C., *Directorio de Colegios Estatales*, disponible en: [www.notariado-mexicano.org.mx/directorio-colegios-nacionales/](http://www.notariado-mexicano.org.mx/directorio-colegios-nacionales/) Directorio Colegios Estatales.

Dirección General de Notarías Gobierno del Estado de Sonora, Directorio de Notarías de Sonora actualizado al 08-04-2024, [https://notarias.sonora.gob.mx/media/attachments/2024/04/24/directorio\\_notarias\\_sonora-actualizado-08-04-](https://notarias.sonora.gob.mx/media/attachments/2024/04/24/directorio_notarias_sonora-actualizado-08-04-)

*La paridad de género, un asunto de igualdad y de justicia* | Instituto Nacional de las Mujeres | Gobierno | <https://gob.mx> ([www.gob.mx](http://www.gob.mx)).

## LEGISLACIÓN

*Boletín Oficial*, órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora, Tomo CCXIII, Número 11, Sección II, de fecha 06 de febrero de 2024

Ley del Notariado para el Estado de Sonora, publicada en el *Boletín Oficial*, órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora, Secretaría de Gobierno. *Boletín Oficial* y Archivo. Tomo CCXIII, Número 11, Sección II, fecha 06/02/2024

*La Gaceta Parlamentaria* del Congreso del Estado de Sonora, con fecha: diciembre 03 2023. Año 17, No.1763, en el orden del día de la sesión del 05 de diciembre de 2023

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sonora. Congreso del Estado de Sonora –[www.index.congreso-son.gob.mx](http://www.index.congreso-son.gob.mx))



## LA IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO: ACTO RECLAMADO “OMISIÓN GENÉRICA” EN MATERIA LABORAL. CASO BAJA CALIFORNIA

### THE INADMISSIBILITY IN THE SUIT FOR INDIRECT AMPARO: “GENERIC OMISSION” AS A CONTESTED ACT IN LABOR MATTER. BAJA CALIFORNIA CASE

RAQUEL FERNANDA GARCÍA OJEDA\*

El juicio de amparo llega a definirse como un medio de protección extraordinario que los gobernados pueden promover contra normas generales, actos u omisiones de autoridad que vulneren derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que México sea parte, o bien, aquellos que se encuentren establecidos en el artículo 107 de la Ley de Amparo.

Por ello, al promoverlo a través de una demanda, la precisión del acto reclamado debe identificarse como un acto concreto y particular. Por lo que, de señalarse como acto una “omisión genérica”, reclamada a alguna autoridad, este sería jurídicamente inexistente y de realización incierta, lo que haría improcedente el juicio.

Lo anterior, tiene su sustento jurídico en la fracción IV del artículo 108 de la Ley de Amparo que corresponde a la fijación del acto reclamado; artículo en el cual se establecen los requisitos que debe contener la demanda, a efecto de instar este medio de control constitucional, en específico en la vía indirecta.

En la presente reseña se analiza la Jurisprudencia de registro digital 2027383, publicada en el *Semanario Judicial de la*

\* Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Baja California; ha participado como ponente en distintos congresos nacionales e internacionales, así como autora y coautora de artículos de revista y capítulos de libro. Actualmente, se desempeña como servidora pública del Poder Judicial de la Federación.

*Federación*, derivada de la sentencia de contradicción de criterio 25/2023 emitida por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, que tuvo como antecedente diversas resoluciones contradictorias en las que los órganos jurisdiccionales al emitir su sentencia llegaron a conclusiones diversas en el ejercicio de su interpretación de la Ley.

Como aspectos procesales, distintas personas promovieron juicios de amparo en contra de actos emitidos por el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, a quien le reclamaron el retardo en la impartición de ejecución de laudo, por considerar que la autoridad no realizó la debida ejecución al no emitir las gestiones necesarias para su cumplimiento; por lo que, su falta de actuación contravenía el artículo 17 de la Constitución Federal, en el que se establece una impartición de justicia pronta y expedita.

Las anteriores cuestiones litigiosas fueron analizadas, por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Decimoquinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, al resolver los amparos indirectos en revisión 178/2022 y 26/2023, quienes respectivamente, sostuvieron que es necesaria la intervención de la parte que obtuvo a su favor la resolución, para efectos de la prosecución del cumplimiento del laudo emitido, y que el juicio de amparo indirecto sería improcedente en esta etapa, cuando se reclame de manera genérica, omisiones que se atribuyen a la autoridad responsable, para el acatamiento de la resolución emitida.

Por otra parte, los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Sexto del Decimoquinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, al analizar las sentencias recurridas en los amparos en revisión 2/2023, 442/2022 y 537/2022, determinaron lo contrario. Esto es, que no era necesaria la intervención en la etapa de ejecución de la parte que obtuvo el laudo a su favor, y en consecuencia, que el juicio de amparo sí es procedente en contra una omisión genérica de hacer cumplir dicha resolución una vez que su acatamiento fue solicitado; y por ende, se podría otorgar la protección constitucional en el juicio de amparo para

el efecto de que la autoridad laboral responsable actúe hasta lograr el cumplimiento del fallo del juicio de origen.

De la anterior sentencia de contradicción de criterios, surgieron dos interrogantes en relación con los hechos planteados. La primera de ellas: ¿Es necesaria la intervención de la parte que obtuvo resolución a su favor en la prosecución del procedimiento de ejecución? La segunda de ellas: ¿Es procedente el juicio de amparo indirecto contra la omisión genérica de dictar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del laudo burocrático? Lo anterior, acorde a lo establecido en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, en un juicio laboral burocrático.

En relación con la primera interrogante, se obtiene que al momento de que la autoridad emite el laudo, este tiene dos vertientes: la primera, se constituye como un derecho subjetivo a quien obtuvo a su favor; y la segunda, un derecho privado, esto es, que el particular puede fomentar el cumplimiento de lo condenado, porque esto constituye su derecho que deberá de ejercer para lograr la prosecución del laudo. Y si bien, el Estado es quien se encuentra interesado en que se cumplan los laudos – toda vez que ese cumplimiento se encuentra protegido y garantizado en el artículo 17 de la Constitución Federal– para efectos de que los laudos tengan su eficacia mediante su ejecución y no sólo se quede como un juicio concluido con la simple emisión de este mismo, sino mediante su cumplimiento total, este cumplimiento no se ejerce de manera unilateral sino que existe una corresponsabilidad entre la parte que obtuvo y el Tribunal de Arbitraje para hacerlo cumplir.

Por ello, al generar un derecho a favor del particular, es la parte beneficiada quien deberá de instar su cumplimiento; y si la norma no prevé lo contrario, no podría obligarse al Estado a asumir un papel que le corresponde al particular, pues como se precisó, el cumplimiento tiene una doble vertiente: esto es, se traduce en la satisfacción de un interés subjetivo, que, aunque el cumplimiento se traduzca de orden público, comprende también

la satisfacción de un interés privado. Por ende, para cumplir con la emisión de un laudo existe una simbiosis entre el actuar de la parte que lo obtuvo y el Tribunal de Arbitraje que lo emitió, ambos con la finalidad de lograr su debido cumplimiento.

Ahora bien, para dar respuesta al segundo planteamiento, debemos comprender que por el señalamiento como acto una “omisión genérica”, que se suscita en el cumplimiento de laudo, comprendería cualquier acto tendiente a su ejecución, y no a un acto en concreto. Por lo que, si la parte quejosa señala de esa manera su acto, y en consecuencia se otorga el amparo para efectos de que se ejecute el laudo hasta que éste sea debidamente cumplido, exime de la carga procesal de quien obtuvo a favor y de realizar las acciones correspondientes e impulsar la ejecución; y el particular relegaría sus obligaciones a la autoridad federal. Esto ocasionaría eximir de sus responsabilidades en la etapa de ejecución a este mismo, así como la interrupción del periodo de la prescripción de la ejecución de laudo por su inacción que contempla la legislación ordinaria.

De lo anterior, se obtiene como conclusión, que la fijación del acto reclamado en el juicio de amparo –en este caso, en materia laboral durante la etapa de ejecución de laudo– deberá ser fijado en concreto –por ejemplo, omisión de responder algún escrito con el fin de que se conmine al cumplimiento. Así pues, no se debe eximir a la parte vencedora del juicio ordinario laboral de su carga procesal que la ley que regula el acto le impone. Esto es, cada procedimiento en atención a sus etapas impondrá a las partes involucradas un hacer, a efecto de que el juicio se impulse y siga su transcurso procesal; como en este caso, la etapa de ejecución de un laudo con efectos de cosa juzgada, que deberá de cumplirse en los términos que fue resuelta la controversia planteada por las partes. Este cumplimiento no debe seguirse de oficio por la autoridad, sino que la obligación recae en la parte quien obtuvo a su favor, quien en ejercicio de su derecho subjetivo deberá de lograr su ejecución.

Por ello, de promoverse la demanda de amparo y señalarse

una omisión genérica y no un acto en concreto, ésta sería improcedente en términos del numeral 61 fracción XXIII, en concordancia con el 217 de la Ley de Amparo, pues la actuación del Juez federal en el juicio de amparo no debe suplir las obligaciones que tienen las partes en el procedimiento de origen, al ser cargas procesales impuestas por la Ley que regula la materia, lo que conlleva a la eficacia del cumplimiento de las determinaciones emitidas conforme a derecho.

## FUENTES DE CONSULTA

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Plenos Regionales, Improcedencia del juicio de amparo indirecto. Se actualiza cuando se reclama la omisión genérica del Tribunal de Arbitraje de dictar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del laudo (legislación burocrática del Estado de Baja California y análoga), Jurisprudencia registro: 2024383.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Plenos Regionales, *Sentencia de Contradicción de Criterios 25/2023*.



**MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA Y ELVIA ORALIA VILLEGAS OLIVAR, (COORDINADORAS),  
*VIOLENCIA Y DERECHOS HUMANOS. EXPERIENCIAS  
Y DESAFÍOS EN BAJA CALIFORNIA. UABC, 2022***

RAÚL RAMOS SÁNCHEZ\*

El libro refleja una recopilación de investigaciones en una edición que fue coordinada por Marina del Pilar Olmeda García y Elvia Oralia Villegas Olivar. El eje transversal de la obra es la garantía de los derechos humanos y los retos que enfrenta Baja California en diferentes escenarios. El libro reúne ocho capítulos y un prólogo en donde participan dieciséis personas, entre profesores y profesoras y estudiantes de licenciatura. Lo que se destaca del libro son los diferentes abordajes tanto teóricos como metodológicos en temáticas específicas como escenarios de violencia, juventudes, mujeres, cultura de la legalidad, políticas públicas de atención a personas migrantes y acoso escolar. Estos temas que implicaron investigaciones rigurosas en el marco de la frontera norte de México, muy particularmente en el estado de Baja California, México.

Por ejemplo, el primer capítulo va sobre “La seguridad ciudadana en escenarios de violencia criminal. El caso de Tijuana 2017-2019”. Se trata de un estudio que se realiza con la finalidad hacer una precisión conceptual sobre lo que podría implicar la seguridad ciudadana en una zona fronteriza tan importante como Tijuana, B.C. Una conclusión de este primer capítulo discurre que no existe una planificación adecuada para llevar a cabo la estrategia sobre la construcción de la seguridad ciudadana. Se evidencia la falta de construcción de seguridad ciudadana y la limitada política pública municipal para garantizar el derecho a desenvolverse de los ciudadanos.

\* Estudiante de la maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Autónoma de Baja California. raul.ramos3@uabc.edu.mx

En el segundo capítulo, titulado “Percepción de inseguridad en jóvenes: prevención o asimilación”, los autores estudiaron la percepción de los jóvenes adolescentes de Mexicali, Baja California, sobre el tema de la violencia que se suscita alrededor de sus respectivas colonias. Se analizó una muestra de las colonias en Mexicali con los índices de violencia e inseguridad más altos de la ciudad. El estudio profundiza en la forma en la que se construye una identidad juvenil bajo contexto de violencia y hostilidad; ¿qué significado se puede interiorizar sobre las relaciones bajo la premisa del delito?, ¿qué tanto influye el contexto de violencia o delincuencia en la toma de decisiones de los jóvenes? La respuesta a estas preguntas se sustenta en una investigación mixta en la que colaboraron jóvenes estudiantes entre 14 y 21 años, de las colonias con mayor incidencia delictiva en la mencionada capital bajacaliforniana.

En “Homicidios de mujeres como expresión de la violencia extrema, caso de Baja California”, que es el capítulo tercero de la obra, las autoras abordan el triángulo de la violencia, así como el feminicidio a partir de siete causas. El escenario de investigación es la ciudad de Tijuana, Baja California. El objetivo principal de este capítulo es ofrecer un panorama general sobre cómo se ha mantenido la violencia extrema hacia las mujeres en Tijuana.

Para el siguiente capítulo, “El necesario fortalecimiento de la cultura de la legalidad y los derechos humanos para la contención de la violencia”, su autora tiene por objetivo analizar las tres dimensiones de la cultura de la legalidad: 1) como campo de conocimiento; 2) cultura como movimiento, y 3) la cultura de la legalidad como proyecto. Una de las conclusiones a las que se llega es la necesaria precisión del concepto y su abordaje multifacético con base en la capacidad que tiene la cultura de incidir en la identidad de las personas. La propuesta radica en la incorporación de cultura jurídica, cultura política y Estado de derecho, para poder abordar la cultura de la legalidad.

En el capítulo titulado “El programa de protocolos de pro-

tección a migrantes y derechos humanos”, los autores examinan la migración en la región como una problemática social que afecta los derechos humanos de los migrantes. Se analiza el contexto desde el Tratado de Libre Comercio y la manera en que el gobierno de los Estados Unidos ha exigido al gobierno de México una solución a la migración internacional. Este problema ha generado algunas controversias en nuestra zona norte. Los autores de este capítulo estudian de manera crítica el programa de protocolos de protección a migrantes (MPP, por sus siglas en inglés). Dicho programa, como bien señalan los autores, sólo es una herramienta adoptada por el gobierno de Estados Unidos para dificultar el derecho de asilo de los migrantes. La violación a los derechos humanos queda exhibida, pero no resuelta y también ignorada, ante el trato de las autoridades estadounidenses hacia los migrantes. Queda claro que, cuando se les da el retorno a los migrantes hacia territorio mexicano, estas autoridades cometen graves violaciones hacia el derecho de los migrantes al pedir asilo.

En el capítulo “Violencia y olvido: derechos humanos y políticas de atención a migrantes LGBTTIQ en México”, sus autoras exponen la pregunta ¿Qué ocurre con la situación de los migrantes de las comunidades LGBTTIQ? El capítulo es un estudio enfocado a este grupo de personas en contexto migratorio y nos ayuda a comprender cuál es el enfoque que se le ha dado para atender las necesidades y dificultades que atraviesan como grupo en situación de vulnerabilidad en contexto migratorio. Se trata de un acercamiento a la violencia estructural y sistemática hacia la comunidad LGBTIQ, a partir de analizar cómo el sexo, la orientación sexual y la identidad de género, son motivos de la violencia estructural

En el capítulo titulado “La construcción de escuelas libres de acoso”, los autores abordan el concepto de *bullying*, como problemática social, es uno de los casos que más afectan a nuestro país. Según un estudio de Ekos (2022), México se posiciona como el país con mayor índice de acoso escolar: siete de cada

diez niños sufren esta problemática. En este sentido, el capítulo aborda la relación que existe entre el *bullying* y la continuidad de una acción de maltrato. Se abordan los tres elementos principales que componen el acoso escolar y se identifica el marco normativo internacional y nacional referente al acoso escolar.

Finalmente, el capítulo que cierra el libro se titula “Factores de riesgo y de protección en niños, niñas y adolescentes en el marco de los derechos humanos: el caso del programa PERAJ adopta un amigo, UABC”. En este capítulo, las autoras desarrollan el concepto de riesgo enfocado a determinados actores, así como los riesgos más representativos para el grupo de población objetivo. A manera de operacionalizar el riesgo, las autoras presentan el programa Perach International, cuyo objetivo es presentar a las mentorías como estrategias de intervención temprana.

El libro en su conjunto es una obra que recopila investigaciones situadas en la frontera norte de México, cuyo eje transversal va sobre los diferentes tipos de violencia que experimentan determinados grupos poblacionales y el necesario aseguramiento de los derechos humanos. A partir de hallazgos sustantivos, los investigadores que participan en este libro aportan elementos significativos desde el ámbito epistémico, empírico, metodológico y científico que pueden ser el bastión para el aseguramiento de los derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad en un contexto fronterizo.

Ante tales circunstancias, debemos preguntarnos ¿qué se ha hecho al respecto sobre este caso en particular? El estudio de la construcción de escuelas libres de acoso nos ayuda a comprender que es importante atender este dilema.

La revista CimaLex, vol. III, número 5, enero-junio, 2024, se terminó de imprimir el 15 de enero de 2024 en Artificios Media, Abelardo L. Rodríguez 747, Colonia Maestros Federales, Mexicali, Baja California, C.P. 21370. [www.artificios.com](http://www.artificios.com). El tiraje consta de 150 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Leobardo Sarabia. En su composición se usó la tipografía Times Roman, 11 y 12 puntos.

---







**Universidad Autónoma de Baja California**