UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

UX EDICIONES

La buena administración pública

en el derecho administrativo contemporáneo: reflexiones y propuestas

TOMO II



Coordinadores:

Dr. Erik García Herrera

Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz

Dr. Francisco Javier Coquis Velasco

Dr. Manlio Fabio Casarín León

Dr. Bernardo Miguel Sánchez Vigil

Dr. David del Ángel Moreno

Dr. Diego Alonso Ros Velarde

AIDA
Asociación Internacional de Derecho Administrativo

AMDA
Asociación Mexicana de Derecho Administrativo

Derechos Reservados ©
Por: Universidad de Xalapa

Primera edición

Esta obra se realizó bajo el sello editorial de la Universidad de Xalapa A.C., a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, en agosto de 2026, en versión digital, pudiéndose consultar en la página www.ux.edu.mx. Oficinas en km. 2 Carretera Xalapa-Veracruz, N. 341, Col. Acueducto Ánimas C.P. 91190, Xalapa, Veracruz, México.

ISBN de la colección: 978-607-8991-65-5
ISBN del tomo II: 978-607-8991-67-9

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin el consentimiento previo y escrito de los coordinadores y quienes tengan los derechos respectivos.
El material que integra esta obra fue sometido a un riguroso proceso de revisión y arbitraje académico bajo la modalidad de doble ciego, garantizando la imparcialidad, confidencialidad y calidad científica de los contenidos presentados. Todos los contenidos son responsabilidad de quienes los escriben.
Los contenidos de esta obra se encuentran bajo la Licencia Creative Commons. Reconocimiento–NoComercial–CompartirIgual (by-nc-sa). No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Imágenes de portada y contraportada generadas con inteligencia artificial
Diseño editorial: Mtra. Adriana Victoria Arcos Méndez
Corrección: Melisa Morales Mendoza, Wendy Selene Melchor Hernández y Adriana Victoria Arcos Méndez

ÍNDICE

Prólogo 8
Dr. Erik García Herrera, rector de la Universidad de Xalapa

La buena administración pública como vía de tutela efectiva y justiciabilidad de los derechos humanos en sede administrativa y jurisdiccional 11
Fernando Manuel Castro Figueroa, Ana Edith Canales Murillo y Bertha Theresia Seufert García

Los principios en el procedimiento administrativo local y la buena administración 32
Nelly Ruiz Flores

Justiciabilidad de la naturaleza y el territorio. Un cambio de paradigma: de la buena administración pública en el sector, la interculturalidad y otros derechos humanos emergentes 46
Sidney Ernestina Marcos Escobar

La simplificación de trámites burocráticos y la portabilidad de los datos personales como estructura y diseño hacia el cumplimiento del principio de buena administración pública 70
Nancy Nelly González Sanmiguel

El derecho humano a la buena administración pública en la planeación y procedimientos del desarrollo urbano y medio ambiente, concurrencia en Guadalajara, Jalisco 83
José Pablo Martínez Gil y Alberto Hazael Labastida Abraham

La buena administración pública y su alcance en la motivación de la valoración probatoria en el procedimiento administrativo 101
Adrián Polanco Polanco

Los principios del procedimiento administrativo en el Estado de derecho 121
Francisco Javier Martínez Castañeda

La garantía de audiencia sin previsión legal para el diseño de una buena administración pública 143
Juan Rivera Hernández

Análisis de los lineamientos que reforman las estructuras orgánicas de las dependencias del Gobierno del Estado de Veracruz: propuesta para garantizar el derecho a una buena administración pública 164
José Alberto Hernández Melgarejo y Karol Karim Mar Alonso

El derecho a la educación y el enfoque humanista mexicano de la administración pública 179
Yessenia Gámez Sánchez y Rafael Ramírez Villaescusa

Administración del sistema de salud pública: la otra cara de la crisis sanitaria 191
Eréndira Salgado Ledesma

Digitalización del Estado y acceso efectivo: límites del principio de buena administración en contextos de desigualdad digital 212
Martín Romero-Cruz

Ordenamiento territorial y evaluación ambiental en Veracruz: hacia una buena administración pública con cogestión ciudadana 228
Juan Carlos Olivo Escudero

El presupuesto para el desarrollo de la educación 243
Agustín Eduardo Carrillo Suárez

El ejercicio del ius puniendi del Estado en el ámbito disciplinario como garantía ciudadana en la rendición de cuentas. A la luz del derecho a una buena administración pública 266
Alejandro Díaz Reyes

Capitalismo gris y crisis de la buena administración pública: la dignidad en disputa 282
Omar Leal García

Desafíos de la transparencia algorítmica para la buena administración pública 294
Monserrat Olivos Fuentes

Gobierno: administración pública y corrupción 307
Josefina Ramos Alfonso

Adquisiciones públicas y rendición de cuentas 319
Francisco Javier Coquis Velasco

La buena administración pública en el derecho administrativo contemporáneo: reflexiones y propuestas

Tomo II

Prólogo

Bajo el impulso institucional que reunió a la Universidad de Xalapa, la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y demás universidades con las que colaboramos, este segundo tomo amplía el horizonte temático hacia zonas en las que el derecho a la buena administración encuentra sus pruebas más exigentes: el procedimiento administrativo y la justicia administrativa, la organización estatal y los servicios públicos, y la fiscalización y rendición de cuentas.

El tomo II se estructura en torno a tres ejes complementarios que, leídos en continuidad con los tres del primer volumen, logran un mayor alcance. El cuarto eje, el procedimiento administrativo y la justicia administrativa, deja claro que poco sirve proclamar principios si los procedimientos concretos a través de los cuales la administración actúa y los tribunales revisan esa actuación no los encarnan. El quinto se refiere a la organización administrativa, la prestación de servicios públicos y la contratación estatal, en el que la buena administración se mide por su capacidad de resolver problemas reales de salud, educación, territorio y tecnología para las personas. El sexto eje trata la fiscalización y la rendición de cuentas, que establece que la buena administración requiere un aparato público.

El eje del procedimiento administrativo y la justicia administrativa reúne ocho contribuciones que exploran esa zona de frontera entre la actuación de la administración y el control jurisdiccional de esa actuación. Posteriormente en otro eje más se estudia sobre la buena administración como vía de tutela efectiva en sede administrativa y jurisdiccional, trazando el puente entre el derecho proclamado y los mecanismos reales de su exigibilidad, se cuestiona también la naturaleza y el territorio como derechos emergentes vinculados a la interculturalidad y al giro paradigmático que el derecho administrativo contemporáneo exige frente a las comunidades en relación con sus entornos. Se cierra el eje con un estudio sobre la garantía de audiencia sin previsión legal como elemento de diseño de una buena administración pública.

El quinto eje analiza los lineamientos que reforman las estructuras orgánicas del Gobierno del Estado de Veracruz, proponiendo criterios para que esa reforma sea coherente con el derecho a la buena administración, en una investigación de particular relevancia para el contexto institucional veracruzano. Cierra el eje con una reflexión sobre el presupuesto para el desarrollo de la educación, recordando que la buena administración tiene también una dimensión fiscal sin la cual los derechos no pasan del papel.

El sexto eje agrupa la rendición de cuentas y la fiscalización como columnas vertebrales de cualquier sistema de buena administración que aspire a ser real y no meramente

retórico. Cierra el volumen con un análisis de las adquisiciones públicas y la rendición de cuentas, ámbito donde la discrecionalidad mal controlada ha sido históricamente uno de los vectores más persistentes de la arbitrariedad y la corrupción.

Al igual que el primer tomo, este segundo volumen se nutre de la pluralidad de voces, instituciones y métodos que distingue a una investigación jurídica madura. Todos los textos fueron sometidos a arbitraje académico bajo la modalidad de doble ciego, garantizando la independencia y la calidad científica que una obra de esta naturaleza exige.

El trinomio reglas, instituciones y personas que orientó el primer tomo sigue siendo el hilo conductor de este segundo. La buena administración no es un concepto abstracto ni un lujo de sistemas jurídicos avanzados: es la denominación técnica de algo que cualquier ciudadana o ciudadano puede formular en términos sencillos, a saber, que cuando acude a sus instituciones sea tratado con respeto, equidad y eficiencia; que sus trámites no se pierdan en la opacidad, que sus reclamos encuentren respuesta razonada, que los recursos públicos que financia con sus impuestos sean ejercidos con transparencia y rendición de cuentas. Ese es el estándar que este libro defiende, y ese es el compromiso que las instituciones reunidas en torno a él renuevan con esta publicación.

Sea, pues, bienvenido este segundo tomo como continuación de la conversación que el primero inauguró. Y sea también una invitación abierta a quienes legislan, juzgan, administran, enseñan o simplemente se preguntan por la calidad de sus instituciones públicas: el conocimiento producido en estas páginas no aspira a quedarse en las bibliotecas académicas. Aspira a informar decisiones, a fundamentar argumentos ante los tribunales, a orientar reformas legislativas.

Dr. Erik García Herrera
Rector de la Universidad de Xalapa
Xalapa, Veracruz, México

Eje temático 4. La buena administración pública en el procedimiento administrativo y la justicia administrativa

La buena administración pública como vía de tutela efectiva y justiciabilidad de los derechos humanos en sede administrativa y jurisdiccional

Fernando Manuel Castro Figueroa,[1] Ana Edith Canales Murillo[2] y Bertha Theresia Seufert García[3]

Resumen: La buena administración pública se ha consolidado recientemente como un derecho fundamental de las personas y un principio rector que guía la actuación estatal, íntimamente ligado a la tutela efectiva de los derechos humanos. En este trabajo, se analiza cómo el derecho fundamental a una buena administración incide en la protección de los derechos humanos tanto en sede administrativa como jurisdiccional. Se examinan los orígenes y el contenido de este derecho en instrumentos internacionales y regionales, así como su recepción en ordenamientos iberoamericanos. Asimismo, se abordan las implicaciones de la buena administración en las políticas públicas y en el ejercicio de las potestades normativas, sancionadoras, regladas y discrecionales, apoyándose en jurisprudencia relevante de países iberoamericanos y en estándares internacionales. Las conclusiones destacan la creciente justiciabilidad de la buena administración como vía para garantizar una tutela efectiva de los derechos fundamentales en el Estado de Derecho contemporáneo.

Palabras clave: buena administración pública; tutela efectiva; derechos humanos.

Abstract: Good public administration has recently emerged as a fundamental right and guiding principle for state action, closely linked to the effective protection of human rights. This paper examines how the fundamental right to good administration –understood as a set of procedural and good governance guarantees– impacts the protection of human rights in both administrative and judicial settings. It explores the origins and content of this right in international instruments and regional frameworks, as well as its reception in Ibero-American legal systems. The analysis also addresses the implications of good administration in public policies and in the exercise of regulatory, sanctioning, mandatory and discretionary powers, drawing on relevant case law from Ibero-American countries and international standards. The findings highlight the

1 Facultad de Derecho Mexicali de la UABC. castro.fernando@uabc.edu.mx; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2180-3721

2 Facultad de Derecho Mexicali de la UABC. acanales@uabc.edu.mx; ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3361-7923

3 Facultad de Derecho Mexicali de la UABC. theresia.seufert@uabc.edu.mx; ORCID: https://orcid.org/0009-0002-7351-5884

growing justiciability of good administration as a means to ensure effective protection of fundamental rights in the contemporary rule of law.

Keywords: good public administration; effective remedy; human rights.

Introducción

Durante las últimas décadas, el derecho a la buena administración pública (en adelante, derecho a una buena administración) ha adquirido relevancia no sólo como un derecho fundamental de las personas, sino también como parámetro rector de la actuación de los poderes públicos. Sus orígenes formales se ubican en el contexto europeo, particularmente en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, y posteriormente se proyectan hacia la región iberoamericana a través de instrumentos como la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en 2013 (CLAD, 2013). En esencia, este concepto agrupa una serie de garantías cuyo propósito principal es salvaguardar la dignidad humana frente a la actividad estatal. Entre sus pilares fundamentales destacan la imparcialidad, la equidad, la proporcionalidad, la celeridad, la transparencia, la participación ciudadana, el acceso a la información, la motivación de las decisiones y el debido proceso. En conjunto, este derecho no introduce valores completamente nuevos; más bien, articula principios previamente reconocidos en distintos ordenamientos para dotarlos de mayor coherencia y eficacia práctica.

A partir de lo anterior, este trabajo examina de forma sistemática cómo la buena administración pública puede operar como vía de tutela y justiciabilidad de los derechos humanos. Para ello, el análisis se estructura en cuatro ejes. Primero, se revisan los fundamentos conceptuales y normativos de esta figura, desde su formulación internacional hasta su recepción en ordenamientos iberoamericanos. Posteriormente, se estudia su función en sede administrativa, con énfasis en la forma en que sus principios permiten una protección efectiva de derechos desde el procedimiento administrativo. El tercer apartado aborda la dimensión jurisdiccional, particularmente el vínculo entre buena administración y tutela judicial efectiva, así como el papel de los tribunales en el control de actos de mala administración. Después, se analiza el impacto de este enfoque en diversas potestades estatales, incluidas la potestad normativa, el diseño de políticas públicas, la potestad sancionadora y el ejercicio de facultades regladas y discrecionales. Finalmente, se formulan conclusiones orientadas a identificar los alcances de la buena administración pública como parámetro jurídico de control y exigibilidad en el Estado constitucional de Derecho.

La aportación central de este trabajo consiste en sistematizar el derecho a la buena administración pública como una categoría jurídica integradora, capaz de articular principios tradicionalmente dispersos en el derecho constitucional y administrativo,

tales como legalidad, motivación, debido procedimiento, proporcionalidad, participación, transparencia, eficacia y tutela efectiva. A diferencia de una aproximación meramente descriptiva, este trabajo propone entender la buena administración no solo como estándar de calidad institucional, sino como una vía concreta de exigibilidad de derechos humanos en sede administrativa y jurisdiccional. En ese sentido, la contribución se ubica en la consolidación doctrinal de la buena administración pública como parámetro de control de la actuación estatal y como presupuesto de justiciabilidad frente a prácticas de mala administración.

Alcance metodológico y limitaciones del estudio

Metodológicamente, el trabajo se desarrolla desde un enfoque jurídico-doctrinal, normativo, jurisprudencial y comparativo selectivo. El análisis se apoya en instrumentos internacionales y regionales sobre buena administración, tutela efectiva y debido proceso; en normas constitucionales y administrativas de México, España, Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica; así como en precedentes judiciales relevantes de tribunales constitucionales, cortes supremas y órganos internacionales de derechos humanos. La selección de fuentes responde a tres criterios: su relevancia para la configuración del derecho a la buena administración, su vinculación con la tutela administrativa o jurisdiccional de derechos humanos y su utilidad para mostrar distintos grados de reconocimiento normativo, doctrinal y judicial en el espacio iberoamericano.

El alcance del estudio es principalmente jurídico, doctrinal, normativo y jurisprudencial. No se trata de una investigación empírica sobre el funcionamiento cotidiano de las administraciones públicas ni sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos. Asimismo, el enfoque comparado es selectivo y no exhaustivo: las referencias a Iberoamérica deben entenderse a partir de los países, instrumentos y precedentes efectivamente examinados. Por ello, las conclusiones sobre la exigibilidad de la buena administración pública no pretenden afirmar una recepción uniforme en toda la región, sino identificar una tendencia progresiva cuyo alcance varía según el diseño constitucional, legal e institucional de cada ordenamiento.

Fundamentos del derecho a la buena administración pública: orígenes y contenido

Desde una perspectiva doctrinal, la buena administración pública puede entenderse como un derecho de configuración compleja, integrado por garantías procedimentales, deberes institucionales y estándares sustantivos de actuación estatal. Su contenido no se agota en la eficiencia administrativa, sino que comprende el deber de resolver, motivar, escuchar, informar, actuar con imparcialidad, evitar dilaciones indebidas y orientar la gestión pública hacia la protección efectiva de la dignidad humana.

En la doctrina reciente, este concepto ha sido analizado como una categoría transversal del Estado constitucional, en tanto permite vincular la actuación administrativa cotidiana con la tutela efectiva de los derechos fundamentales. Para abordar el reconocimiento expreso del derecho a una buena administración, resulta necesario partir del marco normativo europeo, donde la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) en el año 2000 marcó un punto de referencia relevante.

En dicho instrumento, el artículo 41, titulado "Derecho a una buena administración", establece que toda persona tiene derecho a que las instituciones de la Unión traten sus asuntos de forma imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable (Unión Europea, 2007). Este precepto concreta el derecho en garantías específicas, como el derecho a ser oído antes de la adopción de una medida individual desfavorable, el acceso al expediente, la obligación de motivar las decisiones y la posibilidad de reclamar reparación por daños causados por las instituciones. Aunque este marco se diseñó para las instituciones europeas, su formulación se ha convertido en un referente comparado para otros ordenamientos, entre ellos España, Colombia, Chile, Costa Rica y México. Incluso antes de la proclamación de la Carta, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya había desarrollado la buena administración como principio general vinculado con el deber de diligencia y la valoración imparcial de los elementos relevantes del caso.

En el contexto iberoamericano, esta idea también ha adquirido relevancia progresiva como derecho ciudadano y como estándar de actuación estatal. Un paso decisivo fue la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el CLAD en octubre de 2013. Este instrumento reconoce la buena administración como un derecho fundamental del ciudadano y, al mismo tiempo, como principio rector de la actuación pública y obligación correlativa del Estado. Su importancia radica en que reúne diversas garantías administrativas bajo una misma categoría jurídica, lo que permite equilibrar la relación entre la persona y la Administración Pública.

Debe precisarse que la buena administración no surge de manera aislada ni sustituye garantías previamente existentes. Históricamente, la función pública ha estado orientada al interés general y muchas de las piezas que integran este concepto ya se encontraban dispersas en los ordenamientos jurídicos. Por ejemplo, antes de que se hablara formalmente de buena administración, diversos sistemas constitucionales reconocían el derecho de petición, como ocurre en el artículo 8o. de la Constitución mexicana de 1917 y en el artículo 23 de la Constitución colombiana de 1991, así como el principio de debido proceso, presente en buena parte de las constituciones latinoamericanas. La novedad del instrumento del CLAD consiste en articular tales elementos bajo un marco común, facilitando que el ciudadano identifique su posición jurídica frente al aparato estatal y las prestaciones procedimentales que puede exigir.

Al revisar el contenido de la Carta Iberoamericana (2013), se observa un catálogo amplio de derechos y garantías: recibir servicios públicos de calidad, acceder a la información y a los expedientes, obtener copias de documentos, recibir un trato respetuoso, conocer la identidad del servidor público que atiende el trámite, ser oído antes de la adopción de una decisión desfavorable, obtener resolución dentro de los plazos legales y lograr la ejecución de las resoluciones administrativas. También se reconoce la reparación de daños cuando la actuación estatal sea ilegítima. Muchos de estos elementos ya se encontraban desarrollados en sistemas nacionales específicos. Por ejemplo, el principio de legalidad y la obligación de motivar los actos administrativos tienen una presencia relevante en la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (Ley, 6227); la transparencia y el acceso a la información han sido desarrollados en Chile mediante la Ley 20.285; y la responsabilidad patrimonial del Estado cuenta con regulación constitucional y legal en diversos países, incluido México. Al agrupar estas garantías bajo la noción de buena administración, se refuerza la idea de que la gestión pública debe funcionar como un mecanismo activo de protección de derechos fundamentales.

A nivel interno, la recepción del derecho a la buena administración ha ocurrido a distintas velocidades y mediante fórmulas diversas. Algunos países lo han reconocido de manera directa en textos constitucionales o normas de procedimiento administrativo, mientras que en otros su contenido se desprende de principios generales de legalidad, debido proceso, transparencia, eficacia y motivación. En España, aunque la Constitución de 1978 no utiliza literalmente la expresión “buena administración”, el artículo 105 reconoce derechos vinculados con la audiencia ciudadana y el acceso a archivos públicos; además, como parte de la Unión Europea, su ordenamiento se encuentra influido por el artículo 41 de la CDFUE y por leyes internas como la Ley 39/2015. Colombia, por su parte, incorporó en la Ley 1437 de 2011 principios como debida diligencia, economía, imparcialidad, publicidad y eficacia, además de garantías relacionadas con el derecho a ser oído y a obtener respuestas dentro de un plazo razonable.

En México, aunque la Constitución Federal no incorpora de manera expresa la fórmula “derecho a la buena administración”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una interpretación relevante. En 2021, la Corte sostuvo que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, cuyos componentes complementan el catálogo constitucional de derechos humanos. Asimismo, la Constitución de la Ciudad de México de 2017 fue pionera al reconocerlo expresamente a nivel local, abriendo la posibilidad de que su contenido sea exigido mediante vías procesales específicas.

En ese sentido, es posible afirmar que el derecho a la buena administración se sostiene sobre un consenso doctrinal cada vez más sólido: las personas no solo tienen derecho a determinadas prestaciones sustantivas, como salud, educación o seguridad

jurídica, sino también a que la autoridad actúe mediante procedimientos correctos, razonables, transparentes y motivados. Esto obliga a la Administración a informar, escuchar, atender, resolver y justificar sus decisiones, convirtiéndose en un escenario indispensable para que otros derechos humanos puedan realizarse efectivamente. Ya sea a través de instrumentos internacionales, disposiciones constitucionales, leyes administrativas o criterios judiciales, este marco jurídico constituye una herramienta para evaluar la gestión pública y para exigir estándares mínimos de servicio, trato y protección.

Buena administración y tutela administrativa efectiva de los derechos humanos

El concepto de tutela administrativa efectiva parte de una premisa central: la defensa de los derechos humanos no debe concebirse como un recorrido que culmine necesariamente ante los tribunales, sino como una garantía que debe activarse desde la propia sede administrativa. Bajo esta lógica, el procedimiento administrativo debe incorporar herramientas de defensa equivalentes a las que se encontraría en un juicio. El objetivo es que el Estado ofrezca a las personas vías idóneas, oportunas y suficientes para proteger sus derechos antes, e incluso al margen, de la intervención judicial. Autores como Paredes y García (2024) explican que esta idea supone trasladar garantías propias de la tutela efectiva al funcionamiento ordinario de la Administración. Por su parte, Canosa (2020) subraya que esta protección resulta especialmente relevante cuando la autoridad ejerce potestades sancionadoras, ámbito en el que las garantías de defensa deben ser reforzadas. En la misma línea, Ruocco (2020) vincula la tutela administrativa con el debido proceso adjetivo, entendido como el conjunto de reglas que aseguran el derecho a ser oído, ofrecer pruebas y controvertir la actuación de la autoridad. A ello, Araúz Muñoz (2013) añade que la buena administración exige evitar que, durante el trámite administrativo, la persona quede en estado de indefensión. En conjunto, estos enfoques permiten entender la buena administración como un principio integrador que obliga a las instituciones a actuar con celeridad, imparcialidad y motivación suficiente.

En la práctica, llevar esta protección a la realidad institucional supone varios retos. El primero es la obligación de resolver las solicitudes en los tiempos previstos por la ley y mediante argumentos suficientes. Cuando una autoridad guarda silencio injustificado o retrasa excesivamente un trámite, coloca al ciudadano en una situación de incertidumbre jurídica que puede vulnerar derechos como el de petición, seguridad jurídica o acceso a beneficios reconocidos por la ley. En algunos supuestos, la falta de respuesta puede aproximarse materialmente a una denegación de justicia. Un ejemplo de esta orientación se encuentra en el ordenamiento jurídico español, particularmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta norma establece que, cuando una solicitud no reúna los requisitos exigidos, la Administración debe requerir al interesado para que subsane la falta o acompañe los documentos necesarios antes de tenerlo por desistido.

Asimismo, dispone que la resolución administrativa debe decidir todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas y aquellas otras derivadas del procedimiento. En materia de recursos administrativos, la propia ley prevé que el error o la ausencia en la calificación del recurso no será obstáculo para su tramitación, siempre que pueda deducirse su verdadero carácter. Esta regulación refleja un criterio antiformalista, conforme al cual la Administración no debe convertir defectos formales subsanables en barreras desproporcionadas para obtener una respuesta de fondo. Dicha orientación coincide con la doctrina del Tribunal Constitucional español, que ha advertido que la tutela judicial efectiva puede afectarse cuando los órganos públicos aplican requisitos procedimentales con rigorismo excesivo, impidiendo injustificadamente el análisis material de las pretensiones ciudadanas. En ese sentido, como señala Chaves (2025), resulta necesario privilegiar un enfoque antiformalista en las oficinas públicas, de modo que las autoridades atiendan el problema sustantivo y no rechacen automáticamente los casos por errores menores susceptibles de corrección.

Por otro lado, esta tutela exige contar con recursos de impugnación internos que sean efectivos. Gran parte de los sistemas jurídicos contemporáneos ofrecen mecanismos, como los recursos de revisión o reposición, para corregir una decisión arbitraria sin acudir de inmediato a la vía jurisdiccional. Sin embargo, para que estos recursos no sean mecanismos meramente formales, deben cumplir ciertos requisitos: ser revisados por autoridades imparciales, permitir la presentación de pruebas, ofrecer una respuesta motivada y resolverse dentro de un plazo razonable. Si la autoridad revisora carece de independencia funcional o si la resolución se demora de forma injustificada, la protección interna pierde eficacia y obliga al ciudadano a acudir ante los tribunales. Frente a este problema, países como Argentina, Perú y México han impulsado procedimientos administrativos más ágiles, así como órganos especializados o cuasi jurisdiccionales que buscan resolver controversias con mayor independencia técnica.

Para ilustrar la trascendencia de este derecho, resulta oportuno revisar el caso argentino. En “Astorga Bracht” (2004), la Corte Suprema de Justicia de la Nación analizó una regla vinculada con un concurso público que condiciona la participación de los interesados a la renuncia de vías administrativas y judiciales de defensa. El tribunal consideró que dicha exigencia afectaba el derecho de defensa y la tutela efectiva, pues impedía a los particulares acudir a las autoridades competentes para obtener una respuesta útil frente a una eventual afectación de derechos (Paredes & García, 2024). Este precedente permite destacar cuatro criterios relevantes: la respuesta estatal debe ser oportuna; debe atender materialmente el problema planteado; no puede imponer restricciones arbitrarias a la defensa de la persona; y debe respetar garantías sustancialmente equivalentes a las de un proceso judicial cuando se determinen derechos u obligaciones.

Aunado a lo anterior, otro pilar esencial de esta tutela es la obligación de motivar los actos administrativos. Cuando la autoridad explica con claridad las razones jurídicas

y fácticas de su decisión, la persona puede comprender si sus derechos fueron tomados en cuenta y, en caso de inconformidad, identificar los argumentos que puede controvertir. Una decisión carente de fundamentos, o sustentada en razones vagas, constituye un vicio que dificulta la revisión administrativa o jurisdiccional posterior. Por ello, tanto las leyes nacionales como los estándares internacionales exigen que toda resolución que afecte negativamente a una persona esté respaldada en hechos, normas aplicables y razonamientos suficientes.

Finalmente, es indispensable reconocer el papel que juegan los órganos garantes no jurisdiccionales, como las Defensorías del Pueblo o las comisiones de derechos humanos. Aunque sus determinaciones no siempre son vinculantes, actúan como mecanismos de supervisión institucional y justicia alternativa frente a prácticas de mala administración. A nivel europeo, el Ombudsman investiga irregularidades en la actuación de las instituciones de la Unión Europea, lo que permite corregir conflictos sin acudir necesariamente a la vía judicial. En América Latina, las comisiones de derechos humanos reciben quejas relacionadas con negligencia, malos tratos, discriminación u omisiones de servidores públicos, y emiten recomendaciones orientadas a reparar el daño o modificar prácticas administrativas. Estas instituciones complementan la tutela administrativa efectiva al ofrecer a la ciudadanía vías gratuitas, accesibles y especializadas de atención.

Buena administración y tutela administrativa efectiva de los derechos humanos

El concepto de tutela administrativa efectiva parte de una premisa central: la defensa de los derechos humanos no debe concebirse como un recorrido que culmine necesariamente ante los tribunales, sino como una garantía que debe activarse desde la propia sede administrativa. Bajo esta lógica, el procedimiento administrativo debe incorporar herramientas de defensa equivalentes a las que se encontraría en un juicio. El objetivo es que el Estado ofrezca a las personas vías idóneas, oportunas y suficientes para proteger sus derechos antes, e incluso al margen, de la intervención judicial. Autores como Paredes y García (2024) explican que esta idea supone trasladar garantías propias de la tutela efectiva al funcionamiento ordinario de la Administración.

Por su parte, Canosa (2020) subraya que esta protección resulta especialmente relevante cuando la autoridad ejerce potestades sancionadoras, ámbito en el que las garantías de defensa deben ser reforzadas. En la misma línea, Ruocco (2020) vincula la tutela administrativa con el debido proceso adjetivo, entendido como el conjunto de reglas que aseguran el derecho a ser oído, ofrecer pruebas y controvertir la actuación de la autoridad. A ello, Araúz Muñoz (2013) añade que la buena administración exige evitar que, durante el trámite administrativo, la persona quede en estado de indefensión. En conjunto, estos enfoques permiten entender la buena administración como un principio integrador que obliga a las instituciones a actuar con celeridad, imparcialidad y motivación suficiente.

En la práctica, llevar esta protección a la realidad institucional supone varios retos. El primero es la obligación de resolver las solicitudes en los tiempos previstos por la ley y mediante argumentos suficientes. Cuando una autoridad guarda silencio injustificado o retrasa excesivamente un trámite, coloca al ciudadano en una situación de incertidumbre jurídica que puede vulnerar derechos como el de petición, seguridad jurídica o acceso a beneficios reconocidos por la ley. En algunos supuestos, la falta de respuesta puede aproximarse materialmente a una denegación de justicia. Un ejemplo de esta orientación se encuentra en el ordenamiento jurídico español, particularmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta norma establece que, cuando una solicitud no reúna los requisitos exigidos, la Administración debe requerir al interesado para que subsane la falta o acompañe los documentos necesarios antes de tenerlo por desistido. Asimismo, dispone que la resolución administrativa debe decidir todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas y aquellas otras derivadas del procedimiento.

En materia de recursos administrativos, la propia ley prevé que el error o la ausencia en la calificación del recurso no será obstáculo para su tramitación, siempre que pueda deducirse su verdadero carácter. Esta regulación refleja un criterio antiformalista, conforme al cual la Administración no debe convertir defectos formales subsanables en barreras desproporcionadas para obtener una respuesta de fondo. Dicha orientación coincide con la doctrina del Tribunal Constitucional español, que ha advertido que la tutela judicial efectiva puede afectarse cuando los órganos públicos aplican requisitos procedimentales con rigorismo excesivo, impidiendo injustificadamente el análisis material de las pretensiones ciudadanas. En ese sentido, como señala Chaves (2025), resulta necesario privilegiar un enfoque antiformalista en las oficinas públicas, de modo que las autoridades atiendan el problema sustantivo y no rechacen automáticamente los casos por errores menores susceptibles de corrección.

Por otro lado, esta tutela exige contar con recursos de impugnación internos que sean efectivos. Gran parte de los sistemas jurídicos contemporáneos ofrecen mecanismos, como los recursos de revisión o reposición, para corregir una decisión arbitraria sin acudir de inmediato a la vía jurisdiccional. Sin embargo, para que estos recursos no sean mecanismos meramente formales, deben cumplir ciertos requisitos: ser revisados por autoridades imparciales, permitir la presentación de pruebas, ofrecer una respuesta motivada y resolverse dentro de un plazo razonable. Si la autoridad revisora carece de independencia funcional o si la resolución se demora de forma injustificada, la protección interna pierde eficacia y obliga al ciudadano a acudir ante los tribunales. Frente a este problema, países como Argentina, Perú y México han impulsado procedimientos administrativos más ágiles, así como órganos especializados o cuasi jurisdiccionales que buscan resolver controversias con mayor independencia técnica.

Para ilustrar la trascendencia de este derecho, resulta oportuno revisar el caso argentino. En “Astorga Bracht” (2004), la Corte Suprema de Justicia de la Nación

analizó una regla vinculada con un concurso público que condiciona la participación de los interesados a la renuncia de vías administrativas y judiciales de defensa. El tribunal consideró que dicha exigencia afectaba el derecho de defensa y la tutela efectiva, pues impedía a los particulares acudir a las autoridades competentes para obtener una respuesta útil frente a una eventual afectación de derechos (Paredes & García, 2024). Este precedente permite destacar cuatro criterios relevantes: la respuesta estatal debe ser oportuna; debe atender materialmente el problema planteado; no puede imponer restricciones arbitrarias a la defensa de la persona; y debe respetar garantías sustancialmente equivalentes a las de un proceso judicial cuando se determinen derechos u obligaciones.

Aunado a lo anterior, otro pilar esencial de esta tutela es la obligación de motivar los actos administrativos. Cuando la autoridad explica con claridad las razones jurídicas y fácticas de su decisión, la persona puede comprender si sus derechos fueron tomados en cuenta y, en caso de inconformidad, identificar los argumentos que puede controvertir. Una decisión carente de fundamentos, o sustentada en razones vagas, constituye un vicio que dificulta la revisión administrativa o jurisdiccional posterior. Por ello, tanto las leyes nacionales como los estándares internacionales exigen que toda resolución que afecte negativamente a una persona esté respaldada en hechos, normas aplicables y razonamientos suficientes.

Finalmente, es indispensable reconocer el papel que juegan los órganos garantes no jurisdiccionales, como las Defensorías del Pueblo o las comisiones de derechos humanos. Aunque sus determinaciones no siempre son vinculantes, actúan como mecanismos de supervisión institucional y justicia alternativa frente a prácticas de mala administración. A nivel europeo, el Ombudsman investiga irregularidades en la actuación de las instituciones de la Unión Europea, lo que permite corregir conflictos sin acudir necesariamente a la vía judicial. En América Latina, las comisiones de derechos humanos reciben quejas relacionadas con negligencia, malos tratos, discriminación u omisiones de servidores públicos, y emiten recomendaciones orientadas a reparar el daño o modificar prácticas administrativas. Estas instituciones complementan la tutela administrativa efectiva al ofrecer a la ciudadanía vías gratuitas, accesibles y especializadas de atención.

Buena administración y tutela judicial efectiva: el control jurisdiccional de la actuación administrativa

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra presente en la mayoría de las constituciones latinoamericanas y en instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 25, y la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 8. Su objeto es garantizar que toda persona pueda acceder a tribunales u órganos competentes, obtener una resolución fundada e imparcial y lograr la ejecución de lo decidido. La relación entre este derecho y la

buena administración pública radica en que esta última opera como una garantía previa de actuación estatal eficaz, transparente y motivada, mientras que la tutela judicial efectiva funciona como garantía final de defensa cuando la Administración vulnera derechos o incumple sus deberes.

Tradicionalmente, la tutela judicial ha tenido por objeto garantizar que los abusos estatales puedan ser revisados por un órgano independiente. Bajo este enfoque, cuando una persona demanda al Estado alegando indefensión, el juez no se limita a verificar la existencia formal de competencia o de una norma habilitante, sino que también analiza si la autoridad escuchó a la persona interesada, si justificó adecuadamente su decisión, si respondió dentro de un plazo razonable y si respetó las garantías mínimas del procedimiento. De esta manera, la buena administración complementa el estándar de legalidad con criterios sustantivos y procedimentales que permiten evaluar la validez del acto administrativo.

Al revisar la jurisprudencia iberoamericana reciente, puede observarse cómo los tribunales han incorporado progresivamente este derecho en sus resoluciones. Además del caso argentino “Astorga Bracht”, la Corte Suprema de Argentina sentó un precedente relevante en Losicer (2012). En dicho asunto, el tribunal sostuvo que las garantías del debido proceso protegidas por la Convención Americana no se limitan al Poder Judicial, sino que deben respetarse por toda autoridad pública que, a través de sus resoluciones, determine derechos u obligaciones. Esta interpretación reafirma que los actos administrativos también pueden vulnerar derechos humanos y, en su caso, ser anulados si imponen sanciones sin permitir defensa, si se dictan con dilaciones irrazonables o si resuelven de manera sesgada.

En el caso de México, se presenta otro ejemplo relevante, especialmente porque el derecho a la buena administración ha sido reconocido dentro de un texto constitucional local. En 2023, un tribunal colegiado federal analizó la exigibilidad de este derecho a través de la acción de protección efectiva de derechos prevista en la Constitución de la Ciudad de México. El caso se originó a partir de la revocación de una pensión sin audiencia previa. Aunque inicialmente una jueza local desechó la acción, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que la buena administración no constituye una fórmula meramente programática, sino un derecho exigible y justiciable mediante la vía procesal correspondiente. Con base en los artículos 7 y 60 de la Constitución de la Ciudad de México, el tribunal sostuvo que los jueces de tutela de derechos humanos deben conocer de este tipo de planteamientos (SCJN, 2023). Este criterio resulta relevante porque evidencia que, al menos en esa jurisdicción, la buena administración cuenta con una vía procesal específica para su defensa.

En el caso de España, se observa un escenario distinto, aunque con resultados funcionalmente equivalentes. Si bien la Constitución de 1978 no menciona literalmente

la buena administración, sus tribunales han construido una protección semejante mediante el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, la exigencia de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva. En relación con lo anterior, en 2025 la Sala Tercera del Tribunal Supremo invocó la tutela administrativa efectiva para corregir una aplicación excesivamente formalista de los requisitos administrativos. En esa línea, se privilegia el derecho a obtener una decisión de fondo frente a obstáculos procedimentales desproporcionados. Aunque España no utilice siempre la expresión "derecho a la buena administración" en cada resolución, la lógica subyacente es coincidente: asegurar que el Estado ofrezca respuestas reales, motivadas y accesibles, sin impedir injustificadamente el acceso a una decisión material.

Es importante reconocer la influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la consolidación de estos estándares. Este tribunal ha sostenido que el derecho a la protección judicial exige recursos sencillos, rápidos y eficaces contra actos que vulneren derechos fundamentales, incluidos aquellos provenientes de autoridades administrativas. Además, en casos como "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", la Corte IDH precisó que las garantías del debido proceso resultan aplicables a cualquier autoridad pública que determine derechos u obligaciones de las personas, incluso en procedimientos administrativos sancionadores (Corte IDH, 2001). De esta forma, cuando una autoridad impone una sanción de especial gravedad, destituye a una persona servidora pública, clausura un establecimiento o afecta de manera significativa una esfera jurídica, debe respetar garantías como la notificación de cargos, la posibilidad de defensa, la presentación de pruebas, la asistencia jurídica cuando corresponda y la presunción de inocencia en la medida compatible con el ámbito administrativo. Si el Estado omite estas garantías, la sanción puede nacer viciada y quedar sujeta a control judicial amplio. En ese sentido, se refuerza la conexión entre buena administración y tutela judicial efectiva: la primera exige que la autoridad respete tales garantías al actuar; la segunda permite verificar judicialmente su cumplimiento y reparar las violaciones correspondientes.

Impacto de la buena administración en las potestades administrativas y políticas públicas

La materialización del derecho a una buena administración no solo depende de su invocación en casos concretos, sino de cómo impregna las distintas funciones y potestades de la Administración Pública. A continuación, se analiza su impacto en cuatro ámbitos específicos: (1) la formulación de normas y políticas públicas (potestad normativa y planeación); (2) la potestad sancionadora; (3) el ejercicio de potestades regladas; y (4) el ejercicio de potestades discrecionales. En cada caso, la buena administración opera como un filtro de legitimidad y un límite al arbitrio, encaminado a proteger los derechos humanos en juego.

Potestad normativa y elaboración de políticas públicas

La potestad normativa puede entenderse como la facultad atribuida a determinados órganos del Estado para emitir disposiciones generales, abstractas e impersonales, destinadas a desarrollar, complementar o ejecutar el marco legal. Desde el derecho administrativo contemporáneo, esta potestad no se concibe como una libertad absoluta de regulación, sino como una función sometida a los principios de legalidad, jerarquía normativa, razonabilidad, participación ciudadana, transparencia y control judicial. Bajo esta lógica, la buena administración pública opera como un parámetro de legitimidad del proceso normativo, pues exige que la elaboración de reglamentos, decretos u ordenanzas se realice con justificación suficiente, publicidad, evaluación de impacto y respeto a los derechos humanos.

Esto significa que el proceso debe ser transparente y público. Además, exige habilitar mecanismos de participación ciudadana mediante consultas cuando una regulación pueda afectar de manera relevante a determinados grupos sociales, evaluar previamente el impacto de esas normas —especialmente en materia de derechos humanos— y evitar la extralimitación respecto de la ley que desarrolla. Bajo esa línea de ideas, Iberoamérica muestra avances importantes. Diversos países han implementado leyes de mejora regulatoria o consultas obligatorias para fortalecer su actividad normativa. En México, la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos, publicada en 2025, y varias legislaciones locales obligan a someter proyectos relevantes a consulta pública y a presentar análisis de impacto regulatorio, incorporando la transparencia y la participación como elementos ordinarios del proceso regulatorio.

La buena administración pública implica integrar valores como la equidad, la eficacia y la rendición de cuentas durante el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Un gobierno que aspire a una buena administración debe formular sus políticas con base en evidencia, establecer objetivos claros y medibles, asignar responsabilidades definidas y crear mecanismos de monitoreo y evaluación periódica de resultados. Además, la buena administración se relaciona con la gobernanza democrática, promoviendo modelos de gobierno abierto que permitan la participación ciudadana, atiendan las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad y aseguren transparencia en el uso de recursos públicos. En la actualidad, la Alianza para el Gobierno Abierto reúne a más de 70 países y más de 150 gobiernos locales que buscan resolver problemas públicos mediante colaboración efectiva entre ciudadanía y autoridades (Open Government Partnership, 2026).

Por otra parte, cuando la potestad normativa se ejerce sin considerar los principios anteriormente mencionados, puede incurrir en mala administración y eventualmente producir una vulneración de derechos susceptible de control judicial. El caso argentino “Astorga Bracht”, analizado previamente, resulta ilustrativo: las bases de un concurso público exigían a los participantes renunciar a recursos administrativos o judiciales, por lo que la Corte intervino y anuló esa condición al estimarla incompatible con garantías

constitucionales fundamentales. Este episodio demuestra que los tribunales pueden invalidar disposiciones generales o actos normativos cuando estos desconocen los principios de buena administración. Lo mismo puede ocurrir en otros ordenamientos cuando se omiten deberes de consulta previa a comunidades indígenas, se prescinde de la publicación necesaria o se adoptan normas sin motivación suficiente. En el fondo, el control judicial contribuye a una producción normativa respetuosa de los derechos individuales y colectivos.

Potestad sancionadora y buen gobierno

La potestad sancionadora de la Administración Pública se refiere a la facultad del Estado para imponer consecuencias jurídicas desfavorables ante la comisión de infracciones administrativas. Por su cercanía funcional con el ius puniendi estatal, esta potestad debe ejercerse bajo estándares reforzados de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, presunción de inocencia, proporcionalidad, imparcialidad y derecho de defensa. En este ámbito, la buena administración pública adquiere especial relevancia, ya que impide que la autoridad sancione de manera automática, arbitraria o desproporcionada, y obliga a que toda decisión punitiva esté debidamente fundada, motivada y precedida de un procedimiento respetuoso de las garantías mínimas de defensa. En este sentido, la jurisprudencia internacional ha sido clara: el debido proceso también opera en procedimientos administrativos sancionadores. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado que, cuando el Estado ejerce funciones materialmente sancionadoras o cuasi jurisdiccionales, está obligado a respetar las garantías del artículo 8 de la Convención Americana (Corte IDH, 2001). Bajo ninguna circunstancia debe comprometerse el derecho a la defensa ni la presunción de inocencia. A nivel interno, esto ha impulsado el rediseño de leyes de procedimiento administrativo. En la actualidad, muchas jurisdicciones reconocen explícitamente que, frente a una infracción, toda persona tiene derecho a conocer la imputación, ser escuchada, ofrecer pruebas y recibir una resolución motivada.

En España, la Ley 40/2015 reforzó este proceso al establecer que las disposiciones sancionadoras desfavorables no pueden aplicarse de forma retroactiva, que las infracciones deben estar claramente tipificadas y que deben respetarse las exigencias de imparcialidad en el procedimiento. En América Latina, países como Perú y Chile han seguido una tendencia similar al dedicar apartados específicos de sus leyes administrativas a la protección del ciudadano frente al aparato punitivo del Estado.

Una autoridad comprometida con el buen gobierno también debe vigilar el principio de igualdad. Esto significa que las sanciones impuestas en casos similares deben ser coherentes, evitando arbitrariedad o trato preferente injustificado. La publicidad de criterios sancionadores, con la debida protección de datos personales, contribuye a combatir la corrupción y permite que la sociedad controle el actuar de las autoridades. Asimismo, en materias como medio ambiente o protección al consumidor, la buena administración puede justificar medidas orientadas al cumplimiento voluntario antes

de la imposición de sanciones, siempre que ello sea compatible con la gravedad de la infracción y con la protección del interés público.

Por otra parte, para cerrar el círculo de garantías, la tutela judicial efectiva exige que toda sanción administrativa pueda ser controlada por un juez independiente, el cual no sólo revisará el fondo del asunto, es decir, que la conducta esté en la ley y la sanción sea proporcional, sino que auditará todo el proceso legal, si el ciudadano fue oído, si tuvo oportunidad de defensa, o si la resolución fue proporcional y motivada.

Potestades regladas: cumplimiento estricto y derecho del ciudadano a la prestación debida

Las potestades regladas son aquellas en las que la ley reduce o elimina el margen de apreciación administrativa, al establecer con detalle las condiciones y los efectos de la actuación pública. En estos supuestos, si la persona cumple con los requisitos normativos, la autoridad está obligada a actuar en determinado sentido, ya sea concediendo una licencia comercial, registrando un título de propiedad o entregando una pensión, por mencionar algunos ejemplos.

En estos escenarios, la buena administración exige eficacia y celeridad: la autoridad debe resolver sin agregar requisitos no previstos por la ley ni generar retrasos injustificados. Cualquier negativa infundada o demora indebida no solo vulnera el principio de legalidad, sino que puede afectar otros derechos fundamentales interdependientes. Algunos ejemplos son el riesgo que enfrenta un paciente cuando la burocracia retrasa la entrega de un medicamento al que tiene derecho, o la situación de vulnerabilidad de una persona que espera una orden de protección.

Un aspecto crítico en estas facultades estrictas es la problemática de la inactividad administrativa. Cuando la autoridad no resuelve dentro del plazo legal, muchos países activan la figura del silencio administrativo, que puede ser positivo —cuando se entiende concedido lo solicitado— o negativo —cuando se presume una respuesta desfavorable para habilitar su impugnación—. La buena administración exige que las autoridades no utilicen el silencio como práctica ordinaria, sino que emitan decisiones expresas por respeto al interesado y por razones de certeza jurídica. Cuando el silencio es positivo, se protege al ciudadano frente a la inercia burocrática; sin embargo, incluso en esos casos resulta deseable que la Administración formalice la resolución.

La tutela judicial cumple aquí una función complementaria: si la autoridad omite resolver un asunto reglado y ello afecta un derecho, la persona puede acudir ante un juez para que ordene la emisión del acto correspondiente. En general, el principio de legalidad y el derecho a la buena administración exigen que, en el ámbito de potestades regladas, la Administración actúe como garante diligente de los derechos subjetivos creados por la ley.

Potestades discrecionales: límites y control bajo el prisma de la buena administración

Las potestades discrecionales son aquellas en que la ley confiere a la autoridad un cierto margen de apreciación o elección entre varias opciones jurídicamente admisibles para satisfacer el interés público. Tradicionalmente, la discrecionalidad se ha vinculado con decisiones políticas, asignación de recursos, nombramientos o concesión de beneficios, entre otros supuestos.

No obstante, el derecho a una buena administración contribuye a fijar criterios para el ejercicio legítimo de la discrecionalidad, evitando que se convierta en arbitrariedad. Entre esos criterios se encuentran el respeto a los principios generales del derecho, como legalidad, igualdad, proporcionalidad y buena fe; la persecución real del interés general, y no de intereses particulares; y la obligación de motivar también las decisiones discrecionales, indicando las razones de la elección realizada. En la práctica, los tribunales administrativos suelen controlar la discrecionalidad mediante figuras como la verificación de la finalidad, para descartar desviación de poder; la proporcionalidad, para analizar que la medida sea adecuada, necesaria y equilibrada; y la igualdad, para evitar tratamientos distintos sin justificación razonable ante supuestos similares.

Otro aspecto relevante es la discrecionalidad técnica, que se presenta cuando la Administración cuenta con cierto margen en la apreciación de hechos complejos, como ocurre en evaluaciones ambientales o en decisiones que requieren elementos especializados. En estos casos, la buena administración exige que las evaluaciones se realicen con objetividad, rigor técnico y transparencia. Si una decisión técnica se cuestiona en juicio, el juez normalmente no sustituye el criterio especializado de la Administración, pero sí puede verificar que el procedimiento haya sido correcto, que se considerarán todos los datos relevantes y que no existiera error manifiesto. Este estándar proviene, en buena medida, de la jurisprudencia europea. En el asunto Technische Universität München, resuelto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 1991, se sostuvo que la Administración debe recabar los informes técnicos necesarios y valorar imparcialmente la evidencia antes de decidir, como parte del principio de buena administración (Ponce, 2017).

Finalmente, incluso en el ejercicio de facultades discrecionales, la participación ciudadana y la rendición de cuentas son componentes de buena administración. Decisiones como la asignación presupuestal, la planificación urbana o la definición de políticas sociales, si bien pueden implicar márgenes de apreciación, deberían incorporar mecanismos de consulta o, al menos, deberes reforzados de publicidad y motivación. Ello mejora la calidad democrática de la decisión, reduce la probabilidad de afectaciones a derechos y fortalece la legitimidad de las medidas adoptadas.

Conclusiones

A partir del análisis desarrollado, puede sostenerse que el derecho a la buena administración pública ha adquirido una relevancia creciente como categoría jurídica vinculada con la tutela efectiva de los derechos humanos. Su reconocimiento no es uniforme en todos los ordenamientos iberoamericanos, pues varía entre formulaciones doctrinales, previsiones normativas expresas, principios administrativos generales y criterios jurisprudenciales de exigibilidad. Sin embargo, los casos examinados permiten advertir una tendencia común: la buena administración opera cada vez más como parámetro de control de la actuación estatal y como vía para fortalecer la protección de la dignidad humana frente a la Administración Pública.

Como se ha desarrollado con antelación, una administración que opera bajo esos parámetros garantiza en la práctica un primer nivel de protección de los derechos fundamentales. La persona es escuchada, obtiene respuestas motivadas dentro de plazos razonables, puede acceder a la información que le concierne, recibe un trato respetuoso y equitativo, y encuentra dentro del propio aparato administrativo medios para impugnar decisiones arbitrarias. Esta tutela administrativa efectiva no elimina la necesidad del control judicial, pero puede disminuir la frecuencia y la carga de los litigios, reservándose para aquellos casos en que exista una controversia jurídica de fondo o una negativa injustificada de la Administración. En este sentido, la buena administración contribuye también a la desjudicialización de ciertos conflictos y al fortalecimiento de vías alternas de solución, lo que puede traducirse en una justicia más accesible y expedita.

Cabe señalar que, cuando una controversia jurídica llega ante los tribunales, este derecho ofrece a los jueces un parámetro para revisar no solo el apego formal a la ley, sino también la calidad procedimental y sustantiva de los actos administrativos. A lo largo del texto se analizó cómo la justicia ha desestimado decisiones y normas por vulnerar el derecho a un trato equitativo, por desconocer garantías de defensa o por privilegiar un formalismo excesivo sobre la solución material del conflicto. El mensaje institucional es claro: en un Estado de Derecho, la mala administración, ya sea por omisión, negligencia, dilación o abuso de poder, puede vulnerar derechos fundamentales y debe quedar sujeta a mecanismos efectivos de control.

Esta lógica se proyecta sobre distintas facetas del poder público. Al momento de crear normas y políticas, la exigencia de transparencia, participación y evaluación de impacto fortalece la legitimidad de las decisiones. Cuando el Estado ejerce potestades sancionadoras, el respeto a las garantías de defensa y proporcionalidad permite distinguir entre una autoridad legítima y una actuación arbitraria. En los trámites estrictamente reglados, la eficacia gubernamental permite cumplir la promesa normativa hecha al ciudadano. Finalmente, cuando la autoridad cuenta con márgenes

de discrecionalidad, el deber de motivar, justificar y orientar la decisión al interés general evita que esa discrecionalidad derive en arbitrariedad.

No obstante, deben reconocerse obstáculos prácticos y limitaciones institucionales. Entre ellos se encuentran la falta de conocimiento ciudadano sobre los derechos exigibles, la insuficiente capacitación de servidores públicos, la resistencia burocrática, la opacidad administrativa y la escasez de recursos materiales o humanos. Superar estos obstáculos requerirá compromiso sostenido, capacitación continua en ética pública y derechos humanos, simplificación y modernización administrativa, promoción activa de la transparencia y desarrollo de marcos legales más claros sobre los derechos de las personas frente a la Administración. Además, dado que este estudio no tiene carácter empírico, no evalúa directamente el grado de cumplimiento real de estos estándares en oficinas públicas, sino su configuración jurídica y jurisprudencial.

En términos doctrinales, la principal aportación del trabajo consiste en ordenar la buena administración pública como una categoría de enlace entre el derecho constitucional, el derecho administrativo y la protección jurisdiccional de los derechos humanos. Su utilidad no radica únicamente en describir un conjunto de buenas prácticas institucionales, sino en mostrar que dicho concepto puede operar como parámetro de exigibilidad, control y reparación frente a omisiones, dilaciones, decisiones motivadas, sanciones arbitrarias o ejercicios discrecionales carentes de justificación. De esta forma, la buena administración pública se proyecta como un concepto jurídico sistematizador, capaz de fortalecer el Estado constitucional de Derecho desde la actuación cotidiana de la Administración.

En conclusión, la buena administración pública se configura como una vía necesaria y complementaria a la vía jurisdiccional para la tutela efectiva de los derechos humanos. No se trata de sustituir a los tribunales, sino de lograr que la Administración Pública, por vocación y obligación, sea la primera garante de dichos derechos, actuando con prontitud, legalidad, justicia y transparencia. Cuando esto ocurre, los derechos dejan de ser declaraciones meramente programáticas y se traducen en experiencias concretas para las personas en sus trámites, servicios y relaciones con el Estado. Y cuando ello no ocurre, el reconocimiento jurídico de este derecho permite que los ciudadanos cuenten con herramientas para exigir y con jueces facultados para hacerlo valer. En definitiva, la consolidación progresiva de la buena administración pública en Iberoamérica representa un paso significativo hacia administraciones más humanas y eficaces y, por ende, hacia una mejor protección de la dignidad y los derechos de todas las personas.

Fuentes de consulta

Araúz Muñoz, J. R. (2013). La buena administración como principio y derecho fundamental en Europa. Misión Jurídica, 6(6), 23–56.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Canosa, A. N. (2020). La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador. Derecho & Sociedad, 54(1), 243–266.

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 18 de diciembre del año 2000. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2013). Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública. https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf

Chaves, J. R. (2025, 16 de diciembre). El Supremo aplica la “tutela administrativa efectiva” velando por el antiformalismo. delaJusticia.com. https://delajusticia.com/2025/12/16/el-supremo-aplica-la-tutela-administrativa-efectiva-velando-por-el-antiformalismo/

Constitución Española. (1978). Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311. https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Constitución Política de la Ciudad de México [CPCDMX]. (2017). Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/2a45c9c3b67fb16d7046d3ec32fe1f1418026a44.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917). Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (2004). Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER - dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986. Fallos: 327:4185. Sentencia de 14 de octubre de 2004.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (2012). Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA - Resol. 169/05 (expte. 105666/86 SUM FIN 708). Fallos: 335:1126. Sentencia de 26 de junio de 2012.

Gobierno de México. (2026). Gobierno Abierto. ¿Qué es el Gobierno Abierto? https://www.gob.mx/inafed/documentos/gobierno-abierto-347537

Jiménez, W. G., & Páez, P. N. (2025). El derecho a la buena administración pública: Contenido y desarrollo en Iberoamérica y Colombia. Revista del CLAD Reforma

y Democracia, 91, 132–160. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n91.a412
Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956. Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4124
Ley 20.285 de 2008. Sobre Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la República de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363
Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, 2 de octubre de 2015. https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con
Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, 2 de octubre de 2015. https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con
Ley 6227 de 1978. Ley General de la Administración Pública. Costa Rica. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231
Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos. (2025). Diario Oficial de la Federación. México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNETB.pdf
Open Government Partnership. (2026). About Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/about/
Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
Paredes, T., & García, G. G. (2024). El valor de la tutela administrativa efectiva en los procedimientos administrativos. Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, (35). https://portal.dgsjl.tfja.gob.mx/media/cesmdfa_portal/praxis/articulos/r_35-trabajo-6.pdf
Ponce S, J. (2017). Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno. La Administración al Día. https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021
Ruocco, G. (2020). Control de la actividad administrativa y la tutela administrativa efectiva de los derechos fundamentales. Derecho & Sociedad, 54(1).
Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). Buena administración pública. Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos (legislación de la Ciudad de México) [Tesis aislada I.4o.A.5 A (11a.)]. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Tomo III, p. 2225. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930
Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). Derecho a la buena administración. Su exigibilidad y justiciabilidad recae en los Jueces de Tutela de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Ciudad de México, a través de la acción de protección efectiva de derechos [Tesis aislada I.18o.A.14 A (11a.)]. Semanario Judicial de la Federación, 17 de noviembre de 2023. https://sjfsemanal.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027625

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (1991). Sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München c. Hauptzollamt München-Mitte, asunto C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438.

Unión Europea. (2007, 14 de diciembre). Explicaciones relativas a la Carta de los Derechos Fundamentales (2007/C 303/02). Diario Oficial de la Unión Europea, C 303, 17–35.

Los principios en el procedimiento administrativo local y la buena administración

Nelly Ruiz Flores[1]

Resumen: Con base en el uso del método descriptivo y deductivo, en este artículo se definen y explican cuáles son los principios aplicables al trámite de los procedimientos administrativos, que deben ser aplicados por las autoridades administrativas como mandatos de optimización de la norma. Las leyes y códigos de procedimientos administrativos vigentes en las entidades federativas de la República Mexicana contiene aún una serie de principios que pueden denominarse tradicionales como son la eficiencia, la legalidad, la economía y la informalidad. Por otra parte, la tramitación del procedimiento electrónico es opcional en nuestro país, quizá por esto el legislador aún no ha llevado a cabo la reforma para introducir a la actuación del Estado, los principios que deberían observarse en un procedimiento digital. En ambos casos, la previsión de los principios debe estar encaminada a garantizar el derecho a la buena administración del ciudadano.

Palabras clave: Principios, administración pública, procedimiento administrativo.

Abstract: Based on the use of the descriptive and deductive method, this article defines and explains the principles applicable to administrative procedures, which must be applied by administrative authorities as mandates for optimizing the regulations. The laws and codes of administrative procedures currently in force in the federal entities of the Mexican Republic still contain a series of principles that can be considered traditional, such as efficiency, legality, economy, and informality. Furthermore, electronic processing is optional in our country; perhaps this is why the legislature has not yet implemented the reform to incorporate the principles that should be observed in digital procedures into the actions of the State. In both cases, the application of these principles must be aimed at guaranteeing the citizen's right to good administration.

Keywords: Principles, public administration, administrative procedure.

Introducción

La administración pública, como persona moral de carácter oficial, materializa su voluntad a través de los servidores públicos que, dentro de sus actuaciones, se

1 Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y profesora investigadora en la misma institución. Catedrática de derecho procesal administrativo y derecho municipal. Correo electrónico:lic.nellyruizf@gmail.com.

encuentra la de resolver el procedimiento administrativo que ha sido iniciado a instancia de parte o de oficio, en los márgenes establecidos por el ordenamiento jurídico administrativo, y conforme a las funciones que tienen encomendadas.

De ahí proviene la importancia de que los preceptos dirigidos a regular la actuación de los servidores públicos se construyan jurídicamente con el propósito de que, al diligenciar el procedimiento administrativo en todas sus etapas, se apliquen los principios generales del derecho para orientar el desarrollo del procedimiento y por consiguiente, se garanticen los derechos humanos de la manera más favorable a de los particulares, lo que denotará una buena administración.

Por lo que la pregunta de investigación que deriva de este planteamiento es la siguiente: ¿la aplicación de principios en los procedimientos administrativos tradicionales y digitales garantizan el cumplimiento de una buena administración en favor de la ciudadanía? La hipótesis propuesta indica que sí lo es, cuando las autoridades administrativas aplican los principios para facilitar a la ciudadanía la prestación de servicios públicos y pronta respuesta a sus solicitudes debidamente fundadas y motivadas, además de una debida integración del expediente administrativo, ya sea físico o electrónico, con lo que básicamente se colmará el derecho a la buena administración.

Bajo esa consideración, haciendo uso del método descriptivo y deductivo, este artículo comienza con la definición del procedimiento administrativo y la buena administración, la reseña de la variedad de procedimientos locales así como su regulación en cada entidad federativa de la República Mexicana, los principios en el ordenamiento jurídico mexicano y en el procedimiento administrativo local así como en su digitalización.

Noción del procedimiento administrativo y la buena administración

Dromi (2004) afirma que el procedimiento administrativo es el instrumento jurídico por el que se viabiliza el actuar de la relación administrado- administración (p. 1165). La administración pública es el sector del Estado que tiene relación directa con la ciudadanía y su actividad se manifiesta de diversas formas, por ello, “en esta dinámica, la forma jurídica en que se traduce el proceso de toma de decisiones administrativas es precisamente el procedimiento administrativo como íter lógico valorativo, que provee transparencia al quehacer administrativo” (Nettel, 2017, p. 149).

El procedimiento administrativo es el sustento de la función administrativa y debe mirarse desde dos perspectivas opuestas: desde los derechos del administrado y como garante del interés público (González Pérez, 2000), ya que puede iniciar por una solicitud del ciudadano o de oficio por la autoridad, pero en ambos casos, la resolución que lo finaliza contiene una determinación de la autoridad dirigida a un particular, en la que le constituyen, transmiten, extinguen o modifican derechos o

le imponen cargas. Como ejemplo, tenemos las infracciones de tránsito municipal, el otorgamiento de licencias de construcción, conceder una pensión por viudez, las verificaciones sanitarias, la concesión para la prestación del servicio público de alquiler taxi o la expedición de una licencia de uso de suelo.

Cabe mencionar que desde el siglo XIX se había planteado una idea del procedimiento administrativo como una forma de acción de la administración que ejerce actos de imperio de la ley (Del Castillo Velasco, 1873), misma que ha sido ampliada y consolidada con doctrinarios mexicanos como Fix Zamudio (2005), López Olvera (2014), Delgadillo (2016), Nettel (2017), Fernández Ruíz (2020), además de los profesores latinoamericanos como Gordillo (2004), Navarro (Navarro, 2019), Damsky (2019) y Mejía (2022), e hispanoamericanos como González Pérez (2000) y García de Enterría (García de Enterría, 2020).

Desde 1873 hasta la última década del siglo XX, en México se consideraba que la administración pública era parte del poder ejecutivo (Fraga, 1934) y no se caracterizaba por considerar al ciudadano como objeto de sus decisiones. Esto cambió radicalmente a partir de la expedición de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000, artículo 41), en el que se estableció el derecho a la buena administración pública. Rodríguez-Arana (2013) afirma lo siguiente:

> Una buena Administración pública es aquella que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general… que reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas (p. 26).

De esta definición se desprende que la función administrativa debe tener como primordial objetivo el servicio a la ciudadanía, como derecho fundamental que puede reclamar un particular a través de distintos medios de defensa a su alcance, pero también como principio de observancia para las autoridades administrativas (Rodríguez- Arana Muñoz, 2011) que, basados en el suficiente conocimiento y sensibilidad humana, tengan presente que la centralidad del servicio público es la persona, lo que sin duda alguna, incluye al procedimiento administrativo.

En México, este derecho sí ha sido reconocido como prerrogativa fundamental por tres constituciones locales: la Constitución de la Ciudad de México (CCDMX, 2016, artículo 7), la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO, 2020, artículo 12), la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán (CPELSY 2023, artículo 2). Estas tres constituciones coinciden en que la ciudadanía debe recibir los servicios públicos bajo los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad, eficacia y eficiencia, además de que la Constitución de la Ciudad de México y la Constitución Yucateca contemplan los principios de uso

de las tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, aún falta incluir la buena administración como derecho y como principio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917).

Tomando como ejemplo la clasificación sostenida por López Olvera (2014), en el ordenamiento jurídico mexicano existe una variedad de procedimientos administrativos locales que de manera muy concreta se reseñan en la siguiente tabla elaborada por el autor.

Tipos de procedimientos administrativos	Descripción
a) Ordinarios	Son aquéllos que se tramitan conforme a las normas establecidas en la legislación y que no se tramitan bajo normas especiales.
a) De verificación o inspección	Están previstos en el artículo 16 párrafo décimo sexto de la CPEUM, pero se tramitan bajo las disposiciones especiales previstas en leyes y reglamentos, como las verificaciones sanitarias municipales y las inspecciones a las obras en construcción.
a) Disciplinarios	Son aquellos en los que la administración pública ejerce su potestad sancionadora para castigar a los servidores públicos que incurren en infracciones administrativas derivadas del indebido ejercicio de sus atribuciones, específicamente el procedimiento de responsabilidad administrativa (CPEUM, artículo 109 y Ley General de Responsabilidades Administrativas).
a) Fiscalización	Su objetivo es el control de la administración pública, con la pretensión de que los servidores públicos ejerzan los recursos financieros del Estado de conformidad con las leyes, con los planes, con los programas y con los presupuestos aprobados previamente.
a) Sancionadores	Son los procedimientos que buscan sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía (CPEUM, artículo 21 párrafo cuarto) y que no se castigan bajo una ley específica, como los disciplinarios.
a) Recursivos	Son los medios de defensa establecidos en las leyes y códigos de procedimientos para que el particular impugne en sede administrativa la resolución recaída a un procedimiento administrativo.

La legislación reguladora del procedimiento administrativo local

En México, el procedimiento administrativo no se encuentra regulado de manera unificada a nivel nacional, porque existe una legislación que regula la actividad de la administración pública a nivel federal y por otra parte, cada entidad federativa ha expedido su propia legislación (CPEUM, 1917, artículo 116).

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA, 1994), se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y su vigencia comenzó a partir del 1 de agosto de 1995, y es muy precisa al dejar fuera de su competencia el ámbito local.

Asimismo, cada entidad federativa ha expedido su propio ordenamiento del procedimiento administrativo, unos se rigen por una ley, como es el caso de Aguascalientes (2019), Baja California (2004), Baja California Sur (2018), Campeche (2008), Chiapas (2007), Chihuahua (2021), Coahuila (2007), Colima (2021), Ciudad de México (1995), Durango (2017), Hidalgo (2002), Jalisco (2000), Nayarit (2016), Nuevo León (1997), Oaxaca (2007), Querétaro (2009), Sonora (2008), Tlaxcala (2001), Yucatán (2009) y Zacatecas (2011). Mientras que otros expidieron un código para tal efecto, como Guanajuato (2007), el Estado de México (1997), Michoacán (2007), Quintana Roo (2017), San Luis Potosí (2017), Veracruz (2001), y en el caso de Guerrero, Morelos, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas tienen pendiente la expedición de la norma correspondiente.

En ese Fix Zamudio (Fix Zamudio, 2005) afirma que:

> Las leyes de procedimiento administrativo se han expedido para la regulación y la previsión de los lineamientos esenciales para crear, modificar, extinguir y ejecutar los actos y resoluciones de carácter administrativo, y también impulsar la participación de los propios particulares en la actividad administrativa, que satisface sus necesidades (p.158).

Bajo esta consideración, se observa que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994) así como las leyes y códigos locales, son coincidentes en su contenido, puesto que establecieron sustancialmente el régimen jurídico del acto administrativo, la supletoriedad del código de procedimientos civiles según sea el caso, las disposiciones generales para el trámite del procedimiento administrativo en cuanto a su inicio, trámite, las notificaciones, la terminación, las visitas de verificación, infracciones, sanciones, recursos administrativos y también, los principios bajo los cuales se desarrollará la el procedimiento administrativo.

Aunque lo anterior se ha presentado en distintas temporalidades, la ordenación del procedimiento administrativo a través de leyes y códigos en la República Mexicana, derecho trae consigo un cambio sustancial en la actuación de la administración pública pues refleja que la actividad administrativa está enfocada al ciudadano y también demuestra un apego al principio de legalidad (CPEUM, 1917, artículo 16, párrafo primero) para la emisión de los actos de autoridad, de lo cual se advierte que existe una proporción entre las atribuciones de las autoridades y los derechos de los particulares.

Los principios en el procedimiento administrativo local

CPEUM (artículo 14) preceptúa que los principios son fuente formal del derecho y autointegración de la norma, cuando exista insuficiencia de la ley o de otros ordenamientos ésta sea ambigua, y después de agotar la supletoriedad. Se encuentran previstos en la ley, pero no se trata de normas jurídicas, sino de criterios orientadores

para que la autoridad, en este caso administrativa, interprete y aplique la norma. Se consideran fuentes formales indirectas del derecho (Álvarez Ledesma, 2020).

Aunado a lo anterior, Moderne (2017) expresó que: "los principios desarrollan un rol eminente, inclusive determinante… contribuyen a forjar la coherencia del orden jurídico normativo y sirven para llenar las lagunas del derecho" (p. 133). Dado el equilibrio de deberes de las autoridades y de las prerrogativas de los ciudadanos que previamente se ha comentado, su interpretación tiene que garantizar ambos aspectos.

En las leyes y códigos de procedimientos administrativos locales de México se han enunciado estos principios elementales, los cuales también pueden denominarse tradicionales, debido a que se han utilizado para tramitar un procedimiento administrativo de la forma escrita o en papel que por esa característica se puede denominar tradicional (a diferencia de uno digital al que se hará referencia más adelante). Estos principios han estado presentes en las normas mencionadas desde su expedición, que consisten en: economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe, oficiosidad, transparencia, gratuidad e informalidad a favor del administrado. Dichos términos se describen a continuación:

Legalidad. Es un principio constitucionalizado (CPEUM, artículo 16 párrafo primero). Consiste en que las autoridades sólo pueden actuar conforme a las atribuciones que la ley prescribe y que los particulares pueden realizar lo que no se les haya prohibido (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, artículo 2). Ello implica que ninguna autoridad puede emitir en un procedimiento administrativo, ningún acto que no esté debidamente fundado y motivado en una norma. Rodríguez-Arana (2021) apunta que "todas las leyes de procedimiento refuerzan este principio de legalidad para garantizar el sometimiento de la administración pública al ordenamiento jurídico con la finalidad de reducir la arbitrariedad en el ejercicio de la función administrativa" (p. 36).

Economía procedimental. Este principio tiene dos perspectivas: la primera, relativa a que el procedimiento administrativo se desarrolle de manera gratuita, sin pago de costas por parte del administrado por concepto de su tramitación (Lucero Espinosa, 2019). La segunda se refiere a que las autoridades que resuelven el procedimiento administrativo deben hacerlo en el menor tiempo posible, con el mayor ahorro de costos y trabajo de los servidores públicos (Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, 2019, artículo 22).

Celeridad. Se refiere a que, la administración pública, como responsable del trámite del procedimiento administrativo, lo realice de la manera más rápida sin incurrir en dilaciones innecesarias o llevando a cabo actuaciones procedimentales que impidan el dictado de la resolución en un tiempo razonable (Brewer Carías, 2021). Se relaciona con el principio de oficiosidad.

Eficacia. Delgadillo (2016) señala que este principio "se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa debido a la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación" (p. 206). En apego a este principio, la autoridad debe hacer del procedimiento administrativo, un medio ágil y simple para la efectiva satisfacción de necesidades de los administrados, por ejemplo, al integrar el expediente en una sola sede administrativa, eliminar la duplicidad de plazos, reiterar a los particulares los requerimientos ya cumplidos y apurar la tramitación de los expedientes para emitir una pronta resolución.

Publicidad. Este principio es de vital importancia, porque garantiza la participación del administrado en el trámite del procedimiento, ya que el expediente no debe ser un secreto para el interesado, sino que los actos que lo integran son de naturaleza pública y de acceso público (Brewer Carías, 2021). Habrá excepciones a esta regla tratándose de la información clasificada en la legislación de transparencia.

Otro aspecto importante de este principio es que, coincide con el principio de transparencia, en el sentido de que las constancias que integran el expediente que se instaure con motivo del procedimiento administrativo, deben ser públicas en cualquier etapa procedimental (Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, 2018, artículo 44).

Buena fe. En la relación de los particulares con la administración pública, opera la presunción de la buena fe. Por una parte, este principio se refiere a que, en la actuación administrativa, tanto los servidores públicos como los administrados no deben utilizar artimañas, que lleven a engaño o error al interesado, porque de ser así, el acto administrativo sería invalidado por ser fruto de un acto viciado (Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, artículo 17 fracciones VII y VIII). Por otra parte, el mismo principio conlleva que el procedimiento administrativo será orientado por la confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los ciudadanos y de los servidores públicos. Éstos deben actuar con honradez, lealtad y rectitud (Navarro, 2019).

Oficiosidad. Navarro (2010) y Mejía (2022) coinciden en llamarlo principio de oficialidad. A diferencia de los procesos civiles, en los que la voluntad de las partes es la ley suprema porque se dirimen intereses de carácter privado, el procedimiento administrativo responde al interés público, apoyando su desarrollo a las etapas señaladas por la ley, por lo que, en ese contexto, la administración pública está obligada a tramitarlo hasta su resolución sin que medie petición del interesado.

Transparencia. Este principio indica que la transparencia permite ver con claridad y diafanidad la actuación de los órganos de la administración pública (Dromi, 2004), que comprende por supuesto al procedimiento administrativo, lo que permite y favorece la publicidad real, es decir, que no haya procedimientos secretos y que el administrado

tenga una participación efectiva y acceso a su expediente cuando lo desee, sin ningún tipo de condicionamientos y que le sea brindada todo tipo de información relacionada con el procedimiento administrativo de su interés (Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, 2018, artículo 21 último párrafo), dado que la información gubernamental debe ser pública, pero con la excepción de la protección que marque la legislación en materia de protección de datos personales.

Gratuidad. El procedimiento administrativo debe tener carácter gratuito, lo que conlleva que el ciudadano no irrogue gastos por el trámite respectivo. Las leyes y códigos reglamentarios contienen este principio, sin embargo, las excepciones se presentan cuando el particular tiene que pagar derechos en casos como la expedición de constancias o documentos para acreditar algún interés o situación relacionada con el procedimiento (Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, 2018, artículo 45).

Informalidad. Mejía (2022) y Lucero (2019) lo denominan "antiformalismo". La administración pública está impedida para exigir a los administrados en el procedimiento administrativo, mayores formalidades que las señaladas por las leyes (Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, 2017, artículo 35), para eliminar trámites o etapas no esenciales que obstaculicen el trámite y la resolución del procedimiento en tiempo y forma. Al respecto, Brewer (2021) subraya que "dado el principio de economía y celeridad, es evidente que la prescripción de formas no puede convertir al procedimiento en un bosque de informalidades que entraban la acción administrativa" (p. 74).

Este principio, asimismo, debe interpretarse en favor del administrado, más no de la autoridad, ya que ésta tiene la obligación de requerir informes y realizar actuaciones para mejor proveer en la resolución del procedimiento, pues es de interés público realizar la interpretación más favorable al gobernado, para evitar el ejercicio efectivo de sus derechos (CPEUM, 2011, artículo 1º).

Además de los principios que ya han sido explicados, se considera pertinente analizar dos más que también resultan fundamentales para el procedimiento administrativo: el principio de la verdad material y el principio de la buena administración.

Aunque no se prevea expresamente en algunas legislaciones de procedimiento administrativo local, de sus preceptos sí puede advertirse que se hace referencia al principio de la verdad material, como es el caso de Oaxaca (Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, artículo 22 fracción V). Este principio consiste en que la autoridad administrativa tiene la obligación de valorar todos los hechos y pruebas que consten en el expediente que se haya instaurado con motivo del procedimiento, aunque no hayan sido planteados o alegados por el particular o derivados de las probanzas ofrecidas. Incluso, puede recabar la autoridad las pruebas

que estime necesarias (Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, 2018, artículo 75), debiendo tomar en cuenta cada elemento sin dejar nada pendiente, para dictar la resolución que finalice el procedimiento administrativo.

Por otra parte, la buena administración pública no sólo debe verse como derecho, sino también como principio de actuación administrativa (Rodríguez-Arana, 2013), porque las autoridades deben caracterizar su actuación por su servicio objetivo al interés general. Al respecto, Rodríguez- Arana (2013) subraya que "las reformas administrativas deben levantarse en función de las necesidades públicas de las personas y no en función de los intereses burocráticos o tecnocráticos de las administraciones públicas" (p.27). Le corresponde al Estado impulsar las políticas y adecuaciones legislativas pertinentes para que se facilite la participación ciudadana y la satisfacción de sus necesidades para garantizar la dignidad humana y el efectivo ejercicio de todos sus derechos fundamentales.

Los principios en la "despapelización" del procedimiento administrativo local

En México, la incorporación del derecho a la buena administración en las constituciones locales ha sido mínima, pues como se ha dicho, sólo Oaxaca, la Ciudad de México (Constitución Política de la Ciudad de México, 2016, artículo 7) y Yucatán (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, 2023, artículo 2) lo han hecho. Éstas dos últimas entidades federativas contemplan como principio el uso de las tecnologías de la información y en ese sentido, aún no se encuentra establecida la obligatoriedad del procedimiento administrativo digital en México, sino que es optativo. Algunas legislaciones, como por ejemplo, la Ley de Gobierno Digital de Durango (2018) hacen referencia a la implementación gradual de esta modalidad.

En cuanto al uso de la tecnología, debe referirse que en México,[1] para 2025, de las personas de 6 años y más en el ámbito urbano, 88.9 % fue usuaria de internet; en el ámbito rural, 75.2 por ciento. Aunque estos indicadores denotan el uso de internet en la población mexicana, una situación consiste en el acceso a redes sociales y páginas de carácter parecido que es lo más común y otra cuestión es la atinente a la interacción de la ciudadanía con una administración pública digitalizada.

En ese sentido, Damsky (2019) reconoce que "la despapelización, el expediente y la notificación electrónica, la firma digital y los actuales atributos de e-government junto con los sitios de internet gubernamental interactivos forman ya parte de nuestro presente" (p. 170). Por ello, es pertinente comparar los adelantos que, en otros países como Chile y El Salvador, se han desarrollado. Se hace referencia a estos sistemas jurídicos puesto que pertenecen a países de América Latina, por dos razones: la

1 Véase inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2026/endutih/ENDUTIH_25_RR.pdf?fbclid=IwY2xjawS9E-pleHRuA2FlbQIxMABicmlkETE3SXlXdEZqT0RZb2dGbHc0c3J0YwZhcHBfaWQQMjIyMDM5MTc4ODIwMDg5MgABHhf3Z1EicH9xOvxt5OXl885Gnc07iZ_rt2-LxeTphbgLxYzpT9SQSmLOgmlC_aem_m1LVwJdNtY_S6MWZx3jYfw

primera, que integran la misma familia jurídica a la que pertenece el ordenamiento jurídico mexicano, que es la familia romano-canónica y por ello, su sistema de producción legislativa es idéntico, y además, porque son países que coinciden en el idioma español y en el régimen republicano.

La finalidad de conocer y analizar los principios del procedimiento administrativo digital que ya está en uso en estos países consiste en tener un ejemplo que pueda ser de utilidad al momento de implementar la digitalización en la función administrativa en las entidades federativas de México. Empezando con Chile, es obligado el trámite electrónico del procedimiento administrativo electrónico (Ley de Transformación Digital del Estado, Nº 21.880, 2019) bajo las siguientes reglas esenciales: las notificaciones serán electrónicas, las solicitudes se harán por ese medio, lo mismo que la presentación de cualquier otro documento, el expediente que se integre con motivo del procedimiento también será electrónico, las solicitudes que se presenten en papel serán convertidas al formato digital y se hace referencia especial al principio de interoperabilidad, que "consiste en que los medios electrónicos deben ser capaces de interactuar y operar entre sí al interior de la Administración del Estado" (Camacho Cépeda, 2023, pág. 294).

Camacho Cépeda (2023) advierte que, en la legislación en comento, se incorporaron principios novedosos para el procedimiento administrativo digital que ella describe de la siguiente manera:

Principio de neutralidad tecnológica: deja espacio para que las leyes puedan adaptarse a las nuevas tecnologías que vayan surgiendo, salvaguardando así la seguridad jurídica de todas las transacciones.

Principio de actualización: los órganos de la Administración del Estado deberán actualizar sus plataformas a tecnologías no obsoletas o carentes de soporte, así como generar medidas que permitan el rescate de los contenidos de formatos de archivo electrónicos que no caigan en desuso.

Sobre el principio de actualización de la administración pública, sin duda es muy pertinente la preservación de archivos antiguos dentro de una base de datos, dado que algunas comunidades (por ejemplo, en el Estado de Oaxaca) resultan frecuentes los conflictos internos que han provocado la desaparición de los archivos documentales de las municipalidades. De igual forma, cuando se sufren eventos naturales como el sismo del año 2017, en donde se derrumbaron edificios los cuales albergaron dependencias gubernamentales. En consecuencia, dichos archivos se perdieron por completo.

Es por ello que la base de datos a disposición de la ciudadanía y de los servidores públicos, asegurará la observancia de los principios de publicidad y transparencia, además de que se disminuye significativamente el riesgo de discriminación hacia las personas.

Principio de equivalencia funcional: consiste en que los actos administrativos suscritos por medio de firma electrónica serán válidos y producirán efectos idénticos que si se hubieren llevado a cabo en soporte de papel.

Principio de fidelidad: consiste en que todas las actuaciones del procedimiento se registrarán y conservarán íntegramente y en orden sucesivo en el expediente electrónico, el que garantizará su fidelidad, preservación y la reproducción de su contenido (p. 293- 294). En el caso de El Salvador, Oliva de la Cotera (2025), tomando como ejemplo la Ley 40/2015 de España, sostiene que un procedimiento administrativo sancionador digital debe observar esencialmente estos principios:

Intervención humana: la decisión de sancionar debe ser asumida por una persona física, como por ejemplo un servidor público.

Es indispensable tener presente este principio, porque la labor de la autoridad resolutora no es solamente basada en su intelecto, sino que debe existir "un entendimiento moral de las situaciones particulares de cada persona que va en busca de justicia y espera que se le juzgue sin ser apartada de su contexto" (Paredes, 2022, pág. 89).

Transparencia: el ciudadano debe obtener una explicación comprensible de cómo se llegó a esa decisión por parte de la administración pública.

No discriminación: que no se contengan en las etapas del procedimiento sesgos discriminatorios por razón de género, edad.

Imputación y responsabilidad: la actuación administrativa por un error digital siempre recae en la administración pública (Oliva de la Cotera, 2025, p. 41).

En el tema de la economía procesal y la publicidad, se tiene la expectativa de que la digitalización reducirá costos financieros, tanto para la administración pública como para la ciudadanía. En el primer caso, para reducir el volumen de los expedientes en papel y el tiempo que toma su manejo de esta forma tradicional. En el caso de la ciudadanía, la digitalización permitirá que desde un teléfono celular tengan el acceso a consultar su expediente desde cualquier lugar.

Conclusiones

El trámite del procedimiento administrativo ha transitado hacia la modernización basado en el uso de las tecnologías de la información y los principios siguen siendo importantes como mandatos de optimización, porque permiten volver más eficiente la actividad de la administración pública, el cual debe tener un enfoque más humano, debido a que su objeto principal es la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, lo cual es el fundamento de la buena administración, ya sea como derecho o como

principio. En los estados de la República Mexicana, por otra parte, se encuentra en fase de implementación la digitalización del procedimiento administrativo.

En América Latina, diversos países tuvieron avances en la implementación del procedimiento administrativo electrónico. En el caso de Chile y El Salvador tenemos un ejemplo que puede aplicarse en nuestro país a nivel local, por tratarse de países que tienen un sistema jurídico similar.

Del análisis de la legislación de procedimiento administrativo de los países mencionados se observa que se crearon otros principios propios del procedimiento administrativo electrónico; sin embargo, dado su contenido, es necesario que los principios tradicionales del procedimiento administrativo complementen la modalidad digital para dar seguridad jurídica a la ciudadanía. Los principios del procedimiento administrativo tradicional siguen siendo funcionales en la digitalización de éste con los ajustes pertinentes.

En contraste, la desventaja que se observa ante la obligatoriedad del procedimiento administrativo digital, consiste en que mucha gente puede no sentirse cómoda con él y que prefiera el trámite tradicional en papel, porque lo aprecien complejo al principio de su implementación, puesto que pueden sentir que se encuentran desprovistos de las habilidades para manejar la tecnología, ya sea por el tema generacional o un tema económico. Al no contar con la opción de escoger la modalidad que les resulte más sencilla de utilizar, puede ocurrir que desistan de realizar la petición o gestiones necesarias para la satisfacción de una necesidad, lo cual vulneraría sus derechos fundamentales y contravenir el principio a la buena administración así como el interés público que debe observarse en el procedimiento administrativo para garantizar el bien común.

En México, el procedimiento administrativo electrónico es opcional en algunas entidades federativas, lo cual permite que la ciudadanía adopte la forma que le resulte más cómoda para la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, no debe perderse de vista que la intervención humana en la resolución del procedimiento administrativo digital garantiza que el fallo se emitirá acorde al contexto humano y moral de cada caso planteado.

Fuentes de consulta

Álvarez Ledesma, M. (2020). Introducción al derecho. México: Mc Graw Hill.

Brewer Carías, A. R. (2021). Código de Leyes de Procedimiento Administrativo en Iberoamérica (2a ed.). Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

Camacho Cépeda, G. (2023). La digitalización del procedimiento administrativo y de los principios que lo informan. En T. d. Barrera, Actualidad y perspectivas del Derecho Administrativo en México en la obra de Jorge Fernández Ruíz. México: Tirant lo Blanch.

Damsky, I. A. (2019). Desde los derechos. Buenos Aires: Rap.

Del Castillo Velasco, J. M. (1873). Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano (facsimilar ed.). México.

Delgadillo, L. H. (2016). Elementos de Derecho Administrativo (3a ed.). México: Limusa.

Dromi, R. (2004). Derecho Administrativo (10a ed.). Buenos Aires, Argentina : Ciudad Argentina.

Fernández Ruíz, J. (2003). Diccionario de Derecho Administrativo. México: Porrúa.

Fernández Ruíz, J. (2020). Derecho Administrativo. Acto y procedimiento. México: Porrúa.

Fix Zamudio, H. (2005). Concepto y contenido de la justicia administrativa. En M. y. López Olvera, Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz, Derecho Procesal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 19 de 04 de 2026, de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/10.pdf

Fraga, G. (1934). Derecho Administrativo. México: Porrúa.

García de Enterría, E. y. (2020). Curso de Derecho Administrativo II. Navarra, España: Thomson Reuters.

González Pérez, J. (2000). Procedimiento Administrativo Federal. México: Porrúa.

Gordillo, A. (2004). Tratado de Derecho Administrativo. México: Porrúa.

López Olvera, M. A. (2005). Los principios en el procedimiento administrativo. En M. A. López Olvera, Homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz. Derecho Procesal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

López Olvera, M. A. (2014). El control de convencionalidad en la administración pública. México, México: Novum.

Lucero Espinosa, M. (2019). Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada (10a ed.). México: Porrúa.

Martínez Morales, R. (2008). Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático. México: Oxford.

Mejía, H. A. (2022). Manual de Derecho Administrativo. San Salvador: Cuscatleca.

Moderne, F. (2017). Principios generales del Derecho. Método y aceptación en derecho administrativo. Santiago de Chile, Chile: Thomson Reuters.

Navarro, K. (2019). Tratado de Derecho Administrativo Nicaragüense. Managua: Hispanoamericana.

Nettel, B. A. (2017). Buena administración y plazos razonables en el procedimiento administrativo. En e. a. Bello Gallardo Noemí, Derecho administrativo y administración pública. Entre lo sustantivo y lo adjetivo. QUERÉTARO: FONTAMARA.

Oliva de la Cotera, R. (2025). La transformación de la administración pública: el acto administrativo electrónico y la decisión automatizada. San Salvador: Lex Innovation.

Paredes, T. (2022). La innovación tecnológica frente al derecho humano de justicia basada en derechos y principios. En A. Delgadillo López, Tecnologías de la información. Toluca, Estado de México , México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Rodríguez- Arana Muñoz, J. (2011). Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional. México: Novum.

Rodríguez Arana, J. (2021). Código de Leyes de Procedimiento Administrativo en Iberoamérica. (2a ed., Vol. 9). Jurídica Venezolana.

Rodríguez-Arana, J. (julio- diciembre 2013 de 2013). Revista Misión Jurídica. Recuperado el 19 de abril de 2026, de https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf

Justiciabilidad de la naturaleza y el territorio. Un cambio de paradigma: de la buena administración pública en el sector, la interculturalidad y otros derechos humanos emergentes

Sidney Ernestina Marcos Escobar[1]

Resumen: El presente trabajo reflexiona acerca del concepto de buena administración pública desde un enfoque del derecho humano a la naturaleza y territorio. Se plantea que el concepto desarrollado hasta este momento sobre buena administración pública no basta cuando se refiere al sector ambiental. En ese sentido, se plantea la urgencia de construir un concepto propio desde el nuevo paradigma de tutela de la Naturaleza y Territorio como sujetos de derecho, a la luz de la interculturalidad y el enfoque de derechos humanos emergentes desarrollados en la agenda global de la materia. Se sostiene que este cambio de paradigma es necesario para cumplir los estándares internacionales que México ha contraído para la garantía de una justicia intergeneracional.

Palabras clave: Derechos emergentes, justiciabilidad, naturaleza, territorio, justicia intergeneracional, interculturalidad.

Abstract: This paper offers reflections about the concept of good public administration, viewed through the lens of the Human Rights to Nature and Territory. It argues that the prevailing concept of good public administration is insufficient when applied to the environmental sector. Consequently, ir highlights the urgent need to formulate a distinct concept base don the new paradigm, which recognizes Nature and Territory as subjects of rights informed by interculturality and the emerging Human Rights framework establisehd in the global agenda on this subject. It maintains tha this paradigm shift is esential to meeting the international standars Mexico has committed to regasrding the guarantee of intergenerational justice.

Keywords: Emerging rights, justiciability, nature, territory, intergenerational justice, interculturality.

Introducción

Uno de los debates actuales en materia administrativa ha partido del cuestionamiento acerca de la calidad en el servicio público como derecho humano. En ese sentido,

1 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Contacto: sidneymarcosescobar@gmail.com; smarcos@uv.mx; ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8366-4037

en sede nacional se ha configurado la línea jurisprudencial, el cual señala que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos. En esta oportunidad, a partir de una metodología cualitativa, empleando la técnica documental se ha consultado literatura especializada en materia de derecho a la buena administración pública, derechos humanos emergentes y litigio climático, así como diversos instrumentos normativos nacionales e internacionales en la materia con la finalidad de confrontar ideas desde una perspectiva crítica para advertir el estado actual en el México de la justiciabilidad de la Naturaleza y Territorio, como conceptos más abarcativos ante el nuevo paradigma de protección de estos derechos humanos.

A partir de ello, con un enfoque interpretativo hermenéutico, se analiza el concepto ampliamente desarrollado sobre derecho a la buena administración pública incorporando al análisis conceptos propios de la justicia climática y derechos humanos emergentes para dar cuenta de la insuficiencia conceptual aplicable en materia de derechos humanos de la Naturaleza y Territorio.

Acorde a lo anterior, se analizan las obligaciones establecidas en el Derecho positivo mexicano a las autoridades administrativas en materia medio ambiental, en los tres niveles de gobierno, con la finalidad de advertir su corresponsabilidad a efectos de proteger y garantizar el derecho humano al medio ambiente sano, tal cual está señalado en el marco jurídico nacional. Sin embargo, se pone énfasis en la necesidad de cambiar el paradigma de medio ambiente a Naturaleza y Territorio, como sujetos de derecho por sí mismo, aunado a la incorporación de la perspectiva intercultural, con la finalidad de construir un concepto propio de buena administración pública en el sector de la Naturaleza y Territorio, con una visión intercultural y hacia la construcción de una justicia intergeneracional. De ahí que se destaquen e interrelacionan conceptos emergentes en materia de derechos humanos como el buen futuro.

Se sostendrá que en el contexto actual de la justicia mexicana no se ha abandonado el paradigma del medio ambiente desde su concepto tradicional que fragmenta sus componentes, aunado a la inobservancia de principios propios de la materia como el principio precautorio, la incorporación de la tutela de derechos humanos emergentes en la que caminan las sociedades actuales atendiendo a la agenda global de cara a la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible y progresividad de los derechos humanos.

Finalmente, se acentuará el problema analizando el mecanismo procesal de Amparo ante la erosión de la institución procesal de interés legítimo que permitía, anteriormente, a cualquier persona y desde luego, a las personas defensoras de derechos humanos activar el mecanismo constitucional y hacer posible la exigibilidad de derechos humanos colectivos y emergentes.

La buena administración pública y el cambio de paradigma del Derecho Humano a la Naturaleza y Territorio

Es posible sostener que de cara a la agenda global en materia de derechos humanos han sido conceptualizados tanto por la doctrina como por la jurisprudencia de Altas Cortes y Cortes Constitucionales una serie de derechos humanos emergentes. En ese sentido, es innegable la relación que estos nuevos derechos tienen con el Derecho Administrativo, en el cual subsiste una de los escenarios más criticados por la doctrina especializada: la dispersión normativa de la materia administrativa.

En ese sentido, cuando se refiere al medio ambiente como sujeto de protección normativa, en el caso mexicano destaca la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la cual se disponen y definen los alcances de las obligaciones generales de las autoridades, en los tres ámbitos de gobierno, por cuanto hace a la protección y garantía del medio ambiente, la observancia y cumplimiento de cada una de las cargas obligatorias por parte de las autoridades se tienen que analizar a partir de lo que la doctrina e incluso la jurisprudencia nacional ha identificado como objetos de protección medioambiental: agua, suelo, aire, fauna, flora, etcétera. Los anteriores elementos son considerados componentes del medio ambiente, que, en el caso mexicano, han merecido desarrollos normativos específicos con miras a su protección y sanción del daño.

El anterior escenario, paradójicamente, ha dificultado el cumplimiento de las obligaciones en materia de protección por parte de las autoridades medioambientales y en la actualidad, desde la perspectiva de la protección intercultural del patrimonio inmaterial de los pueblos y comunidades indígenas ha comenzado a hacerse patente la cierta indivisibilidad con la que debería abordarse la protección del Territorio y el medio ambiente y abarcar en un concepto más amplio como derechos de la Naturaleza (Izquierdo, 2024).

La visión presentada colisiona con la forma en que ha sido abordada la protección del medio ambiente o la Naturaleza desde la administración pública mexicana. En donde si bien, se ha adoptado el concepto de la buena administración pública para destacar elementos como: I) perfiles idóneos; II) participación ciudadana; y III) rendición de cuentas y tecnología (Castro, 2025), los cuales siguen siendo insuficientes para alcanzar, en la específica tarea de protección al medio ambiente y Territorio los estándares que desde una perspectiva intercultural y global se han visibilizado hoy en día en otras experiencias (Corte Constitucional de Colombia, 2105). De ahí que se afirme que tan importante es que en la buena administración pública en el sector ambiental se cuentan con perfiles especializados no solo para la operatividad de las acciones de protección de cada uno de los objetivos, sino también se tengan en cuenta las voces de quienes resultan ser los sujetos de tutela y protección directamente involucrados en casos de riesgo o peligro de daño ambiental, atendiendo al principio

precautorio que opera en la materia como se ha señalado en la Tesis (T. A): I.4o.A.5 A (11a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2225; Reg. digital 2023930 (SCJN: 2021).

Sin embargo, un buen inicio para atender el cumplimiento de las obligaciones ambientales podría dirigirse en el cumplimiento normativo de las obligaciones generales en la materia, por parte de las autoridades, según lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y posteriormente, a fin de cumplir las obligaciones específicas fijadas en las leyes administrativas relativas a los componentes del medio ambiente. Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia ambiental, contenidas en el Acuerdo de Escazú, el cual fue firmado el 27 de septiembre de 2018 y ratificado por el Senado de la República de México el 5 de noviembre de 2020, corresponden a las obligaciones ineludibles para la pervivencia del medio ambiente y el Territorio, que deben ser atendidas de forma diligente con perspectiva intercultural y de cara hacia la garantía del derecho al buen futuro como derecho emergente en materia de derechos humanos, por lo que para hacer posible lo anterior, resulta exigible que en el presente la administración pública del sector ambiental garantice la calidad en el servicio que presta.

En ese sentido, la buena administración pública resulta exigible a las autoridades en puestos de toma de decisiones, dentro de los tres ámbitos de gobierno, de la materia ambiental. Así, desde el punto de vista conceptual, la buena administración pública en materia ambiental debe entenderse como "la elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se requiere satisfacer…cumplirse de la forma más oportunidad y más adecuada para la obtención de los fines objeto de la función pública" (Delpiazzo, 2020, p. 95).

La doctrina especializada ha señalado que el derecho humano a la buena administración pública debe entenderse como aquel derecho que obliga a las instituciones y entidades administrativas funcionen como un engranaje casi perfecto, cuya centralidad, motor y fin último es la persona humana, es decir, las personas para quienes trabajan las administraciones públicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades (Delpiazzo, 2020); sin embargo, esta misma forma de conceptualizar la buena administración pública en el sector medioambiental desde una mirada antropocéntrica, deja de lado la tutela que desde el Derecho Administrativo se debería hacer del Medio ambiente y el Territorio, tal cual se ha comenzado a considerar en otras experiencias regionales de América Latina.

En efecto, el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos ha surgido del ejercicio de repensar al Territorio y a la Naturaleza que tradicionalmente eran considerados objetos hacia los cuales se dirigía la actividad administrativa medioambiental, para ahora reconocerles desde un enfoque jurídico, social y cultural como sujeto de protección o sujeto de derechos. El cambio de paradigma es de suma

trascendencia pues en ese sentido, los que tradicionalmente han sido considerados componentes del medio ambiente: ríos, bosques, montañas, flora, fauna, adquieren protección jurídica por sí mismos y no desde la perspectiva necesariamente de su utilidad, sino su valor intrínseco para la generación de vida y garantía del futuro de la Tierra y la Naturaleza (Sánchez, 2023).

De lo anterior, incluso repensando los elementos hacia la garantía de la buena administración pública en el sector ambiental, no bastaría con que se contara con personas formadas y especializadas en los componentes del medio ambiente, esto es, con acreditación a través de sendas credenciales que pudieran respaldar su conocimiento y experticia en cada componente ambiental, sino que en todo caso, desde una perspectiva más amplia, habría que allegarse del conocimiento de las personas que tuviesen cercanía al Territorio y Naturaleza. Esto es, es necesario comenzar a visualizar la configuración de la perspectiva intercultural en el sector administrativo Territorial y de la Naturaleza.

Desde luego, desde el Derecho Positivo, no pasa desapercibido que en el artículo 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se establece que el objeto de regulación de tal normatividad es "[...] la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción" (Cámara de Diputados, 2026). En este sentido, no hay duda de que las autoridades administrativas de la materia asumieron las siguientes obligaciones:

I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;
II. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
III. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
IV. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.

Sin embargo, la experiencia empírica permite afirmar que muchas de estas obligaciones a la fecha han sido incumplidas, preponderantemente por la falta de acciones preventivas en la materia, lo que se ha traducido en daños ambientales que a la fecha son incalculables, no solo económicamente, sino desde una perspectiva intercultural e intergeneracional (Bescós, 2025).

En ese sentido, a diferencia de otros ámbitos administrativos de cara al público, en materia ambiental las obligaciones específicas de protección y garantía del derecho al medio ambiente sano, desde la perspectiva anterior siguen sin cumplir el estándar internacional configurado tanto por instrumentos internacionales, como desde la perspectiva de la agenda global en materia de protección a la Naturaleza y el Territorio, así como la interculturalidad. De ahí que, la afirmación del derecho a

la buena administración pública en materia ambiental, debiera ser repensada en México, para incluir elementos específicos en el tamiz de lo que debería ser la buena administración pública en materia de Naturaleza y Territorio.

Desde el punto de vista del mero Derecho Positivo, la buena administración pública en materia ambiental se ha entendido como la obligación de las autoridades a actuar bajo elementos de prevención de daño ambiental a los objetos de protección; la identificación de sujetos de responsabilidad medioambiental; la estructuración de rutas de acción en caso de afectaciones inminentes y planes de acción urgente ante afectaciones reales en el entorno medioambiental. Sin embargo, las anteriores acciones, han sido consideradas, en experiencias internacionales como respuestas a amenazas latentes, a partir de la evaluación de impacto ambiental (EIA).

Este tipo de evaluación en el Derecho Ambiental está asociada a la acción de evaluación por parte de la autoridad cuando se pretende realizar alguna actividad potencialmente dañina para algún objeto medioambiental. Por ello, implica como tal que la autoridad ambiental ante la realización de una obra o la realización de una actividad que los particulares o bien, incluso agentes estatales, dentro del territorio de un Estado, que pudiera implicar afectaciones tales como la degradación o incluso datos irremediables de alguno de los componentes del medio ambiente. Asimismo, actividades que pudieran implicar la afectación de la calidad de vida de poblaciones, de forma significativa, esté sujeta a un procedimiento sumamente cuidadoso de evaluación de impacto ambiental, previo, no solo a la ejecución de la actividad, sino a la autorización que la autoridad administrativa pudiera emitir. Sin embargo, nuevamente, en la experiencia mexicana, escapan de este tipo de evaluaciones los estudios de afectación del patrimonio inmaterial, Territorial, Cultural y de la Naturaleza que en muchas ocasiones se generan en perjuicio de pueblos y comunidades indígenas, o bien, incluso en medios urbanos, pero que indistintamente afectan derechos intergeneracionales, entre los cuales se encuentra el buen futuro como derecho emergente de los derechos humanos (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

El principio preventivo en materia ambiental

Ahora bien, este principio ampliamente desarrollado en el Derecho Ambiental se originó en el derecho internacional, a través de la resolución pronunciada en 1942, en el caso Trail Smelter el cual abordó la contaminación transfronteriza entre Estados Unidos y Canadá. En esta decisión judicial se estableció la prohibición expresa impuesta a un Estado de causar daño al territorio de otro (Reports of International Arbitral Awards, 1942). Esta prohibición se incorporó como costumbre internacional por determinación de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Pulp Mills (CIJ, 2006). A partir de esta sentencia internacional el principio preventivo se consolidó en instrumentos internacionales de soft law en materia ambiental.

Los instrumentos internacionales en los que se encuentra previsto el principio preventivo son los siguientes: Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. En tales instrumentos internacionales se señala que los Estados tienen la obligación de asegurarse de que las actividades que se realicen en su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas ubicadas fuera de la jurisdicción nacional (SCJN, 2023).

De igual forma, es posible afirmar que este principio se ha incorporado como uno de los principios fundamentales en materia ambiental en diversos tratados internacionales, tales como: el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otros.

Atendiendo al principio preventivo, en la experiencia mexicana se han justificado diversas acciones en la política pública de protección al ambiente, por ejemplo en materia de calidad del aire con el Programa de verificación vehicular, implementado por la Secretaría del ramo en cada entidad federativa y que forma parte de la acciones para la reducción de las emisiones de gases contaminantes emitidas por automóviles, que potencialmente alteran la capa de ozono, aunado a la eliminación de la circulación vehicular de aquellos automotores poco amigables con el medio ambiente y específicamente, con el aire (SCJN: 2016).

En efecto, el principio preventivo comprende, en primer término, que las autoridades administrativas en materia ambiental deben realizar acciones que se traduzcan en la prevención de acontecimientos dañosos a los componentes del medio ambiente. Para ello, no basta con solo tener conocimiento de las obligaciones normativas explícitas que se señalan en las disposiciones legislativas de la materia en el ámbito de sus competencias, sino que conlleva la obligación de generar en sede administrativa acciones concatenadas, coordinadas y con miras al mantenimiento del medio ambiente y sus ecosistemas.

Lo anterior, implica, como se dijo antes, que sea exigible un nivel de especialización tal que permita a las autoridades ambientales trazar planes de acción especializados para la conservación de los componentes del medio ambiente y de esta manera, cumplir con sus obligaciones de preservar y propiciar la mejoría del ambiente; así como proteger la biodiversidad y en específico, prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo de conformidad con la Ley General de la materia (Cámara de Diputados, 2026).

En la doctrina especializada se señala que: “no obstante, el deber de no dañar a otro tiene carácter principal, también involucra el principio de prevención según el cual los daños deben ser evitados, tanto deriven de actos lícitos como de infracciones

contractuales" (Santos Briz. Citado por Cafferatta, 2004). De lo anterior, podría señalarse que la prevención directa de un daño al medioambiente se trata de una hipótesis que se confronta con la hipótesis de daños reales producidos y que, a su vez, estos se prolongan en el tiempo, advirtiendo la posibilidad de cesar los daños o frenar la actividad dañosa. A su vez, el autor citado se pronuncia en el sentido de que el principio de prevención se manifiesta a través de la realización de una acción inmediata ante la presencia de actividades que configuren estados de peligro, los cuales excedan de los estándares apropiados para ello, determinados previamente por el sector que sea el responsable de velar por el componente del medio ambiente del que se trate, lo que implicaría que esa determinación se realizará de forma anticipada, con miras a la evitación de daños, lo que implicaría por sí mismo un ejercicio de predicción o pronóstico de daño a evitar.

De esta forma, hay que destacar que la interpretación y alcance de este principio, según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) al referirse a la obligación de prevención de cara a los posibles daños al medio ambiente enfatiza que las obligaciones estatales se traducen en que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tomen acciones a efectos de respetar y garantizar los derechos a la vida y la integridad personal, en virtud del principio de interdependencia que rige en materia de derechos humanos. De manera puntual, la CorteIDH (2017) ha enfatizado que "la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente, tomando en cuenta que frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental".

En ese sentido, los Estados, a través de las autoridades ambientales, empleando todos los medios a su alcance, deben realizar acciones tendentes a evitar que las actividades que se ejecutan en su territorio causen daños significativos. Esta actividad de prevención por parte de las autoridades se rige por un estándar de debida diligencia, el cual sitúa a las autoridades en un cumplimiento forzado de sus obligaciones en materia de prevención ambiental, esto implica que sus actividades para el diseño de planes de prevención del daño ambiental deben ser apropiados y proporcionales al grado de riesgo de daño ambiental que hayan sido identificados en estudios previos y oportunos. De esta manera, podría afirmarse que las medidas adoptadas por un Estado para la conservación de ecosistemas frágiles serán mayores y distintas a las que corresponda adoptar frente al riesgo de daño ambiental de otros componentes del medio ambiente (CoIDH, 2017). Se afirma lo anterior pues la actividad preventiva parte de identificar todos los riesgos y categorizarlos de forma gradual para su mitigación oportuna.

Lo anterior pudiera parecer amplio, pero una de las aportaciones al *soft law* interamericano ha consistido en que la CoIDH ha señalado que dentro de las medidas específicas que los Estados deben tomar para cumplir con la obligación de prevención, se encuentran las siguientes acciones: I) regular actividades que puedan causar un

daño significativo al medio ambiente, de manera que disminuya cualquier amenaza a los derechos a la vida y la integridad personal; II) supervisar y fiscalizar actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente, para lo cual deben poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, entre los cuales se incluyen tanto medidas preventivas como medidas de sanción y reparación; III) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto, cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente, independientemente que la actividad o proyecto sea realizado por un Estado o por personas privadas. Estos estudios deben realizarse de manera previa, por entidades independientes bajo la supervisión del Estado, abarcar el impacto acumulado, respetar las tradiciones y la cultura de pueblos indígenas que podrían verse afectados y su contenido debe ser determinado y precisado mediante legislación o en el marco del proceso de autorización del proyecto, tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y la posibilidad de impacto que tendría en el medio ambiente; IV) establecer un plan de contingencia a efecto de disponer de medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales, y V) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental, inclusive cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado, utilizando la mejor tecnología y ciencia disponible (CoIDH, 2017).

Mientras tanto en el marco jurídico nacional la prevención en materia ambiental está prevista en el artículo 3, fracción XXVI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En esta legislación se señala que consiste en “El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente” (Cámara de Diputados, 2026). Asimismo, el principio preventivo se considera en el orden jurídico ambiental como uno de los principios de política ambiental que deben guiar la formulación y conducción de la política ambiental general (SCJN, 2023).

Si bien en la literatura especializada se ha señalado que el principio preventivo en el contexto nacional se debe entender en el sentido de que quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente y que también está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, son las personas servidoras públicas del ramo, quienes en el ámbito de sus competencias deben vigilar y en todo, caso diseñar o responsabilizarse del diseño de los planes preventivos del daño ambiental, lo cual, como se ha insistido requiere poseer no solo un perfil especializado sino de cierta calidad que esté a la altura de los estándares internacionales a satisfacer a los efectos de la preservación del medio ambiente y sus componentes.

En ese sentido, es relevante la interpretación que de este principio ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México (SCJN), al señalar que el principio de prevención es fundamental para la protección efectiva del derecho humano a un medio ambiente sano. En ese sentido, se afirma lo siguiente: “se fundamenta en el conocimiento que debe tenerse acerca de determinada situación riesgosa para el medio

ambiente, el cual permite anticipar acciones para evitar daños ambientales, esto es, se adopten medidas anticipadas para evitar su deterioro", tal como decidió en el Amparo en Revisión 641/2017, resuelto por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2017). Desde luego, este principio está relacionado con el principio precautorio que, a continuación, se desplegará para advertir que ambos rigen, en todo caso, el actuar de las autoridades administrativas a los efectos de prevención y conservación del medio ambiente.

En efecto, al realizar la interpretación de este principio la SCJN ha señalado que el mismo tiene relación estrecha con el deber de cuidar el medio ambiente, por lo que se considera que la prevención del daño ambiental se puede realizar a través de, por lo menos, tres deberes de cuidado ambiental:

> a) Contar con un sistema de evaluación de impacto ambiental el deber de someter a éste los proyectos que ocasionan efectos significativamente adversos contra el medio ambiente; b) crear normas de calidad y emisión ambientales y del deber de respetarlas; y c) contar con un régimen de responsabilidad ambiental y de sancionar las conductas que atenten contra él, así como de perseguir la reparación del entorno en los causantes de daños, y su respectivo correlativo de soportar las sanciones y el deber de reparar el daño causado (SCJN, 2023, p. 26).

El principio precautorio en materia medioambiental

Por su parte, el principio precautorio o de precaución se originó en el derecho alemán a través del principio Vorsorge (Gilbert, et. al, 2009), el cual se basa en que la sociedad debe tratar de evitar los daños medioambientales mediante una cuidadosa planificación anticipada (SCJN, 2023). Este principio se incorporó en 1982, en la Carta Mundial de la Naturaleza de la Organización de las Naciones Unidas y se hizo énfasis en que las actividades que impliquen grandes peligros para la naturaleza no se llevarán a cabo cuando no se conozca cabalmente sus posibles efectos perjudiciales (ONU, 1982).

Con posterioridad, fue en el año 1992, cuando en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se estableció en el principio 15, con mayor precisión, el alcance e importancia del principio precautorio en materia medio ambiental al señalarse que:

> Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (ONU, 1992).

Al respecto, cabe mencionar que, si bien los tratados internacionales antes referidos conforman el soft law internacional en materia ambiental, no menos cierto es que su carácter no vinculante hace aún más patente la necesidad de que los Estados, desde un compromiso moral internacional no solo con el medio ambiente, sino con la preservación de las especies, los ecosistemas y la propia humanidad, en mayor o menor medidas, tracen rutas para la realización de las acciones encaminadas a la preservación y cuidado especializado del medio ambiente y sus componentes.

Lo anterior, se considera que solo es posible si las autoridades mexicanas en la materia tuvieran la oportunidad de una especialización, atendieran el marco jurídico que les impone obligaciones ambientales, pero, sobre todo, impulsan desde su actividad la elevación de la calidad en el servicio público de la materia ambiental para alcanzar a corto o mediano plazo los estándares internacionales que se han trazado en este ámbito y en particular, de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Por lo tanto, el principio precautorio que rige en materia ambiental, el cual consiste en que, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es dañina para el medio ambiente, deben adoptarse, de forma inmediata, todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre un posible daño debe aplicarse en la implementación de acciones prontas y anticipadas por parte de la autoridad ambiental para evitar, en lo mayor posible, cualquier afectación al medio ambiente y sus componentes, presupone un cierto adelantamiento en las acciones por parte de las autoridades ante cualquier actividad que sea amenazante o riesgosa para el mantenimiento del medio ambiente. Por ello se considera que, para lograr esa anticipación en las acciones, es imprescindible contar con un conocimiento especializado del medio ambiente y sus componentes, pero sobre todo, actuar bajo estándares de calidad que permitan advertir actividades de peligro de primer y segundo orden, esto es, realizar tareas, un tanto predictivas de los efectos dañinos que una actividad humana podría traer aparejada para el medio ambiente y mitigar tales daños o disminuirlos en mayor medida.

Perfiles de especializados y con enfoque intercultural en materia de territorio y naturaleza como presupuesto del respeto a los derechos humanos emergentes en la materia

Como se ha señalado con antelación, la materia ambiental se rige por ciertos principios que han sido ampliamente desarrollados sobre todo en el derecho internacional. Ello no ha sido óbice para que en el marco jurídico mexicano se establezca la protección del medio ambiente sano desde el marco jurídico constitucional, así como en la legislación de la materia.

En el caso, la materia ambiental, por disposición expresa del artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional se ha establecido que esta materia es concurrente y por ello,

corresponde al Congreso de la Unión la facultad de distribuir la función de su protección entre las entidades federativas, a través de las disposiciones legislativas necesarias. De ahí que la configuración de las competencias se encuentre establecida en un sistema de legislación armonizado, en el cual tengan corresponsabilidad tanto los gobiernos municipales, estatales y de la Federación. Igualmente, ante la importancia de los gobiernos municipales para formar parte de este sistema nacional, las autoridades de este ámbito de gobierno deben emprender acciones tendentes al cumplimiento de las obligaciones correspondientes para lograr los objetivos de preservación, cuidado y mantenimiento del medio ambiente.

Lo anterior permite señalar que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, que tengan competencia en materia medioambiental, deberán ejercer no solo las facultades que se establezcan en el orden jurídico, de acuerdo con sus competencias, sino prever y anticipar los riesgos de daño al medio ambiente o alguno de sus componentes respecto de los cuales les resulte competencia por ubicarse en su territorio.

En ese sentido, la evolución de la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha propiciado la interpretación del rubro siguiente: “PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL” (SCJN, 2012). En el criterio jurisprudencial anterior, se especificó que, a través de una ley general, el Congreso de la Unión es el órgano que establece la concurrencia de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Es decir, por medio de ésta se distribuyen las competencias que a cada uno corresponda.

De la misma manera, en dicho precedente, se postuló que la Federación tiene las facultades de dirigir las acciones en materia ambiental de forma primaria. Esto implica que tiene la obligación de definir el ámbito y el tipo de relaciones de competencia de coordinación o colaboración con los demás componentes del Estado (Entidades federativas y municipios). En ese sentido, el artículo 1o, fracción VIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece (Cámara de Diputados, 2026) que ese ordenamiento es reglamentario de las disposiciones de la Constitución Federal en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente y tiene por objeto establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en cuestión ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, imponiendo, por lo tanto, las delimitaciones de las competencias a las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, desde el reconocimiento que se ha hecho de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes a nivel constitucional, desde el año 1994 y de forma más reciente, en el 2024, es inconcuso que una de las cuestiones a considerar en cualquier acción de prevención de daño a la Naturaleza y Territorio debe tener una mirada intercultural e intergeneracional, con la finalidad de asegurar tanto la buena administración pública en el sector específico, así como la diversidad de la cosmovisión que resulta aplicable a los efectos de acciones preventivas o bien, de reparación del daño ocasionado a la Naturaleza y Territorio.

Si bien, las acciones de prevención en la materia que a la fecha se disponen en el Derecho Positivo incluyen a las autoridades en los tres ámbito de gobierno, siguen dejando fuera a los pueblos y comunidades indígenas, que en la mayoría de los casos son quienes habitan el Territorio y resienten los daños ocasionados por acciones que implican su destrucción. De ahí que las acciones de coordinación a efectos del cumplimiento de los objetivos de preservación, cuidado y prevención de daños a la Naturaleza y Territorio deben integrar a los pueblos y comunidades indígenas, para tomar en cuenta sus conocimientos, aportaciones y poder configurar una buena administración en el sector de la Naturaleza.

A su vez, el cumplimiento de las obligaciones de prevención y garantía del derecho humano al medio ambiente sano, desde el enfoque de la Naturaleza y Territorio como sujetos de derecho no debe analizarse solo desde el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legislativas de derecho positivo interno, sino también observando los compromisos contraídos como parte de la comunidad internacional, pues los instrumentos de soft law internacional, así como la propia Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible imponen una serie de obligaciones al Estado mexicano, a efectos de configurar una mejor calidad de vida para los seres humanos, seres vivos y ecosistemas existentes en el Territorio y la Naturaleza, garantizando así no solo una buena administración pública en el sector, sino un buen futuro para las presentes y siguientes generaciones de seres vivos.

Omisiones de la autoridad medioambiental en materia de derecho humano al medio ambiente sano

Hasta este momento se ha destacado la importancia de que las autoridades en materia ambiental, de los tres órdenes de gobierno, esto es, desde la perspectiva estrictamente del Derecho Positivo mexicano. En ese sentido, el marco jurídico actual impone obligaciones a las autoridades del sector en materia de prevención, preservación, restauración y mejoramiento del ambiente y de sus componentes, aun con todas las objeciones que se han dejado señaladas a lo largo de este texto.

También se ha hecho hincapié en la importancia de que las personas servidoras públicas en los puestos de toma de decisión, para la garantía de buena administración

pública en el sector, cumplan los requisitos que la doctrina especializada ha señalado a la fecha. Sin embargo, se ha destacado que ello no basta cuando se refiere al sector de la administración pública que tiene como objeto del servicio público la protección de la Naturaleza y el Territorio. En efecto, la forma de comprensión del medio ambiente, a partir de componentes del mismo, probablemente no es la mejor para entender las implicaciones, importancia y necesidad de protección de la Naturaleza y Territorio, desde el Derecho Administrativo, pues esto ha llevado a que, en el caso mexicano, se sigan mirando como objetos o netamente componentes, como si se tratasen de elementos aislados, cuando en realidad la Naturaleza y el Territorio deben mirarse como un conjunto vivo, sujeto de tutela y de derechos por sí mismo, cambiando el paradigma tradicional del Derecho Positivo. De ahí que, se sostenga en la doctrina actual de la materia, que en este tipo de funciones que desarrolla el Estado hacia la Naturaleza y el Territorio deban sumarse a los pueblos y comunidades indígenas, para la toma de decisiones, el análisis de acciones de preservación y, eventualmente, en acciones de reparación del daño.

Lo anterior no riñe con la idea y la obligación de que en las distintas instituciones encargadas de realizar acciones específicas en materia ambiental deban contar con áreas especializadas para la realización de estudios, análisis o incluso pruebas periciales para la determinación tanto de acciones preventivas, como en materia de evaluación de daños para los efectos de reparación. Dicho lo cual, es que en la actualidad cuando se han analizado, sobre todo en la jurisdicción constitucional de Amparo actos reclamados consistentes en omisiones de autoridades ambientales, regularmente, suelen analizarse o confrontarse las disposiciones normativas (constitucionales, legislativas e incluso reglamentarias) que rigen la actividad de las autoridades con la realidad de los hechos que sostienen el acto reclamado, pero en muy pocas ocasiones los conceptos de violación en demandas de amparo por omisiones de autoridad se suelen fundar en la falta de calidad en el servicio público del ramo medioambiental o incluso hacer alusión a su protección desde la perspectiva de ser la Naturaleza y Territorio sujeto de derechos por sí mismo.

En efecto, la mayoría de los argumentos normativos y probatorios, en su caso, que se presentan en los escritos de demandas de amparo por omisiones o acciones de autoridades administrativa ambiental que se traducen en daños al ambiente se basan, necesariamente, en la confrontación de aquellas obligaciones que las autoridades de la materia han dejado de hacer o han realizado de forma deficiente, exigiendo, además, a la persona quejosa de amparo la acreditación del llamado interés legítimo. Sirva aquí mencionar que el interés legítimo como presupuesto procesal ha sido reconfigurado desde diversas reformas constitucionales y legales, como se verá en posteriores líneas haciendo mucho más difícil el camino hacia el acceso a la justicia.

De ahí el dotar y reconocer como derecho humano la calidad en el servicio público del ramo ambiental es el primer paso para el cumplimiento de las obligaciones que

el Estado mexicano ha asumido en la materia, sin embargo, ello no estará completo sin el cambio de paradigma para transitar del medio ambiente desde la visión de conformación de componentes y objeto de tutela a la Naturaleza y Territorio como sujeto de derechos por sí mismo, tal y como se ha consensuado a nivel global dejando atrás la visión antropocentrista para garantizar derechos emergentes tales como el buen futuro y los derechos intergeneracionales, desde una perspectiva intercultural.

Lo anterior es una de las formas que permitirían, en el caso mexicano, acceder a la jurisdicción de amparo en casos de litigio ambiental, que tendría efecto en materia de fortalecimiento del principio de interdependencia y progresividad que rigen en materia de derechos humanos, tal como ha sido reconocido en sede de tribunales y organismos internacionales cuando se pone en tela de análisis el derecho humano al medio ambiente sano, o mejor dicho, la Naturaleza y Territorio como sujetos de tutela, configurando de esta forma una justicia intergeneracional (Truccone, 2019).

Por otro lado, no pasa desapercibido que en la jurisprudencia mexicana se ha reconocido la importancia y la interdependencia del derecho al medio ambiente sano con relación a otros derechos humanos: la vida, la salud, el patrimonio inmaterial, así como el derecho al patrimonio intergeneracional regido por el principio de equidad intergeneracional (SCJN, 2023). Sin embargo, el reconocimiento de los derechos sin el cumplimiento de los mismos y sin los instrumentos procesales para su exigibilidad son solo la configuración de un marco normativo utópico.

De ahí que, en materia de legitimación activa, los Estados deban propiciar que cualquier persona pueda poner en conocimiento, denuncia o instar a los tribunales ante el incumplimiento de las obligaciones de las autoridades del ramo ambiental, a efectos de obligar a tomar acciones inmediatas para evitar daños a la Naturaleza y Territorio. El Estado que así prevea el acceso a la jurisdicción constitucional o especializada en la materia, como acontece en algunas experiencias (Tribunal Ambiental Chile, 2012) para la defensa del derecho humano al medio ambiente y otros derechos humanos emergentes interrelacionados, garantiza, a su vez, el derecho humano de acceso a la justicia, tal como acontece en algunas experiencias de la región, como el caso de Chile.

En esta entrega no se analizan como tal cada una de las obligaciones de las autoridades en materia ambiental y las consecuencias de su incumplimiento, sino que solo se busca poner de manifiesto que para la mejor comprensión y, sobre todo, acción del Estado mexicano para la configuración de la buena administración pública en materia de Naturaleza y Territorio, desde un cambio de paradigma, para tomar en cuenta, la especialización, la perspectiva intercultural, el reconocimiento de la Naturaleza y Territorio como un todo sujeto de derechos y con miras al reconocimiento de derechos humanos emergentes como el buen futuro y el de la justicia intergeneracional.

Acceso a la justicia en materia de naturaleza y territorio en México

Por lo anterior, es que resulta necesario referirse a la configuración normativa actual en México para el acceso a la jurisdicción constitucional de Amparo a efectos de la defensa del derecho humano a la Naturaleza y Territorio. En este punto, cabe destacar que en la jurisprudencia mexicana lo que se ha desarrollado es la protección del derecho humano al medio ambiente sano, entendido desde la visión tradicional de medio ambiente y sus componentes. Asimismo, en materia de acceso a la jurisdicción constitucional, el marco jurídico actual en materia de Amparo, a partir de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 2025, restringe la institución procesal del interés legítimo, que permitía a cualquier persona que presenta argumentos en el sentido de ser sujeto de protección de este tipo de derecho por su especial situación frente al orden jurídico de la materia acudir a sede constitucional para accionar la protección de los derechos humanos colectivos en juego, como podría resultar en el caso del medio ambiente sano.

En el caso mexicano, si bien la vía administrativa ofrece algunos instrumentos procesales para acudir a las autoridades y exigir la protección del medio ambiente, suele ser en la vía de Amparo en donde se ha encontrado mayor tutela de este derecho a través del llamado litigio ambiental o litigio climático. Con esta expresión, en un principio, en la doctrina, se hacía referencia a las estrategias litigiosas de asociaciones para la Defensa del Ambiente, regularmente, emprendidas en contra de grandes consorcios o empresas que realizaban actividades dañinas o peligrosas para el medio ambiente (Litigio Climático, 2026). Este tipo de litigios exigen de la conformación jurídica previa de las asociaciones para la defensa del medio ambiente, quienes se enfrentan, regularmente, en condiciones de desigualdad sobre todo de tipo económica contra las empresas que operan, con o sin permisos del Estado. En muchos de los casos, han sido estas mismas asociaciones que han realizado representación de pueblos y comunidades indígenas, quienes de otra forma no tienen posibilidades para realizar la defensa de la Naturaleza y Territorio.

Se hace hincapié a lo anterior, pues el litigio climático tiene como presupuesto esta desigualdad no solo sustantiva económica, sino estructural y procesal. El tema aquí es que este tipo de conflictos se originan, en cierto sentido, por la tolerancia que los Estados permiten a las empresas o a agentes dañosos, a quienes, en algunos casos, incluso les conceden permisos de operación bajo normas de derecho positivo, que sirva decir, se encuentran vigentes desde tiempos considerables y atendiendo a las condiciones actuales y exigencias de cuidado del medio ambiente deben ser revisadas y actualizadas (Litigio Climático, 2026). El estudio de casos apunta que los sectores de petróleo y gas es en los que se concentra la mayor afectación de la Naturaleza y Territorio, siendo este un panorama generalizado en América Latina, El Caribe y México (Litigio Climático, 2026).

Por lo anterior, es que la defensa de la Naturaleza y el Territorio parte de una legítima exigencia de los derechos humanos, de tal suerte que su justiciabilidad debería partir de la garantía a favor de todas las personas y sobre todo de aquellas que pertenecen a pueblos y comunidades indígenas para acceder a la tutela por parte de los tribunales. La idea anterior era la que, en cierto sentido, se encontraba configurada en la Ley de Amparo en México, a partir de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 y que posteriormente, permeó en el texto del artículo 5 de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. En efecto, en el texto de la fracción I del artículo 5 de la Ley de Amparo, de 2 de abril de 2013 señalaba que:

> Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo:
> I. [...] El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Al respecto, en sede del Poder Judicial de la Federación se configuró una línea jurisprudencial de máxima protección al derecho de acceso a la justicia en casos en los cuales se exija el derecho humano al medio ambiente sano. En ese sentido, la jurisprudencia actual permite que a partir del interés legítimo las personas físicas que habitan en el entorno adyacente del ecosistema presuntamente vulnerado, estén legitimadas para promover el juicio de amparo indirecto en materia ambiental, en aquellos casos en los que el acto reclamado se trate de reglamentos de gestión y ordenamiento territorial, el programa municipal de desarrollo urbano y los planes parciales de desarrollo urbano (SCJN, 2024); incluso, se ha configurado el criterio prevaleciente de que en estos casos, para la prueba de vecindad con el componente de medio ambiente que se encuentre señalado como objeto de daño para los efectos de amparo indirecto, bastará que la persona quejosa presente copia de la credencial de elector en la cual se señale un domicilio cercano o adyacente al objeto ambiental materia de amparo, significando con ello, un criterio probatorio configurado bajo el principio pro natura, imperante también en la materia ambiental.

Asimismo, para los efectos de la suspensión del acto reclamado en materia ambiental, se ha construido jurisprudencia a la luz de la interpretación del artículo 131 de la Ley de Amparo, señalando que el texto de este artículo establece un requisito más agravado para el otorgamiento de la suspensión cuando la parte quejosa aduce un interés legítimo, sin embargo, tal cuestión debe interpretarse a la luz del Convenio de Escazú y de los principios pro natura, de prevención y precautorio en materia ambiental (SCJN, 2023b).

En efecto, el artículo 131 de la Ley de Amparo vigente a partir del año 2013 prevé, para estos casos, un requisito más agravado para el otorgamiento de la suspensión cuando el quejoso refiriera interés legítimo, señalando que: "[...] el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento" (Cámara de Diputados, 2013). Sin embargo, la línea jurisprudencial referida, haciendo alusión al soft law internacional, estableció que para los efectos de la suspensión de acto reclamado en casos de derechos ambientales debía interpretarse, a la luz del artículo 8 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o Convenio de Escazú (ONU, 2018), el cual señala en el artículo 8, de acceso a la justicia en asuntos ambientales que:

1. Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.
2. Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento:
    a. cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental;
    b. cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y
    c. cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

De lo que se advierte que cada Estado está obligado a garantizar el derecho humano de acceso a la justicia ambiental, tanto para reclamar cuestiones sustantivas, como de procedimiento, cuando se afecten derechos medioambientales. Es inconcuso que el derecho de acceso a la justicia medioambiental es un derecho que debe garantizarse en sede nacional para hacer posible formal y materialmente el derecho a un medio ambiente sano, o bien, el derecho humano a la naturaleza y el territorio.

Ahora bien, atendiendo al punto 3, del artículo 8 del Convenio de Escazú cabe destacar que el Estado mexicano está obligado a garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, por lo que deberá contar con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; se debe prever una legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional, de tal suerte que las personas puedan iniciar procedimientos judiciales en materia ambiental, sin tener que acreditar elementos mayores para legitimarse como partes procesales en un litigio ambiental. A su vez, las normas procesales ambientales deberían establecer la posibilidad de disponer medidas

cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente.

En efecto, el uso de medidas cautelares en el litigio ambiental es una institución de suma importancia para frenar oportunamente las afectaciones que sean materia de litigación, sin tener necesidad de esperar a la prosecución judicial del expediente principal que se inicie en sede del órgano donde se haya radicado el asunto.

Asimismo, el Estado mexicano, atendiendo al texto del Convenio de Escazú (2018), debe prever, dentro de los procesos judiciales, medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, así como contar con normas procesales que establezcan las reglas y casos en los cuales procederá la institución de la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba. En este sentido, cobra especial importancia la producción de la prueba pericial en materia de daño ambiental, que, en principio, deberían estar a cargo de personas expertas en cada uno de los componentes del medio ambiente, pero que también a la luz de quienes son, en la mayoría de los casos, las poblaciones afectadas, deberían considerarse conocimientos aportados por los pueblos y comunidades indígenas desde una perspectiva intercultural.

Del mismo modo, se debe reconocer que la práctica probatoria pericial en muchos casos por ser justamente una prueba especializada implica elevados costos para los particulares litigantes o incluso organizaciones de sociedad civil defensoras de derechos del medio ambiente y esto implica en los casos reales una limitación a la producción probatoria dentro del litigio ambiental, aunado a que en la mayoría de estas pruebas periciales, cuando se llegan a practicar se dejan fuera conocimientos desarrollados por los pueblos y comunidades indígenas que podrían ayudar a la reparación intergeneracional del daño.

Aunado a ello, se cuenta con mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; así como mecanismos de reparación, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación (ONU, 2018) [traducción propia del autor].

Finalmente, por cuanto hace al derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, el punto 4, del artículo 8 del Convenio de Escazú señala que los Estados deberán establecer: a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo; c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan y d)el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho (ONU, 2018). Se agrega en el punto 5

del citado artículo del Convenio que: “Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda”. Cabe destacar que México firmó el Convenio de Escazú el 27 de septiembre de 2018, ratificando el 22 de enero de 2021, considerándose Estado parte desde el 22 de abril de 2021, por lo que no estamos frente a una norma meramente de soft law internacional, sino que, en el ámbito de las obligaciones internacionales, México se encuentra obligado a su cumplimiento (DOF, 2021).

Lo anterior es de suma relevancia si consideramos que la actual Ley de Amparo, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de octubre de 2025, señala en el artículo 5, fracción I, que: “[...] Tratándose del interés legítimo, la norma, acto u omisión reclamado deberá ocasionar en la persona quejosa una lesión jurídica individual o colectiva, real y diferenciada del resto de las personas, de tal forma que su anulación produzca un beneficio cierto y no meramente hipotético o eventual en caso de que se otorgue el amparo” (Cámara de Diputados, 2025). La reforma legal citada no sólo significa un retroceso en materia de interés legítimo para la defensa de derechos difusos o colectivos, sino en materia del derecho humano al medio ambiente sano, violentando así el principio de progresividad en materia de derechos humanos; pues a ello se debe sumar el texto también reformado del artículo 128 de la Ley de Amparo, que actualmente prevé en materia de suspensión del acto reclamado una serie de restricciones en materia de acceso a la justicia ambiental en México.

Notas a modo de conclusión

De lo expuesto a lo largo de este trabajo, es posible afirmar que la materia ambiental es una materia especializada que merece ser repensada para abandonar el paradigma del medio ambiente y sus componentes como objeto de protección, para transitar a una visión integral e intercultural de Naturaleza y Territorio, como sujeto de derechos que, a su vez, se encuentra interrelacionado con otros derechos humanos emergentes como la buena administración, el buen futuro y la justicia intergeneracional. De ahí que, para garantizar estos derechos humanos en sede administrativa, no basta con el concepto general de buena administración pública, sino que se deba postular la construcción de un concepto propio de buena administración pública para el sector de la Naturaleza y Territorio que acuñó los anteriores elementos más la perspectiva intercultural y de derechos humanos emergentes.

La buena administración pública para la justiciabilidad de la Naturaleza y el Territorio es un concepto que debe partir, por lo tanto, de los derechos humanos como la vida, la salud, el patrimonio inmaterial intergeneracional y el buen futuro. Por ello no basta que el perfil de personas servidoras públicas en puestos de decisión en el sector ambiental cumplan con perfiles dispuestos en las normas de Derecho Positivo, o bien, cuenten con

credenciales formativas en las áreas de los que se han considerado componentes del medio ambiente, sino que genuinamente están formados con perspectiva intercultural y en materia de derechos humanos emergentes, integrando a sus conocimientos saberes con los que puedan contribuir los pueblos y comunidades indígenas.

Del mismo modo, se visualiza que, al tener en cuenta lo anterior, será posible el diseño de políticas públicas de prevención del riesgo o daño a la Naturaleza y Territorio desde una visión integral, que siga los estándares exigidos en instrumentos internacionales, de cara a la Agenda 2030, de Objetivos de Desarrollo Sostenible, interculturalidad y derechos humanos emergentes. Ante la ausencia de lo anterior, lo que queda en la actualidad es continuar fortaleciendo en sede de órganos de Amparo las líneas jurisprudenciales que tantas luchas han costado a sociedad civil organizada y a particulares con el carácter de personas defensoras de derechos humanos, medio ambiente, Naturaleza y Territorio, quienes con el litigio estratégico han hecho posibles las sendas líneas jurisprudenciales en materia de interés legítimo y suspensión del acto reclamado en materia.

De esta forma, se pone de manifiesto que también en sede de órganos jurisdiccionales de Amparo las personas juzgadoras deben incorporar estos estándares al momento de resolver, con la finalidad no solo de atender a las disposiciones de Derecho Positivo mexicano, sino impartir justicia con perspectiva intercultural y comenzar a configurar una justicia intergeneracional que asegure y garantice la vida en el planeta a las siguientes generaciones.

Fuentes de consulta

Belkis, Izquierdo. (2024). Una Im-posibilidad legal. El Territorio-ser viviente, víctima del conflicto armado colombiano. Algunas reflexiones desde un diálogo colaborativo interdisciplinar. Economía. Revista en Cultura de la Legalidad. No. 27, noviembre 2024 – abril 2025, pp. 72-101. DOI: https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9001

Bescós, J. (2025). El problema de la justicia intergeneracional prospectiva. Una alternativa intermodal compatible con el proyecto político de la modernidad. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filosofía, Madrid. https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/60757192-9087-4931-be07-b5c9cc25cf59/content

Cafferatta, N. (2004). "En el principio de Prevención en el derecho Ambien-tal". Revista de Derecho Ambiental; Doctrina, Jurisprudencia, legislación y Práctica. Lexis Nexis, Noviembre de 2004. Buenos Aires.

Cámara de Diputados (2013). Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lamp/LAmp_abro_02abr13.pdf

Cámara de Diputados (2025) DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consultado en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp/LAmp_ref10_16oct25.pdf

Cámara de Diputados (2026). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; México. Consultado en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf

CIJ (2006). Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina vs. Uruguay), Corte Internacional de Justicia, disponible en: «https://www.icjcij.org/case/135».

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Derecho a la consulta previa de comunidad indígena. Protección del medio ambiente y el Territorio. Providencia de 12 de junio de 1015. T. 359/15. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscador-jurisprudencia/texto/1992-01-01/2026-07-18/medio%20ambiente%20territorio/0/0

CoIDH (2017). Opinión Consultiva OC 23/2017 solicitada por la República de Colombia, párr. 130, Portal Iberoamericano de Sentencias de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Secretaría Permanente Cumbre Judicial Iberoamericana, Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultada en https://desc.scjn.gob.mx/node/1020

Delpiazzo, C. E. (2021, Julio - Diciembre) Dimensión ética de la buena administración. Dignitas XV (41). https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/04/dignitas41.pdf

DOF. (2021). Decreto Promulgatorio del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información y Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marxo de dos mil dieciocho, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616505&fecha=22/04/2021#gsc.tab=0

Litigio Climático. (2026). Plataforma de Litigio Climático para América Latina y El Caribe. Repositorio de casos. https://litigioclimatico.com/es/fichas-de-litigio

Reports of International Arbitral Awards (1942) Trail Smelter Case, 16 de abril de 1938 y 11 de marzo de 1941, vol. III, pp. 19051982

Sánchez, D. (2023). El reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos: una oportunidad para repensar la planeación del ordenamiento territorial como función administrativa. Revista Derecho del Estado. No 54, enero-abril 2023, pp. 87-131. https://doi.org/10.18601/01229893.n54.04

Steven G. Gilbert, Kees Van Leeuwen, Pertti Hakkinen, Chapter 43 Precautionary Principle, editor(s): Philip Wexler, Steve G. Gilbert, Pertti J. Hakkinen, Asish Mohapatra, Information Resources in Toxicology (Fourth Edition), Academic Press, 2009, pp. 387393, ISBN 9780123735935. Disponible en: «https://doi.org/10.1016/B9780123735935.000434».

SCJN (2012) "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, julio de 2012, (Tesis P./J. 15/2012 (9a.), Décima época, publicada en la, Tomo 1, página 346, registro digital 160028, consultado en https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160028

SCJN (2016) VERIFICACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIA EN EL DISTRITO FEDERAL. NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL EN QUE SE SUSTENTA LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, CUYOS FUNDAMENTOS DESARROLLA EL PROGRAMA RELATIVO PARA EL SEGUNDO SEMESTRE DEL AÑO 2014; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis: I.3o.A.18 A (10a.) Décima Época, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2509; Registro digital: 2011372; consultado en https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011372

SCJN (2020) SCJN. Amparo en revisión 641/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, consultado en https://www2.scjn.gob.mx›juridica›engroses_2_218790_3313.docx

SCJN (2021). BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis (T. A): I.4o.A.5 A (11a.), Undécima Época, Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2225; Reg.

digital 2023930; consultado en https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930
SCJN (2023) Protocolo para Juzgar casos que involucren derechos de acceso en materia ambiental; Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos: México.
SCJN (2023b) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL. EL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, QUE ESTABLECE UN REQUISITO MÁS AGRAVADO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN CUANDO LA PARTE QUEJOSA ADUZCA INTERÉS LEGÍTIMO, DEBE INTERPRETARSE A LA LUZ DEL CONVENIO DE ESCAZÚ Y DE LOS PRINCIPIOS IN DUBIO PRO NATURA, DE PREVENCIÓN Y PRECAUTORIO; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.
Libro 32, Diciembre de 2023, Tomo II, página 1848; Tesis: 1a./J. 192/2023 (11a.); Instancia: Primera Sala; Registro digital: 2027842.
SCJN (2024) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA AMBIENTAL. LO TIENEN LAS PERSONAS FÍSICAS QUE HABITAN EN EL ENTORNO ADYACENTE DEL ECOSISTEMA PRESUNTAMENTE VULNERADO, CUANDO RECLAMAN EL REGLAMENTO DE GESTIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, EL PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO Y LOS PLANES PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DE LOS DISTRITOS 8 Y 9, TODOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO VALLARTA, JALISCO [APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 79/2023 (11a.)]; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tesis: PR.A.CS. J/34 A (11a.); Instancia: Plenos Regionales; Libro 33, Enero de 2024, Tomo V, página 4392; Registro digital: 2027978
Tribunal Ambiental Chile. (2012). Historia del Tribunal Ambiental Chile. https://tribunalambiental.cl/historia/
Truccone, S. (2018). Justicia intergeneracional y cambio climático: comentarios sobre algunas contribuciones para pensar una temática compleja. Prometida. Revista de Filosofía y Ciencias. No. 18-2019. 6. https://doi.org/10.24316/prometeica.v0i18.239
ONU (1982) Carta Mundial de la Naturaleza, Organización de las Naciones Unidas, consultado en https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/Medio%20Ambiente/7.%20CartaMundialdelaNaturaleza.pdf
ONU (1992) Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas, consultado en https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm
ONU (2018) Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, copias auténticas del acuerdo regional; consultado en https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf

La simplificación de trámites burocráticos y la portabilidad de los datos personales como estructura y diseño hacia el cumplimiento del principio de buena administración pública

Nancy Nelly González Sanmiguel[1]

Resumen: El objetivo del presente artículo es la postura de la conformación política pública para generar la tendencia hacia la construcción del concepto de la buena administración para la integración, obtención, manejo y recopilación de los datos personales para proceder a realizar las gestiones en línea en los trámites burocráticos. Esto constituye la capacidad tecnológica para conformar la ley para la eliminación de trámites y servicios burocráticos. La hipótesis consiste en señalar las directrices para la seguridad de la información que se proporciona. La metodología utilizada es descriptiva-bibliográfica en la que se toman las medidas que se consideran para llegar a revisar la viabilidad a la seguridad de la protección de datos personales. La importancia del tema es el análisis de la afectación de la vulneración de los derechos tales como derecho a la protección de datos personales, a la privacidad, la seguridad jurídica, a la identidad, a la igualdad y no discriminación, seguridad de la información a la libertad y no ser vigilado indebidamente, se consideran las posturas, teorías y principios que se deben concebir para tal reforma del sistema constitucional. Se concluye con la posición del Estado en la desaparición de órganos competentes quienes efectuaban la vigilancia de las garantías en la protección de datos personales, así como se generaba el contrapeso del límite de las autoridades.

Palabras clave: Política pública, protección de datos, portabilidad, Llave Mx, buena administración.

Abstract: The objective of this article is to examine the role of public policy in fostering a trend toward good governance for the integration, collection, management, and compilation of personal data for online bureaucratic procedures. This constitutes the technological capacity to shape legislation aimed at eliminating bureaucratic procedures and services. The hypothesis is to establish guidelines for the security of the information provided. The methodology employed is descriptive-bibliographic, involving the measures considered to assess the feasibility of ensuring the security of

1 Catedrática de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en la Facultad de Derecho y Criminología, con estudios postdoctorales por la Universidad de Jaén, España, y en la Universidad Autónoma de Chiapas, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, líder del cuerpo Académico Administración Pública y Derecho Financiero UANL-CA-450, miembro del comité de edición de varias revistas internacionales de prestigio; cuenta con perfil PRODEP, líder de la Red Mexicana de Cuerpos Académicos en Administración y Derecho para Estudios sobre Justicia, Políticas Públicas y Gobernabilidad, y líder de la Red de Derecho Administrativo Contemporáneo (REDAC). ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9589-2192, correo electrónico nancygonsa09@hotmail.com

personal data protection. The importance of this topic lies in analyzing the impact of violations on rights such as the right to personal data protection, privacy, legal certainty, identity, equality and non-discrimination, information security, freedom, and freedom from undue surveillance. The article considers the positions, theories, and principles that should be incorporated into such a reform of the constitutional system. It concludes with the State's position in the disappearance of competent bodies that carried out the monitoring of guarantees in the protection of personal data, as well as generating the counterweight of the limit of the authorities.

Keywords: Public policy, data protection, portability, Llave Mx, good governance.

Introducción

Se ha concebido a la tecnología como factor revolucionario de las acciones de la sociedad sin exceptuar la función del Estado en lo que respecta a la determinación a la buena administración, entendía como "de carácter receptiva, eficaz y eficiente y a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación" (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 1917, art 18.). Es por tanto que se han desarrollado, a la par de este movimiento, acciones que han incurrido en un cambio de paradigmas para generar los instrumentos oportunos para el control de la identificación correspondiente a los sujetos. Ahora bien, con esto no se puede formar una violación a los derechos humanos de los sujetos por invadir su esfera de identidad; por tal razón, se debe considerar como garantía la protección de los datos personales logrando un equilibrio de la información que la autoridad requiere para el desarrollo de la construcción de la plataformas digitales para realizar las gestiones y trámites pertinentes en la misma.

Un factor clave para el marco regulatorio de las buenas prácticas son las políticas públicas para ejercer los planes y programas tendientes hacia la eliminación de trámites y servicios que sean burocráticos para dar esa agilidad, efectividad y eficacia a la administración pública. Se analiza cómo a través de un Portal Ciudadano Único de Trámite y Servicios se pueden homologar los patrones y guías para la construcción y desarrollo de dicha información con estándares que están bajo el Modelo Nacional para eliminar trámites burocráticos.

En la reforma de la transformación digital, se conciben las directrices, la finalidad y los objetivos, mismos que siguen reglas y principios que se señalan para tener esta cultura conforme a la seguridad y protección de datos de los particulares, además de dar paso a la creación de los procesos de las autoridades competentes, así como la factibilidad de la identificación o autenticación para ingresar a la plataforma digital

a través de un mecanismo denominado Llave Mx, el cual estará asociado a la Clave Única de Registro de Población (CURP).

Tras la reforma surge “La emergencia de nuevos intereses, de nuevos actores y la consecuente movilización de éstos en torno a los intereses que están en juego” (Ugalde, V. 2004, p. 43), con esto se juega un papel muy importante para el análisis de las acciones a ejercer para determinar los indicadores y la viabilidad hacia la protección de los datos personales en dichos sistemas con los mecanismos que se han determinado, así como las autoridades que se han designado para este tema; se posiciona el cuestionamiento de la trazabilidad y portabilidad de la información y se objeta hacia la causa-efecto de una deficiencia en la seguridad de la información por parte de la autoridad.

Este trabajo se ha dividido en dos secciones: en el primer punto se analiza la política pública para la obtención de los datos para el acceso a dicho portal y la viabilidad de la eliminación de trámites y servicios burocráticos y en el segundo punto se denota cómo se ha desarrollado dicho proceso de digitalización a través de la transformación de la política pública y de la creación de la Llave Mx para dar el acceso a este proceso. Se considera el impacto de la buena administración dentro de la estructura de la gestión de servicios públicos, trámites a través de la condición en línea y al mismo tiempo se procede a la automatización de estos.

Política pública para implementar la buena administración para la obtención de datos personales en los trámites digitales

La tecnología se ha impulsado como un instrumento que permite una accesibilidad para el desempeño de las diferentes actividades en el contexto de las gestiones y trámites que se efectúan en la administración pública; es pauta de una conversión hacia la regulación dentro del contexto del derecho digital, para lo cual se debe “establecer antes de la experiencia la línea exacta entre la dignidad y la conveniencia del individuo, y hasta donde debe ceder a las demandas del bienestar público o de la justicia privada” (Arellano López, C.A., 2020, p. 170), la cuestión y la preocupación no es hablar de las ventajas del uso efectivo de las herramientas de las TICS (Tecnología de la información y la comunicación) ni la conceptualización de un derecho humano que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que va hacia la protección de los datos personales que se incrustan en dicha ligas y como medio para acceder a estas para lograr la gestión dentro de los parámetros determinado a la buena administración centrado al ser humano como su pilar para su función.

Un punto de esta problemática es el tratamiento de los datos personales, el cual debe contener las medidas proactivas en donde “los Estados incentivarán, a través de su derecho interno, el establecimiento por quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de medidas que promuevan el mejor cumplimiento de la legislación que

resulte aplicable en materia de protección de datos" (31.ª Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad, [CIAPDP], 2009), al respecto se determina que "el derecho a la protección de los datos personales no es un derecho absoluto sino que debe considerarse en relación con su función en la sociedad y mantener el equilibrio con otros derechos fundamentales, con arreglo al principio de proporcionalidad" (Reglamento [UE] 2016/679, 2016). Esto se concibe con la reforma del artículo 6 de la Constitución Política de México, en la cual se señala que "La normativa de la protección de datos personales trata de proteger el tratamiento de la información personal por terceros, máxime en un entorno automatizado" (Fernández de Marcos, 2010, p. 103), es decir, se deben seguir las reglas para el debido proceso de la obtención, tratamiento, captura e intercambio de los datos personales.

Se cuestiona el valor de la información y que "el desarrollo tecnológico debe preservar un equilibrio entre la libertad y la dignidad humana, el cual podría lograrse a través de un humanismo sólido y del respeto de dicha dignidad como eje de cualquier avance científico: la tecnología como herramienta para empoderar a las personas, pero no como el único fin" (Mendoza Enríquez, 2021, p. 180), por lo que se debe cuidar la postura de la necesidad para la obtención de dicha información por parte de la autoridad.

Referente a la utilidad de la información para establecer los conjuntos de datos competentes para externar la necesidad de acceder al proceso, un punto interesante al que se debe comprometer el Estado es la homologación en las diferentes administraciones públicas en México, en la cual se consideran las modificaciones pertinentes acorde a la caracterización del servicio o gestión de trámites esto debido a que son determinaciones que se deben racionalizar y a la vez sistematizar para no tener una obstaculización o barreras que no permitan llegar al servicio, además se debe ver la transformación en esta etapa.

Es así como se debe apoyar con el uso de métodos y técnicas para lograr la simplificación en los trámites y que logren que los procesos sean amigables y, al mismo tiempo, se eliminan intermediarios en estos para determinar la simplificación con la seguridad de la protección de las medidas que se requieran para garantizar una comunicación efectiva y llevar a esto el valor de la información para tener una eficacia y eficiencia operativa de la función de la administración pública y así poder llegar al principio consagrado de buena administración.

Gestión de simplificación de trámites y servicios para lograr la buena administración

Para dar equilibrio al Estado de derecho y a los poderes en referencia a la obtención de datos personales, se ha creado una normatividad para tener mejoría en el trayecto del cambio de la burocracia hacia la buena administración. Es así como se

promueve la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos (2025, art. 12) para ejercer la simplificación de la gestión de la administración pública con la finalidad del fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, exceptuando aquellas materias referentes al tema de carácter fiscal, así como de la Secretaría de la Defensa Nacional o Marina y aquellas que sean referentes a la actuación del ejercicio de la función constitucional del Ministerio Público.

Esta norma se concientiza para desarrollar una homologación hacia la función de aquellos servicios y trámites de la administración pública, así como dar facilidades tales como habilitar el Portal Ciudadanos Único de Trámites y Servicios, además de seguir las buenas prácticas regulatorias a través del marco normativo competente para la habilitación de los procesos digitales y la atención a los particulares.

Esta ley fortalece a la capacidad tecnológica y en forma reglamentaria a lo concerniente por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) que señala la disponibilidad del Estado en el desarrollo estructurado para el crecimiento económico desde una perspectiva de una economía mixta, en la que intervengan los sectores públicos, privados y sociales, con el objetivo de enfatizar las capacidades y generar un fortalecimiento del crecimiento económico basados en los indicadores señalados como base en el Producto Interno Bruto y, de esta forma, robustecer la digitalización en los procesos de gobierno digital.

Ahora bien, en el año 2025, se proclamó una reforma constitucional en México, tendiente hacia la simplificación de la función administrativa con proyección a las políticas públicas que señalan una pauta marcada hacia las buenas prácticas, con la visión de la mejora regulatoria, la cual se precisa “como los estándares orientados a reforzar la calidad de la regulación, por medio de los principios de transparencia, objetividad, rendición de cuentas y predictibilidad” (Hernández González, 2024, p. 33). Con esto surge así la Ley en comento para dar la estandarización y homologación de los procesos de los servicios y trámites, pero falta verificar que dicho modelo pueda ordenarse de una manera eficiente y eficaz para lograr la finalidad del principio la buena administración.

Se postula hacia la teoría marcada por el Dr. Rodríguez-Arana (2023) que determina la posición del centro de la función administrativa hacia el ciudadano que converge en el principio de buena administración. Al respecto, se deben contemplar temas de gran interés para llegar a este punto tales como: garantizar la interoperabilidad de la estructura del sistema; la centralidad del objetivo de la función pública, la cual se comprende que debe estar y “ser atendida como fundamento esencial de la administración pública” (Turizo-Tapias, 2019, p. 78), esto como la finalidad de la administración pública en realizar cambios para otorgar vías y accesos para los diversos procesos que se asumen; determinar la sujeción de la responsabilidad de los sujetos obligados en México para externar el cuidado y protección de los datos personales.

Con dicha apertura al cambio y simplificación de trámites, se ha creado la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos, 2025, art. 8) que traza los objetivos conforme a planear, implementar, controlar, revisar y supervisar la medición de los mismos para llegar a visualizar estrategias con la finalidad de programar las metas para conducir el desarrollo de la administración pública y formular la concepción de los trámites correspondientes, además de la digitalización procedente, la homologación para una mejor visión digital y solución de conflictos en problemas digitales, el desarrollo de estos y además de brindar atención ciudadana.

Para cumplir con el proyecto de la eliminación de trámites burocráticos con respecto al poder Ejecutivo en la administración pública tanto en el ámbito Federal, Estatal, Municipal, así como en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se observa y se examina la forma de lograr la simplificación de trámites digitales y la eliminación de burocracia, para llegar a ejercer la transformación digital. Se ha señalado como autoridad competente para dicha transformación digital de simplificación a la Autoridad Nacional, Estatal o Municipal de Simplificación y Digitalización, que para tal efecto se designó para que quedará como el enlace entre las autoridades tales como: los órganos constitucionales autónomos, los de jurisdicción contenciosa, el poder legislativo y el judicial.

Ahora bien, para aquellos poderes que no forman parte de manera directa del poder ejecutivo, el responsable de este proceso será un enlace que coordinará con la Autoridad Nacional o Estatal para la simplificación, así como la digitalización conforme a lo manifestado en el acuerdo estipulado dentro de la normatividad orgánica. Lo anterior se hace con la finalidad, no tanto de ser sólo un vínculo, sino de coordinar los registros, someter a la agenda regulatoria y la simplificación del impacto de los trámites y servicios, para que con ello se pueda coordinar el registro y actualización de la competencia de la autoridad y, de esta manera, poder implementar las recomendaciones necesarias para desarrollar los modelos para la simplificación, así como de las herramientas para dicha acciones. Son pasos que sirven para determinar la agilidad y la buena administración dentro del contexto digital.

Estos pasos para llegar a una simplificación administrativa se consideran “como herramienta de servicio ciudadano al trasponer su efectividad y ejercicio a los procesos de mejora o calidad regulatoria, evaluando su impacto, aplicación y adecuación” (Moreno & Gallo Aponte, 2019, p. 250), en la gestión de los trámites y servicios que se proporcionan por la administración pública; se le otorgan dichas facultades para generar la competencia adecuada y para evaluar, desarrollar y gestionar lo referente a la connotación actual denominado Llave Mx, que es la forma de identificar y autentificar para ingresar de manera digital a los procesos de la plataforma digital de la autoridad, así como determinar el contenido de las guías con base a las buenas prácticas regulatorias. Un punto interesante siempre es la homologación de las competencias

de las autoridades para tener una coordinación efectiva, misma que se destina para facilitar este proceso, denominada Ventanilla Única Digital.

Para llegar al objetivo de la transformación digital, se considera como "base de categorizar sus atributos en tres elementos distintivos: tecnológico, organizacional y social" (Delgado Fernández, 2020, p. 10), para lo cual se debe tener una coordinación de las actividades y de las funciones que se deben ejercer para la atención dentro de los registros de los trámites, las gestiones ante los diferentes poderes, así como la solicitud de prestación de servicios para llegar a determinar cuáles serán los instrumentos para proporcionar esas necesidades.

Para concebir programas estratégicos con base a un marco global regulatorio que sea eficaz para solucionar los problemas o situaciones que se presenten, así como coordinar los proyectos de los Estados para instituir el Portal Ciudadano Único de Trámites y Servicios y el uso de la Plataforma Digital Nacional, se debe coordinar y compartir con el código fuente de soluciones tecnológicas entre las diversas autoridades u órganos como en los diferentes niveles, esto con la finalidad de generar proyectos con una estructura en la organización del poder del Estado en el contexto digital.

La responsabilidad de las autoridades responsables para llevar esta transformación digital no constituye una forma de simplificación, sino de utilidad dentro de la gestión. Es por tanto que se deben tener indicadores pertinentes para determinar el uso, la efectividad e importancia de cada actuación de los trámites, servicios o gestiones que se realicen con el desarrollo tecnológico, toda vez que esto se puede considerar para generar un marco regulatorio en un aspecto social y cultural que contenga las acciones para llegar a la simplificación con el impacto correspondiente para implementar los modelos, así como los estándares para estas funciones de la administración pública.

Con el Modelo Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos, se prioriza el objetivo de suprimir aquellos que no cumplen con una función actual, así como disminuir los costos y fusionar aquellos que se soliciten con la misma finalidad. Para esto, se debe identificar la vinculación del costo con lo solicitado para ver la correlatividad del gasto y del beneficio; se prioriza con la Agenda de Simplificación y Digitalización de Trámites y Servicios los procesos, acciones y programas para llegar al objetivo de la simplificación con las herramientas digitales que apoyan a organizar, estructurar y actuar en la competencia de la autoridad para la desburocratización y, de esta forma, llegar a generar la confianza del particular hacia el Estado.

Un punto para evaluar con respecto al uso procedente de esta transformación digital es el referente a la "seguridad de la información, planes estratégicos de TI, lineamientos para la conformación de áreas de auditoría para las empresas, manejo de residuos eléctricos y electrónicos" (Velásquez Pérez et al., 2015, p. 162), siendo este el cambio hacia la digitalización, por lo que deben medir y proporcionar los pasos para la mejora

continua y consolidar la homologación de los procesos para eficientar la administración pública.

La norma jurídica establece las responsabilidades administrativas hacia los servidores públicos que hayan cometido la falta de acuerdo con la Ley General de Responsabilidad Administrativa (2016) o la norma competente, la cual no es clara al momento de señalar la falta de incumplimiento o los hechos que pueden generarse por la corrupción, remitiendo para la sanción a la ley antes citada. Para tal efecto, se deben proporcionar los sujetos correspondientes con las medidas que afecten a la simplificación de la función administrativa y la digitalización y con esto lograr la oportunidad de desburocratizar los trámites y servicios públicos.

La responsabilidad administrativa se "aplica con sus matices, principios, reglas y garantías, y han ido surgiendo exigencias nuevas, que tienen su origen en la teoría de valores y que constituyen reglas éticas, intentando su juridificación con escasa fortuna" (Trayter Jiménez, 2020, p. 350), por lo que se ajusta a un ordenamiento jurídico, sino en la actualidad se aplica a las condiciones del posicionamiento de los particulares con dicha irregularidad. Se puede externar que "las sanciones gozarán de eficacia preventiva en la medida que sean establecidas en un procedimiento justo" (Carrasco Delgado et al., 2022, p. 209).

Política pública de transformación de los procesos de digitalización a través de la Llave Mx

La transformación digital se basa en las directrices que dirigen la construcción del objetivo que debe ser amparado por la norma para la simplificación de trámites y gestiones de la administración pública, con la finalidad del beneficio hacia la sociedad. Por lo tanto, se ha generado "una nueva cultura en la función administrativa fundada en un conjunto de valores y pautas de comportamiento" (Stringhini, 2018, p. 09), y es por lo que se contemplan los siguientes principios: utilidad social; confianza ciudadana; armonización regulatoria; transparencia; interoperabilidad de sistemas institucionales; usabilidad; neutralidad tecnológica; innovación; soberanía tecnológica; compartición de la innovación; multicanalidad; centralidad de la asesoría y descentralización de la respuesta; no rechazo y canaliza obligatoria; ciberseguridad; gratuidad en la atención (Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos, 2025).

Al momento de concebir esta reforma de la simplificación de los trámites y gestiones de los servicios públicos, se ha considerado la función de la administración pública desde la perspectiva de desempeñar "su rol más importante como herramienta y potenciador de la mejora en la calidad de vida" (Llanes Font et al., 2019, p. 102), y se le ha cuestionado acerca de dichas formas de las herramientas para concretizar esto, siendo procedente la implicación como parte fundamental la Llave Mx (Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos, 2025, art. 3, fracc. XVIII) que será la vía o medio de

acceso para permitir la identificación o la autentificación de las personas para ingresar, ya sea en Portal Ciudadano Único de Trámites y Servicios, al Expediente Digital Ciudadano o aquellos trámites que se realicen por las anteriores fuentes digitales.

Mediante este proceso es como se va a ingresar a los lugares señalados por el Estado para gestionar los trámites y servicios, en los cuales a través de la Llave Mx, se podrá dar la identificación correcta para que puedan ingresar a efectuarlo, y esta será asociada con la cuenta del CURP del titular.

Al enlazar estos procesos, se construye un Expediente Digital en el que se asocian todos los servicios, actos jurídicos y trámites que se soliciten, además contará con la seguridad de los datos que se vayan anexando al mismo, dado que "es la herramienta que permite interoperar bases de datos, registros o sistemas a cargo de los Sujetos Obligados para la consulta, portabilidad o integración segura de datos y documentos para solicitar, gestionar y resolver trámites o servicios en medios digitales" (Ley, 2025). Un punto interesante en esta reforma es la determinación de la protección de los datos personales con los principios de integridad, confidencialidad y autenticidad, en donde se marca una trazabilidad de la actuación de los particulares en México.

Las ventajas que se proyectan al considerar "la diversidad de enfoques y desafíos asociados para la eficaz utilización de estas tecnologías se posiciona como un medio crucial para mejorar la eficiencia y la comunicación con los ciudadanos, subrayando el papel central de la transformación digital en la gobernanza" (Chuquicahua Dávila, Irigoyen Muñoz, & Guerrero Delgado, 2023, p. 3905). Con esta transformación digital se podrá obtener una mejor atención, ahorro de tiempo, de papel, de dinero y la facilidad para obtener trámites.

Lo que se pretende con esta reforma es el control del Estado para la regulación de los procesos en vías de la digitalización. Se marca un cambio hacia la eliminación de trabas y una agilidad de la gestión de la prestación de servicios y trámites, pero se puede observar la relevancia del Estado para tener injerencia dentro de los procesos, debido a que la medida hacia el Análisis de Impacto Regulatorio se vio perjudicado con la desaparición de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, y la Ley General de Mejora Regulatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2018. Esto provocó la desaparición del Instituto Federal de Telecomunicaciones y del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para lo cual se dio competencia para la regulación de dichos temas a la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones, según la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos (2025, art. 8), que señala que "Es la Autoridad Nacional de Simplificación y Digitalización, y es la responsable a nivel nacional y en el ámbito federal, de implementar, supervisar y vigilar la aplicación de la presente Ley".

Lo anterior provocará la falta de contrapeso para determinar las irregularidades que puedan emerger en esta materia con los temas referentes a la protección de datos y la mala información con dichos órganos. Se puede desentrañar como la normatividad ha colocado facultades hacia el Estado que no deberían de ser de su competencia por ejercer un equilibrio dentro de los poderes con la configuración de los órganos constitucionales autónomos.

Estas acciones se llevan a cabo para gestionar el control absoluto de la información e identidad de las personas que le compete al Estado. Se concibe con dificultad que sea un acierto, dado que no se han determinado las causas-efectos de una deficiente administración. Por lo tanto, ¿cuáles serán los límites del poder de la autoridad referente a los derechos digitales de los particulares? No solamente se debe considerar como un órgano competente para dicha actividad a la Agencia que se constituyó para dicho proyecto, sino determinar las atribuciones de quien debe ejercer a través de un órgano autónomo el cual tenga la tarea de revisar, vigilar y defender los derechos de los usuarios de la transformación digital.

Falta tener un órgano competente para dirimir controversias y dar veracidad al principio de transparencia, así como también fortalecer al sistema y proyectar un equilibrio de los poderes con un marco pronoto, los cuales son determinados en las políticas públicas como los instrumentos hacia el Programa Nacional de Protección de Datos Personales 2022-2026 (Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, 2022), que permite determinar la guía hacia el resguardo de estos con apoyo del Sistema Nacional de Transparencia con la finalidad de implementar acciones, consolidar la regulación y ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición y supresión o suspensión (ARCOS).

Las acciones que deben realizar los sujetos, tanto los obligados como los particulares, para la recolección de datos personales son determinar cuáles serán sus objetivos, su orientación y la finalidad del mismo. Asimismo, un punto interesante es la evaluación con indicadores precisos que determinen las problemáticas, los aciertos y aquellos avances que se requieren para determinar los ejes hacia esta nueva política pública para la obtención de los datos personales.

La portabilidad y trazabilidad de la información son cuestiones de suma relevancia para tomar la medida de seguridad y ver la viabilidad en los siguientes puntos: Interoperabilidad entre los diversos órganos o poderes para tener el monitoreo, debido a que se refiere a “interconexiones entre las organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener beneficios mutuos” (Llanes Font, et al., 2019, p. 98); seguimiento o verificación de la información, así como plasmar cuál será la gestión de la seguridad de estos. Son cuestiones que se deben vincular hacia la temática de la organización con un control no absoluto del Estado, sino determinar su soberanía con el apoyo de aquellos sujetos

que gestionan el espacio digital para la responsabilidad alejada de la estructura de la Administración Pública o del Poder Judicial.

Conclusión

Se deben adoptar medidas para la transferencia de la información, sobre todo de aquellos datos sensibles de los sujetos y no dejar a la borda el cuidado que se requiere, solamente para continuar con los estándares globales o de buenas prácticas en la organización de los procesos para la obtención de la información de los datos personales.

Se reitera que la ruta para implementar estos cambios es a partir de subsanar las medidas que determinen un órgano competente autónomo que vigile y controle las actividades precedentes a la recolección de datos personales. Con ello, se pueden tener estrategias, rutas de implementación de las diferentes actividades para captar, dar seguimiento, eliminación o supresión de las actividades para dar el cumplimiento a los objetivos establecidos con respecto a la reforma hacia la contemplación de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones.

Pero hoy en día, ni con la capacitación, uso de herramientas, estándares globales, educación o cultura de la protección de los datos personales, las autoridades correspondientes al Estado no han trazado la temática o la línea transversal para la seguridad que se debe ejercer con el tema de la información.

Además, se debe generar el espacio oportuno para que el órgano competente no esté ligado directamente al Estado para dirimir las controversias o el control de dicha información. Se observa un retroceso en la planificación del crecimiento económico y de seguridad del Estado al no permitir o eliminar los órganos competentes para ejercer dicha función; se habla de una transformación digital para la eliminación de trámites burocráticos, pero a costa de la eliminación de órganos que deben funcionar para el equilibrio del poder.

Un enfoque primordial de esto son los derechos humanos que se deben centrar en la gestión de la buena administración sin descuidar el tema de la identidad de los sujetos, además de ejercer el fortalecimiento del Estado por los órganos competentes para tener la confiabilidad y que no sea el mismo Estado quien tenga un poder absoluto de la información, debido a que este no es un avance en temas de digitalización, más bien, resulta una afectación al Estado de Derecho “o es una solución para el fortalecimiento del poder público. Ello bajo el entendido de que sólo a partir de ahí era posible llevar a cabo las acciones necesarias para lograr un cierto fin a través del fortalecimiento estatal” (Camacho Pérez & Muñoz-Rivero Manrique, 2021, p. 150).

Fuentes de consulta

Arellano López, C. A. (2020). El derecho de protección de datos personales. Biolex, 12(23), 163-174.

Camacho Pérez, J. A., & Muñoz-Rivero Manrique, E. (2021). Política Nacional Anticorrupción: Coordinación de políticas y retos para su implementación. Estudios Políticos (México), (53), 145-183.

Carrasco Delgado, N., Jiménez Valenzuela, C., & Weber Wenzel, A. (2022). Eficiencia y estándar de prueba en el procedimiento administrativo sancionador. Revista de la Facultad de Derecho, (54), e203.

Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2022, 20 de junio). Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Protección de Datos Personales (PRONADATOS) 2022-2026. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (1917). Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_nuevo_leon/

31.ª Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad. (2009, 5 de noviembre). Estándares internacionales para la protección de la privacidad en relación con el tratamiento de datos de carácter personal (Resolución de Madrid). Global Privacy Assembly. https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/09-11-05_madrid_int_standards_es.pdf

Chuquicahua Dávila, W. E., Irigoyen Muñoz, J. S., & Guerrero Delgado, R. A. (2023). Transformación digital en entidades gubernamentales: Retos y oportunidades. Revista de Climatología, Edición Especial Ciencias Sociales, 23, 3903.

Delgado Fernández, T. (2020). Taxonomía de transformación digital. Revista Cubana de Transformación Digital, 1(1), 4-23.

Fernández de Marcos, I. D. (2010). Protección de datos de carácter personal en México: Problemáticas jurídicas y estatus normativo actual. En S. Charvel Orozco (Coord. gral.), Protección de datos personales (p. 103). Tiro Corto Editores.

Hernández González, J. I. (2024). La mejora regulatoria en el Derecho administrativo de la América española. Cuadernos de Derecho Regulatorio, 2, 29-46.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016, 18 de julio). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA_orig_18jul16.pdf

Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos. (2025, 16 de julio). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNETB.pdf

Llanes Font, M., et al. (2019). Hoja de ruta para avanzar hacia una administración

pública moderna en Cuba. Revista Reflexiones, 98(2), 95-112.
Mendoza Enríquez, O. A. (2021). El derecho de protección de datos personales en los sistemas de inteligencia artificial. Revista IUS, 15(48), 179-207. https://doi.org/10.35487/rius.v15i48.2021.743
Moreno, L. F., & Gallo Aponte, W. I. (2019). De la simplificación administrativa a la calidad regulatoria. Revista de Derecho Administrativo, (17), 246-271.
Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos). (2016). Diario Oficial de la Unión Europea, (119), 1-88. https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf
Rodríguez-Arana, J. (2023). Nuevas tecnologías, Derecho Administrativo y dignidad de las personas: Novas tecnologias, Direito Administrativo e dignidade das pessoas. International Journal of Digital Law, 4(3), 93-109.
Stringhini, A. (2018). Administración pública inteligente: Novedades al ecosistema normativo digital de la República Argentina. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 5(2).
Trayter Jiménez, J. M. (2020). La responsabilidad administrativa y penal de los empleados públicos: Una visión actual. Revista de Administración Pública, (213), 345-372.
Turizo-Tapias, H. (2019). La función pública, organización y direccionamiento: Fundamento esencial en la administración pública. Revista Científica Anfibios, 2(2), 60-80.
Ugalde, V. (2004). Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al "e-gobierno". Gestión y Política Pública, 13(1), 41-80.
Velásquez Pérez, T., Puentes Velásquez, A. M., & Pérez Pérez, Y. M. (2015). Un enfoque de buenas prácticas de gobierno corporativo de TI. Tecnura, 19(spe), 159–169.

El derecho humano a la buena administración pública en la planeación y procedimientos del desarrollo urbano y medio ambiente, concurrencia en Guadalajara, Jalisco

José Pablo Martínez Gil[1] y Alberto Hazael Labastida Abraham[2]

Resumen: El presente artículo reconoce la garantía que, hasta el día de hoy, todos los distintos poderes y niveles de gobierno, (particularmente, en Jalisco) le dan a la buena administración pública en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, asentamientos humanos y equilibrio ecológico, siendo tales derechos prioritarios precisamente para el Poder en el Estado. Entonces, México incluye normas e instrumentos de planeación suficientes para permitir a las autoridades seguir los objetivos que beneficien el desarrollo nacional como un derecho colectivo y difuso, lo cual casi, a la literalidad, queda perfecto con el concepto de buena administración colectiva, pues advierte cómo es que los diferentes poderes y niveles coadyuvan y se coordinan para tener un sistema funcional, con el fin de encontrar la felicidad del pueblo.

Palabras clave: Buena administración pública, derechos humanos fundamentales, desarrollo urbano, dignidad humana, medio ambiente sano, *in dubio pro natura*.

Abstract: This article recognizes the guarantee that, to this day, all the different branches and levels of government, specifically in Jalisco, provide to good public administration in matters of urban development, territorial planning, human settlements, and ecological balance, with such rights being precisely a priority for Power in the State. Therefore, Mexico includes sufficient planning norms and instruments to allow authorities to pursue objectives that benefit national development as a collective and diffuse right, which almost, to the literal sense, fits perfectly with the concept of collective good administration, since it shows how the different branches and levels contribute and coordinate to have a functional system, in order to find the happiness of the people.
Keywords: Good governance, human dignity, human rights, urban development, healthy environment, *in dubio pro natura*.

Introducción

El derecho humano a una buena administración se encuentra implícito en el sistema jurídico mexicano y se encarga de potencializar el goce de los derechos humanos

1 Profesor de la Benemérita Universidad de Guadalajara, adscrito al Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Email: martinez_gil1@yahoo.com.mx; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6553-0577

2 Estudiante de la maestría en derecho de la Benemérita Universidad de Guadalajara, adscrito al Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Email: haz.laab@hotmail.com

fundamentales de los gobernados. Esto se puede apreciar a partir del contenido del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917) que marca el paradigma de toda la nación. Lo anterior indica que todas las personas en el país gozarán de todos los derechos humanos que se reconocen por la propia Constitución y por los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Esto quiere decir que el Estado responde a la obligación de garantizar, respetar, promover y proteger los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, los Derechos cuentan con principios fundamentales, entre los que se encuentra el principio de progresividad. Dicho principio se convierte en el exponente que permite resaltar el derecho implícito dentro del sistema jurídico mexicano. Los Derechos Humanos, por tanto, deben tener un progreso y gradualidad para lograr la real efectividad de los mismos, siempre para mejorar su goce y, de esta manera, potencializar (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019).

Lo anterior responde a la idea democrática del derecho que también ha hecho cambiar paulatinamente la forma de gobierno y la administración pública de los países dentro de la actualidad. Esto permite el reconocimiento de la buena administración pública como derecho humano, dado que la visión de la administración consiste en servir al interés público, tomando como base un nuevo derecho administrativo. En palabras de Rodríguez-Arana (2011), si el administrado es ahora el que ocupa la posición central, la promoción y defensa de sus derechos fundamentales, la Administración Pública tiene el deber de facilitar y no tolerar otras circunstancias. Esta acción se trata directamente en La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013). Estamos hablando de un instrumento del soft law que funciona como marco de referencia, guía y compromiso político, misma que se adoptó en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la Ciudad de Panamá.

En el caso concreto, la administración pública (en sus tres órdenes de gobierno) es la encargada del desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo que implica valores y derechos colectivos, por los cuales, la administración pública en el momento de actuar, no debe limitarse en las normas o reglamentos que se mantienen obsoletos. De manera que, ante dichos procesos, la administración pública tiene el deber de cuidar a los administrados, dado el carácter colectivo que mantiene como prioridad garantizar el goce de la totalidad de los Derechos Humanos. Por otra parte, en el marco de los actos administrativos que existen en esta materia del Derecho Urbanístico, la buena administración pública tiene el deber de garantizar el interés general, no en la relación directa entre los particulares que buscan gestionarlos, sino en relación con los terceros afectados, atendiendo a dichos intereses colectivos y no particulares, puesto que el desarrollo urbano debe actualizarse con responsabilidad, sin dejar de lado las consecuencias que puede ocasionar una inadecuada planeación.

Las autoridades, asimismo, deben ser proactivas incluso de oficio: deben promover los derechos con el adecuado desarrollo urbano. Así como un interés colectivo, la

buena administración pública le proporcionará un interés general a tales cuestiones. Dichas cuestiones son responsabilidad de las temporalidades en las que se discute y emite cada plan y programa.

La presente investigación tiene como objetivo general analizar el reconocimiento implícito del Derecho Humano en la buena administración pública, dentro del sistema jurídico mexicano y su incidencia ante las distintas autoridades en el país. En algunos casos, como la aplicación en Guadalajara, Jalisco, respecto a asuntos relacionados con el desarrollo urbano, ordenamiento territorial y protección del ambiente. Lo anterior se realizará por medio de un análisis del marco constitucional legal, aplicable y vigente dentro del orden federal y local. Por ejemplo, Guadalajara, Jalisco, funciona como una de las áreas, dentro del país, que ha sufrido en los últimos años en consecuencia de la urbanización. De esta manera, se evalúa la forma en que la buena administración pública fortalece la protección de los derechos colectivos o difusos.

La relevancia del estudio radica en que los procedimientos de desarrollo urbano y protección ambiental implican decisiones administrativas con efectos colectivos sobre derechos fundamentales como el medio ambiente sano, la vivienda adecuada y el ordenamiento territorial sostenible. En ese contexto, el derecho humano a la buena administración pública constituye un parámetro interpretativo útil para fortalecer la actuación coordinada de las autoridades para orientar la toma de decisiones hacia el interés general, particularmente en escenarios de tensión entre crecimiento urbano y protección ecológica.

Dicha investigación se desarrolló desde un enfoque cualitativo de análisis jurídico-documental. Se utilizaron los métodos deductivo e inductivo. El método deductivo permitió iniciar desde el marco constitucional de los derechos humanos, los cuales se utilizan para analizar su aplicación en materia de desarrollo urbano y protección ambiental. Por otro lado, el método inductivo se empleó por medio de los análisis de casos administrativos y jurisdiccionales concretos del estado de Jalisco, a partir de los cuales se identificaron patrones relacionados con la protección del interés colectivo y la buena administración pública.

Asimismo, se empleó el método de interpretación jurídica mediante la interpretación sistemática, conforme y teleológica de normas constitucionales, legales y criterios jurisdiccionales, con el objetivo de identificar la existencia implícita del derecho humano a la buena administración pública dentro del sistema jurídico mexicano.

Entre las principales fortalezas del estudio, se encuentra el análisis articulado entre derecho administrativo, urbanístico y ambiental desde una perspectiva de derechos humanos, así como el examen de casos administrativos y jurisdiccionales recientes en Jalisco, lo que permite identificar problemas prácticos de aplicación normativa y áreas de oportunidad institucional.

Marco jurídico del desarrollo urbano del medio ambiente sano y las atribuciones de la administración pública en sus tres niveles de gobierno

Los distintos niveles de gobierno en México coinciden en la creación de normas y en su aplicación para que, en conjunto, logren objetivos primigenios que se desprenden, desde luego, de conceptos jurídicos indeterminados, los cuales tienen su origen en las consideradas normas supremas de la Nación, con base en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En palabras de Mora (2025), Jalisco y sus habitantes viven amenazados en su biodiversidad y calidad de vida, todo esto debido a que no cuentan con un desarrollo sustentable, lo que recae en la contaminación del aire, contaminación del agua, incendios, tala de árboles, extinción de especies y la generación de desechos de todo tipo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), revela que la contaminación, como es el caso de los gases de efecto invernadero, se debe al uso desmesurado de automóviles en Guadalajara y Zapopan, así como la quema de residuos, liderando las emisiones de dióxido de carbono en la región. De igual manera, la densidad de descarga, tanto industriales como domésticas, han ocasionado un declive en la calidad del agua, debido a la falta de control, el crecimiento acelerado y la ausencia de un tratamiento adecuado. Para el año 2024, según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los problemas más importantes para el ambiente se encuentran en la producción de basura, en Guadalajara, Jalisco.

Dicha relación se encuentra descrita, tanto en el Programa Nacional de Desarrollo, como en los espacios sectoriales en donde se identifican las problemáticas y los puntos de toque, los cuales evidencian la relación entre el desarrollo urbano y el equilibrio ecológico, todo esto con la finalidad de que el desarrollo urbano sea sustentable y sostenible.

Derecho ambiental y urbanístico en la federación

Como se mencionó, el derecho humano a la buena administración pública resulta compatible con el ordenamiento jurídico mexicano, pero desde luego los ordenamientos siguen reconociendo implícitamente este derecho, pues las normas no son las que ponen límites, sino su aplicación por las autoridades administrativas, por lo que el respeto a la buena administración pública está presente en los actos legislativos positivos (vigentes).

Marco jurídico de la ley suprema de la unión en los temas de desarrollo urbano y medio ambiente

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), existen artículos en donde los Derechos son reconocidos. Por ejemplo, en los artículos cuarto, sexto, octavo y noveno muestran, respectivamente, los derechos hacia un medio ambiente sano, agua potable y viviendas dignas para todos. Asimismo, el artículo veinticinco refiere,

entre otras cosas, que el estado conducirá la rectoría hacia el desarrollo nacional, con el fin de que este sea sustentable, así como para establecer el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se profundiza dentro del artículo veintiséis, apartado A. Por otra parte, el artículo veintisiete, de la Carta Magna, hace referencia, precisamente, a los asentamientos humanos. Su ordenamiento se encuentra a cargo del Estado, con el objetivo de proteger el equilibrio ecológico. Por otro lado, el artículo ciento quince, fracción V, de la CPEUM (1917), se considera uno de los más importantes, ya que reconoce las facultades de los municipios, como es el caso de la administración de los planes de zonificación, los cuales otorgan permisos y licencias para las construcciones, así como también administran reservas ecológicas y programas en la materia.

Desde luego, el ordenamiento mexicano sigue los objetivos internacionales en los que el Estado toma compromiso, o bien, referencias de medidas para lograr el goce de los diversos derechos humanos. Por ejemplo, se cita la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en el cual se exponen los principios uno, cuatro, once, quince y diecisiete (ONU, 1992), los cuales reconocen al ser humano como el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. En este sentido, el deber de los Estados de la promulgación de leyes para la protección del medio ambiente recae en principios de precaución, prevención e in dubio pro natura, cuya necesidad es realizar evaluaciones de impacto ambiental. La protección al ambiente forma parte de dicho desarrollo.

Leyes marco del desarrollo urbano y equilibrio ecológico y la participación de las autoridades de la administración pública

El origen de la concurrencia de los niveles de gobierno se establece a partir de los arábigos setenta y tres, fracciones XXIX-C y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), el cual le otorga al Congreso las facultades de legislar y establecer la concurrencia en materia de asentamientos humanos, de manera que sea sustentable y acorde a los derechos humanos reconocidos por la propia Ley Suprema, así como también para legislar y establecer la concurrencia en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La Ley Marco referida por la fracción XXIX-C es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016), en donde se establecen atribuciones y facultades para que la administración pública sea proactiva dentro de en las actuaciones que tienen que ver los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en los cuales, además, la propia ley presta atención en las normas básicas e instrumentos de gestión para dichos propósitos, pero siempre en torno a los derechos humanos. Por lo que, de esta manera, se percibe el derecho implícito para que las autoridades no se limiten a las cuestiones legales sino, más bien, para aplicar un control difuso de constitucionalidad. Incluso, reconoce la participación ciudadana como un principio necesario, por lo que la posibilidad de hacer efectivo el derecho humano a la buena administración pública existe en dicha ley, que a su vez, menciona que cualquier

política urbana debe ser encaminada, con el fin de respetar los principios expuestos dentro del artículo cuarto.

La Federación en sus políticas, por otra parte, requiere formularlas para conducirlas poniendo como eje el interés general, con el fin de exigir el derecho a la buena administración pública, cuestión en donde, además, se debe evaluar el cumplimiento y seguimiento de los niveles concurrentes dentro de los instrumentos establecidos.
La segunda Ley Marco es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1988), en donde se establecen garantías, las cuales cuentan con la posibilidad de efectuar el reconocimiento y aplicación del Derecho Humano a la buena administración pública, por lo que las autoridades administrativas (quienes aplican instrumentos y normas), contienen amplias atribuciones para dejar de aplicar normas locales.

Instrumentos de planeación en disposiciones administrativas
Como instrumento de planeación más reciente, existe el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 (DOF, 2025), el cual se transmite dentro de la administración gubernamental de la presidenta, Claudia Sheinbaum. Rectoría del Desarrollo Nacional, del mismo modo, conduce dicho programa bajo un principio constitucional, de acuerdo con el artículo 25 de la CPEUM (1917), en donde se expone la continuidad de La Cuarta Transformación: un movimiento de justicia social que busca no permanecer subordinados a intereses extranjeros, así como también a un cambio de modelo económico, cuyo objetivo es apoyar a los sectores vulnerables. Por otro lado, dentro de la política se destaca el desarrollo sustentable, así como los Cien compromisos para el segundo piso de la transformación, que destacan cuatro artículos fundamentales para complementar los puntos anteriores:

> Artículo 48. Construcción de un millón de casas con programa de vivienda popular.
> Artículo 49. Programa masivo de escrituración de casas.
> Artículo 50. Programa de mejora urbana en el Estado de México.
> Artículo 93. Atención a la contaminación atmosférica de Nuevo León, Guadalajara y la Ciudad de México.

El eje general 4, del Plan Nacional de Desarrollo 2025-206, se centra, de manera particular, en el desarrollo sustentable con el objetivo de alcanzar un equilibrio entre el desarrollo económico, social y ambiental. Esto para evitar daños irreversibles en el medio ambiente, así como impedir el goce de los recursos a generaciones futuras. De acuerdo con la naturaleza y la congruencia que se debe mantener dentro del propio Eje General 4, su procedimiento y aplicación influirá en las autoridades administrativas dedicadas al ordenamiento territorial y acercamiento hacia los ciudadanos. En dicho programa, por otro lado, se adjuntan anexos importantes para comprender lo anterior. Uno de los principales es el Anexo 1: Sistema Nacional de Planeación Democrática

(Presidente de Los Estados Unidos Mexicanos, 2025), el cual contiene planes y programas derivados de dicha información. Algunos de ellos a continuación: Derecho urbanístico, Programa Nacional de Vivienda, Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, por otra parte, se encuentra vigente, puesto que traza los objetivos primordiales de las autoridades aplicadoras, en tanto no se emita un informe hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030, ya que mantienen proyecciones de los eventos antes mencionados. Esto demuestra que los procesos de elaboración deben mantenerse coordinados, con la finalidad de aplicar desde enero del año en el que se perfila el plan. En dicho caso, conservar aptitudes para el programa PND 2025-2030 en cuanto inicien los objetivos y labores de actualización. Esto contribuye al mantenimiento del tiempo adecuado para observar los resultados, lo que implica, al mismo tiempo, el surgimiento de reformas legislativas dentro de la Ley de Planeación y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. A finales del primer año de PND 2025-2030 se emitió un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2025-2030, y no fue hasta finales del año 2025 en el que no se emitió el resto de los planes y programas que se derivaron del mismo. Por ejemplo, la SEDATU anunció el 23 de abril de 2025, mediante un comunicado lanzado el día 07 de agosto de 2025, por parte de La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2025), la apertura de las convocatorias de participación ciudadana respecto a la creación del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU). Este es un proceso mediante el cual se presta atención a la población, con el objetivo de esclarecer las peticiones y exigencias populares.

Asimismo, contamos con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2025), el cual da inicio a una etapa de políticas y programas con enfoque en la universalidad de Derechos Humanos, con el objetivo de beneficiar a las personas que más lo necesitan. Con justicia social e interés colectivo, lo anterior prioriza las áreas del sector agrario, territorial y urbano, teniendo en cuenta cuatro puntos fundamentales:

1. Mejorar el bienestar social y económico de los núcleos agrarios de manera sostenible, integrándose efectivamente al desarrollo nacional y fortaleciendo su organización, así como el ejercicio pleno de los derechos de propiedad social de los pueblos originarios, comunidades y personas.
2. Contribuir a la prosperidad de los territorios y comunidades, mediante el impulso al ejercicio de derechos, conservación ambiental y equidad dentro del desarrollo, a través de políticas integrales de ordenamiento territorial y mecanismos de coordinación intergubernamental.

3. Ampliar el acceso de la población mexicana a una vivienda adecuada , que favorezca su bienestar y contribuya a su pleno desarrollo.
4. Promover una gestión institucional innovadora, eficiente y centrada en las personas, que fortalezca la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información.

Desarrollo urbano y equilibrio ecológico a nivel estatal en Jalisco

La Constitución Política del Estado de Jalisco (1994) confiere facultades de planeación a las autoridades estatales y municipales. De acuerdo con la fracción VI del artículo 15, la planeación del desarrollo debe orientarse por criterios de sustentabilidad, distribución equitativa de las riquezas, principios de sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas. Asimismo, la propia Constitución establece que corresponde al titular del Poder Ejecutivo estatal organizar y conducir la planeación del Estado.

En el ámbito municipal, la Constitución señala que los ayuntamientos tienen atribuciones relacionadas con la formulación, aprobación y administración de la zonificación y de los planes de desarrollo urbano municipal; la participación en la creación de reservas territoriales; autorización y control del uso del suelo; otorgamiento de licencias, permisos y demás actos administrativos vinculados con urbanizaciones, construcciones y condominios; la intervención en los procesos de regularización de la tierra urbana; organización y conducción de la planeación municipal con apoyo de la participación ciudadana, así como la formulación y aplicación de programas de transporte, entre otras responsabilidades (Congreso del Estado de Jalisco, 1994, art. 80). El conjunto de estas atribuciones evidencia el papel estratégico de los municipios en los procesos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Debido a su cercanía con la población y a su intervención directa en la toma de decisiones sobre el territorio, los gobiernos municipales constituyen actores fundamentales para la implementación y el cumplimiento de las políticas del desarrollo urbano.

Principales leyes de concurrencia federal y estatal en Jalisco

Entre los principales ordenamientos jurídicos que regulan el desarrollo urbano en el estado de Jalisco, destacan los siguientes:

1. Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEEPA) (Congreso del Estado de Jalisco, 1989). Esta legislación establece como asuntos de utilidad pública el ordenamiento ecológico del estado, así como la creación y conservación de áreas naturales protegidas, preservación de los recursos naturales y prevención y mitigación de la contaminación ambiental. Asimismo, la ley reconoce la protección del equilibrio ecológico como un principio rector para la actuación de las autoridades correspondientes. En este sentido, sus disposiciones constituyen un marco de referencia para la interpretación y aplicación normativa por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, privilegiando la conservación ambiental y el

desarrollo sostenible en la toma de decisiones relacionadas con el territorio, incluso ante posibles vacíos o limitaciones de los instrumentos vigentes de planeación.
2. El artículo 5 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece un régimen de competencias concurrentes entre el estado y los municipios; sin embargo, no desarrolla con precisión el alcance de las atribuciones correspondientes a cada nivel de gobierno. Esta circunstancia puede generar incertidumbre jurídica en la delimitación de competencias y dificultar la atención oportuna de determinados asuntos, particularmente cuando existen interpretaciones divergentes respecto de las facultades de cada una de las autoridades.

Desde la perspectiva de la buena administración pública, una interpretación orientada por el principio pro persona, previsto en el artículo 1 de La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos (1917), permitiría favorecer la actuación coordinada de las autoridades correspondientes en la protección del medio ambiente y el ordenamiento territorial. Bajo este enfoque, las posibles omisiones o vacíos legislativos no deberían constituir un obstáculo para la adopción de medidas encaminadas a la tutela de los derechos humanos y del interés público.

No obstante, en la práctica, la aplicación estricta del principio de legalidad puede limitar la actuación administrativa cuando no existe un marco normativo suficientemente definido. En tales casos, determinadas medidas adoptadas por las autoridades pueden ser declaradas nulas, aun cuando persigan fines vinculados con la protección ambiental o el adecuado desarrollo urbano. Si bien la LEEEPA (1989) incorpora principios orientadores para la actuación de las autoridades administrativas, dentro del ámbito jurisdiccional suele prevalecer una interpretación más rigurosa de la legalidad, especialmente en materia administrativa.

Esta tensión entre la protección de los derechos y la observancia estricta del marco legal puede advertirse en la sentencia definitiva dictada dentro del juicio de nulidad 149/2017 (2017) por la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Jalisco. Desde la óptica del derecho humano a la buena administración públic, dicho escenario pone como relieve la relevancia del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad como mecanismo para armonizar el principio de legalidad con la protección efectiva de los derechos humanos y de los bienes jurídicos de interés colectivo, entre ellos el equilibrio ecológico y el desarrollo urbano sostenible:

1. Otro de los ordenamientos jurídicos fundamentales en materia de desarrollo urbano en el estado de Jalisco es el Código Urbano para el Estado de Jalisco (2008). Este instrumento normativo tiene como finalidad establecer las disposiciones que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en la entidad. Asimismo, el propio Código señala su carácter complementario respecto a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En su artículo 4, por otra parte, se establecen los objetivos que

orientan la regulación en materia urbana, mientras que el artículo 6 determina las autoridades correspondientes de su aplicación, de acuerdo con El Congreso del Estado, el gobernador, ayuntamientos, presidentes municipales y Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR).

2. El Poder Ejecutivo, por otro lado, a través de La Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP), aplica el Código Urbano (2008) dentro de los sectores de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Resulta prioritario el apoyo de La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en conjunto con los ayuntamientos con el fin de ejecutar de mejor manera los planes y programas urbanos. Estas atribuciones son previstas dentro de los artículos 9 bis, 9 ter, 10, 11 y 14 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, las cuales otorgan una libertad y cooperación de todas las entidades para garantizar el interés social y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030. Estos finalmente conducen la Rectoría de la República, y por ello, el bienestar popular. A continuación, se destacan algunas atribuciones importantes (2008):

- IV. Participación de manera conjunta y coordinada con la Federación, los Estados y municipios en la planeación del desarrollo urbano dentro de las conurbaciones interestatales, de acuerdo con los términos que establece la Ley General de Asentamientos Humanos.
- XIII. Colaborar en el mercado de los terrenos urbanos e instaurar las medidas oportunas, con el fin de desalentar la especulación de predios y fincas contrario al interés social. Esto a través de acciones que comienzan en la operación del sistema del suelo para el desarrollo urbano y la vivienda.
- XVI. Promover obras para que los habitantes de la entidad cuenten con una vivienda adecuada, digna, decorosa e incluyente, que cumpla con la normatividad en materia de diseño urbano universal; espacios adecuados para el trabajo, áreas de esparcimiento y recreación; el equipamiento indispensable para la vida de la comunidad y los medios de comunicación y transporte que se requieran.

El ordenamiento mencionado, por lo tanto, resulta de carácter discutible, en tanto a la transferencia de derechos de desarrollo urbano. Esto podría favorecer la especulación comercial por encima del desarrollo urbano y equilibrio ecológico, lo que resulta fundamental subsanar mientras exista una reforma por parte de las autoridades administrativas.

1. En cuanto al Reglamento Estatal de Zonificación (2001), por otra parte, cuenta con la peculiaridad de ser un ordenamiento supletorio para los municipios que accedan a regir la zonificación conforme a dicha ley. Originalmente, la zonificación es de carácter de atribución y competencia municipal; sin embargo, los municipios ubicados en el estado de Jalisco utilizan un ordenamiento común lo cual, de manera inicial, refleja una actitud activa y positiva de acuerdo con la entidad federativa sobre la buena administración pública. Por tal motivo, sin pertenecer a dicha competencia,

su interés recae en regular de manera suficiente y extensa; zonificación ideal que comprenda los objetivos de las normas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que debe tomar como guía.

2. Asimismo, el Plan Sectorial de Gestión del Territorio 2024-2030 (2025) funge como instrumento de planeación en el estado de Jalisco, el cual busca promover un desarrollo territorial sostenible, resiliente e incluyente, mediante la protección y garantía del agua, mejoras en la infraestructura de la movilidad, calidad del transporte público, fortalecimiento de la conectividad regional y garantizar el uso equitativo de los servicios de calidad. Dicho plan engloba y presenta alineación de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (metas establecidas por la ONU), por ejemplo: objetivos 1, 3, 6, 7, 10, 11 y 17, así como también los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Es por ello que se considera alineación de acuerdo con la buena administración pública, en tanto se ocupan instrumentos de carácter nacional e internacional, los cuales se encargan de garantizar cuestiones de interés social para maximizar el goce de los derechos colectivos y difusos.

Orden municipal. Ejemplo: Guadalajara, Jalisco

En el orden municipal de Guadalajara, Jalisco, impera como normas jurídicas el Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara (2006), mismo que contiene normas discutibles, como es caso del recurso de revisión (artículo 162) puesto que, mediante esto, se tiene la posibilidad de que una autoridad, el cual no posee las facultades de emitir un plan parcial (Dirección de Recursos de Revisión de Uso de Suelo) y no cuente con la oportunidad de pasar por el procedimiento que fija el Código Urbano para el Estado de Jalisco (2008), pueda modificar las normas de los planes parciales. Esto se refiere al uso del suelo, lo que resulta inadmisible, puesto que hablamos de una exigencia fundamental para garantizar el derecho humano a la buena administración pública; la continuación de los procesos idóneos que garanticen el correcto desarrollo urbano y protección al ambiente.

Otro ordenamiento de gran importancia son las Disposiciones Administrativas de Aplicación General que Regulan el Ordenamiento Territorial del Municipio de Guadalajara (Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, 2024), el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2024-2027 (2024), así como los planes parciales vigentes, los cuales se dividen en 7 zonas: Centro Metropolitano, Minerva, Huentitán, Oblatos, Olímpica, Tetlán y Cruz del Sur. Cada zona cuenta con distintos planes parciales de desarrollo urbano, dado que se dividen en distritos y subdistritos. Al mismo tiempo, contiene normas urbanísticas, compatibilidades con los ejes y demás normas de planeación y zonificación del área.

Procedimientos administrativos locales en Guadalajara, Jalisco, en materia de desarrollo urbano y la intervención de la buena administración pública, texto existente y áreas de oportunidad

En el Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el municipio de Guadalajara (2006), observamos la procedencia de un recurso de revisión en su artículo 161. Resulta pertinente la fracción III, la cual señala que procede la revisión en contra de los actos de autoridad administrativa que el interesado estime de carácter violatorio ante las disposiciones legales y reglamentarias de la materia. Por tanto, procede un recurso, de manera enunciativa y no limitativa, en contra de un dictamen de trazos, usos y destinos específicos: dictamen de uso de suelo, podría ser la negativa de una licencia; sin embargo, cualquier acto emitido como resolución a dicho procedimiento resulta afectado de nulidad lisa y llana.

Por otro lado, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco (2000) mediante la conformidad con el artículo 12, es un elemento de validez del acto administrativo, el cual debe ser emitido por la autoridad competente. Aquello es congruente con la garantía de seguridad jurídica, expuesta en el artículo 16 de la CPEUM (1917). No obstante, si la autoridad que resuelve el recurso de revisión cuenta con un proceso de revisión por parte del Ayuntamiento posterior a la formulación del proyecto, de acuerdo con el artículo 162.4, del Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara (2006), y resulta incompetente (además de que carece de fundamentación y motivación), reflejaría ilegalidad y constitucionalidad. Es por ello que el Código Urbano para el Estado de Jalisco (2008) establece competencias para la elaboración y modificación de normas contenidas en un plan de desarrollo urbano, con la finalidad de utilizarse para la emisión de actos previstos dentro del Reglamento de Gestión de Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara. Esto abarca licencias, dictámenes, entre otros.

El Código Urbano, asimismo, establece dichas reglas en los artículos 98 y 99. Estos artículos contienen una serie de pasos imprescindibles para la validez y constitucionalidad del acto, por ende, la existencia de un recurso administrativo atenta contra la buena administración pública, la cual tiende a cambiar la aplicación de la normativa vigente, debido a que la manera en que pueden suceder esos cambios no es completa y no garantiza derechos humanos de índole colectivo.

No obstante, como ejemplo de la buena administración pública, control difuso de constitucionalidad e interpretación conforme, el Ayuntamiento de Guadalajara, en el momento de resolver el recurso de revisión DRRUS 38/2024 (2025) el Director de Ordenamiento del Territorio confirmó un Dictamen de Trazos, Usos y Destinos Específicos, justificando la aplicación de un plan parcial de desarrollo urbano de 2018 para ser congruente con las necesidades actuales en aquella época puesto que la conformidad con un dictamen emitido por un Coordinador de Gestión Integral de la Ciudad del Municipio se declaró que se mantenían vigentes, a pesar de que hayan transcurrido más de seis años desde su emisión.

Procedimientos jurisdiccionales y la oportunidad de garantizar la buena administración pública en resoluciones que afecten el medio ambiente por el desarrollo urbano, en Jalisco.

Como medio de control, resultan importantes los procedimientos jurisdiccionales que acepten las normas que permitan una aplicación preferente de intereses colectivos. Es decir, que se apeguen a los programas e instrumentos de planeación urbana, con el fin de evitar actos que no correspondan el proceso completo en donde se incluye la participación ciudadana. Esto permite amplificar el derecho humano a la buena administración pública en beneficio de los gobernados.

Juicio contencioso administrativo, causas de nulidad y afectaciones al interés colectivo del buen desarrollo urbano

El análisis de la legalidad por tribunales jurisdiccionales, (específicamente, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco), suele ser estricto y permanece alejado de los objetivos y cuidados que guardan las leyes y programas en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y protección al ambiente. Por ejemplo, el juicio de nulidad 191/2020 llevado a cabo ante la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (2022) el cual resolvió, mediante sentencia definitiva, la nulidad de un dictamen de trazos, usos y destinos específicos que negaba el uso de suelo peticionado y que autorizaba más niveles en la edificación. Dicha sentencia declaró nulo el dicho dictamen, con base en el artículo 400 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, el cual autoriza a los Tribunales de Justicia Administrativa inaplicar planes de desarrollo urbano, cuya vigencia exceda de seis meses. Aquello se fortaleció mediante la Acción de Inconstitucionalidad 123/2015 (2018) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que ocasiona que no exista una mediación del procedimiento correcto en la elaboración de normas y se terminen autorizando, por dictámenes periciales llevados a cabo en el mismo juicio, normas de desarrollo urbano que pueden ser no congruentes con los instrumentos de planeación y la protección de derechos fundamentales. Eso es peligroso y atenta contra la buena administración pública, en virtud de que puede llegar a beneficiar intereses de unos pocos y no de la colectividad, siendo que el desarrollo urbano actualmente tiene como objetivo una justicia social.

Un ejemplo relevante de la aplicación del derecho humano a la buena administración pública en el ámbito jurisdiccional se encuentra en la resolución del recurso de reclamación 1540/2025, emitida por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (2025). En dicha resolución, el órgano jurisdiccional declaró fundado el recurso con el propósito de admitir una prueba ofrecida por la autoridad demandada para sustentar la calificación de una zonificación secundaria con áreas de restricción, contenida en un dictamen de trazos, usos y destinos específicos expedido por el Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.

Para resolver la controversia, la Sala Superior consideró el derecho humano a un ambiente sano como parámetro de interpretación y valoración jurídica. En ese contexto, además del marco normativo aplicable en materia de desarrollo urbano, tomó en consideración diversos instrumentos de protección ambiental, entre ellos decretos ambientales, y aplicó el principio de precaución ante la existencia de incertidumbre respecto de los posibles efectos sobre el medio ambiente. Esta decisión se sustentó en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) y en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado "Protocolo de San Salvador".

Fortalecimiento de la buena administración pública en las autoridades jurisdiccionales para la protección de un medio ambiente sano

En el ámbito nacional, uno de los mecanismos más relevantes para la protección del desarrollo urbano y del derecho humano a un medio ambiente sano lo constituyen los precedentes jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un ejemplo de ello es la jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis 270/2016 (2027), en la que, con fundamento en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en las Directrices de Bali, se reconoce la necesidad de eliminar las barreras económicas que limiten el acceso a la justicia ambiental. Este precedente fortalece la tutela judicial efectiva en materia ambiental al privilegiar la protección preventiva del interés público y de los derechos humanos vinculados con la conversación del entorno.

La aplicación de este criterio jurisprudencial en favor de la protección del derecho humano a un medio ambiente sano puede observarse en diversas resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales del Tercer Circuito, con sede en el estado de Jalisco. Entre ellas destacan el recurso de la revisión incidental 189/2025 (2025) y la queja 966/2025 (2025), resueltos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos con residencia en Zapopan, Jalisco.

Conclusiones

El derecho humano a la buena administración pública en el desarrollo urbano y protección al ambiente debe reconocerse como competencia del legislador, del ejecutivo y de las autoridades jurisdiccionales las cuales, actualmente, tienen una obligación constitucional y pueden hacer una labor reconocible a efecto de preferir una práctica correcta en las relaciones con los gobernados. Asimismo, existen detalles que deben ser subsanados por vicios propios, detalles que se pueden mejorar y que en nuestro país, afortunadamente, la concurrencia y participación de las autoridades en la intervención de actos que pudieran ser contrarios a los objetivos del gobierno, son impedidos o subsanados por autoridades con funciones jurisdiccionales o administrativas, en la aplicación progresiva de las normas e instrumentos generales. Logrando y necesitando cada vez más un mejor lugar para vivir gracias al cumplimiento

de objetivos que satisfacen a la población en derechos de la colectividad que mejoran el bienestar de asentamientos humanos y un mejor desarrollo de la dignidad humana, lo anterior lográndose bajo la coordinación de los distintos niveles y poderes de gobierno, pues es un reto cubrir todas las necesidades personales y colectivas.

La presente investigación se limita a un análisis jurídico-documental de carácter cualitativo, centrado principalmente en el caso de Guadalajara, Jalisco. Asimismo, debido a la naturaleza del estudio, no se incorporó trabajo de campo ni análisis estadístico amplio, por lo que las conclusiones se circunscriben al examen normativo, doctrinal y jurisprudencial realizado.

El desarrollo urbano y el equilibrio ecológico se interrelacionan bajo el marco de más denominaciones, como protección al ambiente y ordenamiento territorial, lo anterior se debe a que son compatibles en una gama de atribuciones en donde las autoridades deben de concurrir en muchos casos, dependiendo el uno del otro. Es importante que al observar el desarrollo urbano se proteja al equilibrio ecológico, pero también que al protegerlo se pueda dar un ordenamiento territorial que permita asentamientos humanos sustentables para que, al mismo tiempo, se combatan otros daños al equilibrio ecológico, como emisiones contaminantes ocasionadas por la amplia movilidad en transporte de combustión.

Lo anterior también se sustenta en las publicaciones del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS, 2020), que analiza la forma en que el crecimiento de ciudades puede ser sustentable y sostenible, a saber, en dicho artículo se analiza y hace alusión a la relación que tiene el desarrollo sostenible y urbano con el equilibrio ecológico. Del mismo modo, Inostroza (2017) concluye con base en estudios demográficos la intersección del desarrollo urbano informal con el cambio climático. Por otra parte, Hernández (2018) identifica que el crecimiento de la mancha urbana genera como consecuencia problemas ambientales y eso tiene que ver con la relación que tiene el negocio inmobiliario con el desarrollo urbano.

La buena administración pública reconoció su labor cuando el propio sistema jurídico permite su concurrencia de manera muy similar en ambas ramas o materias que se desarrollan en conjunto, dejando la proximidad y la obligación primordial a los Municipios, de conformidad con el artículo 115 fracción V de la CPEUM, al mismo tiempo, permitiendo que diferentes autoridades se sumen a la protección de estos derechos humanos involucrados directamente en la del desarrollo nacional y que cada vez se hacen más progresivos por la mejora en las prácticas y una mayor amplitud de aplicación y observancia de los derechos humanos fundamentales colectivos y difusos.

El análisis normativo y jurisprudencial realizado permite advertir que el derecho a la buena administración pública opera como un criterio interpretativo transversal en materia de desarrollo urbano y protección ambiental, particularmente en contextos de

concurrencia competencial. Asimismo, los casos analizados evidencian tensiones entre legalidad estricta y protección de derechos colectivos, lo que demuestra la necesidad de fortalecer criterios de interpretación conforme y control de convencionalidad en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Fuentes de consulta

Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara. (2006). Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara.

Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara. (2021). Capítulo 9. Norma Urbanística 9: Transferencia de Derechos de Desarrollo Urbano.

Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. (2020). Servicios ecosistémicos urbanos en Latinoamérica. Oportunidades para el desarrollo urbano sostenible, la acción climática y la gestión de la biodiversidad urbana.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la Ciudad de Panamá, Panamá.

Congreso de la Unión. (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano [LGAHOTDU]. Diario Oficial de la Federación [DOF].

Congreso de la Unión. (1988). Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [LGEEPA]. Diario Oficial de la Federación [DOF]

Congreso del Estado de Jalisco. (1994). Constitución del Estado de Jalisco. Artículos 15 fracción VI, 50 fracción X. Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco. (2008). Código Urbano para el Estado de Jalisco

Congreso del Estado de Jalisco. (2000). Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco. (1989). Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco. (2001). Reglamento Estatal de Zonificación. Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [C.P.E.U.M.] Arts. 1, 4, 25, 123 A XXIX, 1917 (México).

Hernández, H. (2018). Los estudios asociados a la dispersión urbana moderna, del mundo a la metrópolis del Occidente Mexicano. Ambientes Urbanos y Estudios Territoriales y construcción de nuevos paradigmas. Universidad de Guadalajara.

Director de Control de Territorio del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco. (2025). Resolución de recurso de revisión DRRUS 38/2024 (2025).

Inostroza, L. (2017). Informal urban development in Latin American urban peripheries. Spatial assessment in Bogotá, Lima and Santiago de Chile. Landsc. Urban Plan. 165, 267–279. https://doi.org/10.1016/j. landurbplan.2016.03.021

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). Acción de

Inconstitucionalidad 123/2015.
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). Programa Nacional de Desarrollo 2025-2030. Diario Oficial de la Federación. 15 de abril de 2025 edición vespertina.
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. (2025). Recurso de revisión 189/2025.
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. (2025). Recurso de queja 966/2025.
Mora. (2025). Problemática ambiental en Jalisco y estrategias de desarrollo sustentable frente al cambio climático. Jóvenes, tecnologías, salud, educación y medio ambiente.
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017) 2a./J. 19/2017 (10a.).
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. (2025). Recurso de queja 960/2025.
Rodríguez-Arana, J. (2011). El derecho fundamental a la buena administración y la centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo. El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Enrique Rivero Ysern.
Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (2025). Resolución del recurso de reclamación 1540/2025.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). (2025). Comunicado 078/2025.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), (2025) Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Diario Oficial de la Federación. 01 de septiembre de 2025.
Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. (2025). Jalisco cuida su tierra, Plan Sectorial de Gestión del Territorio 2024-2030.
Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. (2017). Sentencia Definitiva, extraído de https://tjajal.gob.mx/expedientes/sentencias/20181024093959_VI_sentencia0149-2017.pdf.
Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Sala. Tesis de jurisprudencia 35/2019 (10a.). 6 de febrero de 2019.
Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (2022) Sentencia Definitiva. Juicio de nulidad 191/2020.

La buena administración pública y su alcance en la motivación de la valoración probatoria en el procedimiento administrativo

Adrián Polanco Polanco[1]

Resumen: La motivación de la valoración probatoria en el procedimiento contencioso administrativo es una garantía de razonabilidad de las decisiones que forma parte del derecho fundamental a la buena administración pública; la motivación permite controlar los razonamientos del juzgador plasmados en la sentencia en un momento posterior si es que se presentan recursos administrativos, de ahí la importancia de distinguirla de los demás actos procesales.

Palabras clave: Fuentes de razonabilidad, motivación, valoración, racionalidad, razonabilidad procesal.

Abstract: The motivation for assessing evidence in administrative litigation is a guarantee of the reasonableness of decisions and should not be confused with the mental activity of the assessment made by the decision-making body. Motivation allows for the judge's reasoning, as reflected in the judgment, to be controlled at a later date if administrative appeals are filed, hence the importance of distinguishing it from other procedural acts.

Keywords: Sources of reasonableness, motivation, assessment, rationality, procedural reasonableness.

Introducción

En este ensayo se delimitará la fase de decisión del procedimiento contencioso administrativo mexicano federal con la finalidad de describir el tratamiento de los elementos epistémicos que se pueden emplear en la misma, propiamente para el dictado del fallo que resuelve el proceso para cumplir con el Derecho a la buena administración pública en el procedimiento administrativo sancionador. Para ello, en primer lugar, se definirá la actividad de la valoración de las fuentes de razonabilidad

1 Doctor en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor de asignatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México a niveles licenciatura y posgrado; persona tutora en la Escuela Federal de Formación Judicial, del Consejo de la Judicatura Federal de México; capacitador avanzado de la Metodología THEMIS, por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (México). Forma parte del claustro docente del doctorado en Derecho Procesal Contemporáneo en la Universidad de Medellín, Colombia. Investigador externo en diversas universidades extranjeras; miembro del consejo consultivo de diversas revistas de investigación científica, nacionales e internacionales. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3807-1096; CVU: 257312. Correo electrónico: polanco_adrian@hotmail.com

procesal; en segundo lugar, se delimitará el acto procesal de la motivación de la valoración previamente hecha.

Todo esto con el propósito de establecer herramientas epistemológicas para que los juzgadores valoren las fuentes de razonabilidad procesal,[1] de las maneras atómica y holística en la fase de decisión del procedimiento contencioso administrativo. Aquello se realiza desde tres niveles: 1) el analítico, 2) el de la norma de determinación para el juez cognoscente y 3) la distribución de competencias entre el juez cognoscente y el tribunal del recurso. En este escrito, nos abocaremos al primer nivel con el objetivo de delimitar la motivación de la valoración de las pruebas en la fase de decisión.

La fase de decisión en el procedimiento contencioso administrativo mexicano (al igual que en el resto de los países que conforman el sistema interamericano para la protección de los derechos humanos) y tiene como finalidad decidir respecto de las pretensiones hechas por las partes procesales, previa a la valoración (libre o tasada) de los medios de razonabilidad procesal debidamente desahogados, siguiendo las reglas del procedimiento[2] conforme a las reglas del juicio.[3]

Para cumplir con el plan trazado, la estrella del norte a seguir es la teoría analítica del derecho aplicada al modelo de la tradición racionalista de los estudios sobre la

1 A lo largo de esta disertación se empleará el concepto "fuente de razonabilidad procesal" para referirse a los datos epistémicos que allegan las partes al proceso.

2 Se utiliza el termino regla de procedimiento en el sentido utilizado por Bentham, es decir toda regla de procedimiento debe dirigirse a cuatro finalidades: 1 rectitud de las decisiones, 2 celeridad, 3 economía y 4 eliminación de los obstáculos superfluos. Vid. Bentham, 1971, p. 11.

3 Se emplea la concepción de WIGMORE, respecto de este concepto, es un método para la evaluación de los medios probatorios analizados en el proceso, dicho método consta de siete pasos:

1. Clarificar el punto de vista: en este paso el juez debe responder cuatro preguntas básicas: ¿En qué etapa de que proceso estoy? ¿Qué datos están disponibles para el análisis? ¿Qué estoy tratando de hacer?
2. Formular el probandum final: para cada caso el Juez debe identificar la regla o reglas jurídicas que controlan el caso y formular una proposición o proposiciones fácticas.
3. Formular las potenciales probanda penúltimas: El probandum final puede dividirse en probanda penúltimas que consisten en las hipótesis lógicas relacionadas con la pretensión de la resolución del caso.
4. Formular las teorías provisionales del caso: El Juez debe de formular las probanda final, penúltimas e intermedias estratégicas que mejor encajen con la teoría. Para ello necesita conocer cuál es la teoría desarrollada por las partes para evaluar cómo será organizada la prueba en el proceso de toma de decisiones.
5. Formular la lista clave: Una lista clave es una lista numerada de proposiciones de tres tipos:
   a. La probanda final.
   b. La probanda penúltimas.
   c. Las proposiciones identificadas como necesarias a la luz de la teoría provisional adoptada.

Después debe formular las proposiciones, para ello debe los ítems de datos probatorios que están disponibles para ser ofrecidos y convertirlos en proposiciones simples.
En tercer lugar debe seleccionar proposiciones para ser incluidas.
Por último ordenar las proposiciones en la lista clave

6. Preparar el esquema: los productos finales son el esquema y la lista clave. Refinar y completar

prueba, por ser esta visión la que "[...] Proporciona la imagen más coherente de los principios de la prueba. Esta imagen puede resumirse en la proposición benthamita de que el objetivo primario del proceso jurídico consiste en la búsqueda de justicia por medio del Derecho mediante la obtención de decisiones correctas a través de medios racionales" (Twining, 2022, pp. 17-40). Con esta herramienta hermenéutica se establecerán los extremos actuales con los que se emite una sentencia (acertamiento) en el procedimiento administrativo, cumpliendo debidamente con los márgenes probatorios establecidos en ley.

Valoración de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador

Por un lado, el derecho a la buena administración pública en México representa un cambio de paradigma profundo en la relación entre el Estado y la ciudadanía. Derivado de este derecho se reconoce al ciudadano como un titular legítimo de prerrogativas frente al quehacer administrativo, con la facultad de exigir estándares mínimos de calidad, eficiencia, ética y honestidad. La buena administración pública tiene dos dimensiones:

a. Derecho fundamental: Es la facultad de exigir que las instituciones públicas traten sus asuntos de forma imparcial, equitativa y, fundamentalmente, dentro de un plazo razonable. Implica el derecho a ser oído antes de que se tome cualquier medida administrativa desfavorable, a que las decisiones estén debidamente motivadas y a tener acceso a los expedientes públicos de su interés.
b. Como principio de actuación obligatorio para la autoridad: Es un mandato técnico-jurídico para que el aparato estatal optimice sus estructuras. La administración no solo debe cumplir la ley en sentido formal (principio de legalidad), sino que debe servir con objetividad al interés general, optimizando los recursos públicos mediante la profesionalización, la transparencia y el combate activo a la corrupción. La Constitución Política de la Ciudad de México (Artículos 7, Apartado A, y 60) fue la primera en formalizar de manera expresa en el país.

Por otro lado, la facultad que tiene el Estado para castigar los actos contrarios a la norma es llamada ius puniendi, ésta tiene distintas vertientes: una en materia penal en la que se establecerán penas para quienes cometan un delito, y otra en materia de responsabilidad de servidores públicos en la que se norman sanciones de índole administrativa. El procedimiento administrativo sancionador corresponde a la segunda de estas vertientes, es decir es el presupuesto indispensable para poder determinar la responsabilidad o no de un servidor público.

---

el análisis: El esquema y lista clave son medios, no fines. Como una guía de trabajo, los primeros cinco pasos han probado ser útiles en la práctica. Vid., TWINING, W. (2022). Repensar el derecho probatorio. Ensayos probatorios (P. W. Cifuentes, Trad.). Universidad Nacional de Colombia, pp. 22-26 y ANDERSON, T., Schum, D., & Twining, W. (2015). Análisis de la prueba (F. Carbonell & C. Agüero, Trads.). Marcial Pons, pp. 156- 176.

Podemos definir al procedimiento administrativo sancionador como la secuela dinámica de actuaciones para determinar la responsabilidad de los servidores públicos respecto de las infracciones administrativas que les sean imputadas, pero en la sustanciación de dichos procedimientos, se debe respetar el derecho a la buena administración pública incluyendo una adecuada valoración de las pruebas (medios de razonabilidad).

El procedimiento sancionador consta de dos instancias distintas entre sí que cuentan con autonomía: la primera está a cargo del órgano instructor que realiza las investigaciones, propone las infracciones y sanciones, y un órgano sancionador que impone o desestima las sanciones propuestas; la segunda instancia a cargo del La Unidad de Responsabilidades Administrativas tratándose de faltas administrativas no graves y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de resolver de manera definitiva la existencia de faltas administrativas graves.

La responsabilidad administrativa es autónoma de las responsabilidades penales, civiles, de extinción de dominio y de responsabilidad patrimonial, que pudieran establecerse por los mismos hechos. La Ley General de Responsabilidades Administrativas es la norma que se encarga de establecer los procedimientos descritos vigentes. Dicha norma tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

De igual manera, se establece la clasificación de las faltas administrativas dividiéndolas de la siguiente manera:

a. Faltas administrativas graves.
b. Faltas administrativas no graves
c. Faltas de particulares

El derecho administrativo es un área del saber jurídico de trascendencia en el acontecer diario tanto de las personas privadas (humanas y legales) como para el Estado, por ello "[…] Al hablar de derecho administrativo podemos pensar tanto en el conjunto de normas y principios constitucionales y supraconstitucionales, tratados, leyes administrativas y demás reglas que integran la normación positiva, el régimen jurídico positivo de la función administrativa, como en la disciplina que los estudia" (GORDILLO, A. 2004, p. 140). Como fácilmente se puede observar, el acto administrativo es un fenómeno que está inmerso en todos los aspectos de la vida en sociedad actual, la manifestación de los hechos administrativos producen los actos administrativos. Por lo tanto, debemos "[…] Tener en cuenta que la administración realiza actos jurídicos de distintas clases, entre otras, contractuales y unilaterales, individuales y generales" (Fernández Ruiz, 2016, p. 129):

A. Son actos contractuales los nacidos del acuerdo de voluntades entre la administración y los particulares, se materializan en los contratos administrativos como la celebración de un contrato de obra pública.
B. Los actos unilaterales de la administración, son los realizados por la sola declaración unilateral de voluntad,[4] estos pueden ser individuales o generales.[5]

Es a través de la aparición del acto administrativo que surge relación jurídica-administrativa, y en ella pueden surgir los conflictos relevantes al campo administrativo que son el presupuesto del procedimiento contencioso administrativo, por lo tanto: "[l]a competencia para conocer y resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares en materia administrativa, se puede asignar a tribunales ubicados fuera del ámbito del Poder Judicial e independientes de la administración pública activa, como ocurre en el modelo francés de jurisdicción administrativa que ha sido imitado con mayor o menor fidelidad en diversos países […]" (Fernández Ruiz, 2016, p. 160), como ocurre en el caso mexicano. Es imprescindible que el acto administrativo sea válido, ya que en caso contrario, es procedente declarar la nulidad lisa y llana: "si el acto ha sido dictado por funcionario incompetente, pero ad referéndum de la autoridad competente, hay precedente que estaríamos en la hipótesis de un mero acto preparatorio, de un proyecto sin efecto jurídico, hasta en tanto la autoridad competente adopte una decisión al respecto" (GORDILLO, A. 2004, p. 140). Por lo tanto, tampoco se estaría en presencia de un acto administrativo capaz de producir efectos jurídicos.

Para comprender la resolución de los conflictos administrativos se debe responder la siguiente pregunta: ¿en qué consiste la valoración de los medios de razonabilidad? La respuesta a esta pregunta prima facie, es la actividad mediante la cual el juzgador asigna peso a cada "medio de prueba" en el proceso. Dicha respuesta resulta sencilla; sin embargo, no es suficiente, porque en esencia solamente es una idea de lo que significa la actividad de valorar cualquier otra cosa.

Del mismo modo, existe un vacío respecto de la definición de valoración en el proceso de tomar decisiones en el proceso jurisdiccional: "[…]ha existido una casi total desatención de los teóricos y filósofos del Derecho, pese a que el tema de la prueba en general, y en particular de su valoración, está lleno de implicaciones filosóficas y metodológicas" (Nieva Fenoll, 2010, p. 15). Los estudiosos normalmente limitan el estudio de la actividad judicial a englobar de manera general sin preocuparse por la

4 Como ocurre en la imposición de una multa, y pueden clasificarse en individuales con efectos jurídicos respecto de una o varias personas determinadas acerca de uno o varios casos específicos, como sucede en el otorgamiento de un permiso para poner un anuncio en la vía pública o de una licencia de manejo de vehículo, que confieren autorizaciones específicas a sus titulares.

5 Producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, que es de observancia general.

valoración específica de los diversos medios de razonabilidad. Aún peor ocurre con el tema de la racionalidad de la decisión tomada y la motivación de esta.

Los poderes salvajes[6] siguen más vivos que nunca, cada juzgador realiza su procedimiento. La valoración de las pruebas se mantiene como un acto de misticismo donde basta la frase: "[...] Valorados en su conjunto se llega a la conclusión". Los abogados postulantes están estancados en doctrinas con más de ochenta años de antigüedad; las nociones primitivas y superadas de contienda y conflicto de intereses en el ámbito privatista son la base de todo procedimiento contencioso administrativo que se realice en nuestro país a nivel nacional, aunado a la conciencia ingenua y al subconsciente de los juristas que usan como muletilla pseudocientífica frases jaculatorias que perturban la epistemología del proceso. La acción contenciosa administrativa se concibe como actividad, sin saber dónde inicia, a más de siglo y medio de saber qué es un derecho. Asimismo, la jurisdicción contenciosa administrativa padece un decoroso ostracismo, se habla de obligaciones procesales como si existieran. Además, se pretende otorgar un dinamismo entre las partes de la carga de la prueba en el procedimiento contencioso administrativo.

El aspecto teórico de la prueba y su valoración en el procedimiento contencioso administrativo jurisdiccional es un tema que ya no se discute, no se escribe sobre él, se repite una y otra y otra vez: "[...] El arte del proceso no es esencialmente otra cosa que el arte de administrar las pruebas" (Bentham, 1971, p. 10); "la prueba es el alma del proceso", "la prueba tiene como objeto encontrar la verdad". Al ser valorados los medios probatorios en su conjunto, y de acuerdo a las reglas de la lógica y la experiencia jurídica, se llega a la siguiente conclusión: [...] "Este Tribunal valoró las pruebas aportadas por las partes, llegando a la convicción". Parece que no importa saber qué es la prueba en el procedimiento administrativo, aunado que a los estudiantes no les interesa conocer qué es la prueba, sino únicamente cómo se ofrecen las mismas. De la misma manera, a los juzgadores no les importa la naturaleza de los hechos controvertidos en el procedimiento administrativo ni cómo se debe valorar racionalmente cada prueba, más bien, les interesa sino emitir sentencias y con ello descargar la carga laboral de su juzgado. Por otro lado, a las partes no les motiva buscar la verdad sino que se declare inocente o culpable al sentenciado.

Al no entenderse la naturaleza epistémica de la prueba forense, esta se reglamenta mal, poniendo parches legales y regresando a errores que se habían cometido. Se habla de volver orales basados en la inmediatez, pero se pierde de vista el objeto del procedimiento contencioso administrativo y se piensa que con una reforma legislativa se puede acabar con los problemas fácticos del procedimiento probatorio. En la práctica, cada juzgador hace su propio proceso y valora las pruebas según su íntima convicción, sin que le interese la forma en la que está reglamentado dentro del mismo Código. Al mismo tiempo, cada parte interpreta las normas procesales a su gusto para justificar

6 Utilizando la terminología de Ferrajoli Cfr. apud., FERRAJOLI, L. (2011).

su pretensión. El derecho probatorio es un tópico procesal que ya no se estudia con la profundidad filosófica que merece; todo se resuelve con formatos preestablecidos e inmutables, las pruebas se valoran de modo indebido.

De ahí emerge la necesidad de definir en qué consiste la actividad de la valoración de los medios de razonabilidad procesal. Como aproximación inicial, puede indicarse que todos los autores que han estudiado el tema de la valoración conciben esta actividad como la consideración que hace el juez de los materiales que intentan demostrar los hechos alegados por las partes en el proceso, por lo cual, los estudios deben enfocarse de la siguiente manera: "[...]describir y examinar esta actividad judicial que interioriza esa demostración para expresarla posteriormente, con mayor, menor o ningún acierto en la motivación del juicio jurisdiccional" (Bentham, 1971, p. 19).

Según lo indicado, es claro que la valoración se considera como un acto de pensamiento judicativo[7] de constatación, pero siempre será una actividad dentro de los confines legales del procedimiento administrativo, para evitar la arbitrariedad jurisdiccional; sin embargo, esta actividad mental es distinta a la de motivar la decisión. Ésta se traduce en las razones que proporciona el juzgador del fallo emitido, aquella es un ejercicio de racionalización de los medios desahogados, es decir "[...] la actividad de percepción por parte del juez de los resultados de la actividad probatoria que se realiza en el proceso" (Nieva Fenoll, 2010, p. 34). Esta conceptualización de la valoración de la prueba no es satisfactoria para los fines de este ensayo al no considerar que la evaluación de los medios de razonabilidad es también una garantía de las partes en el procedimiento contencioso administrativo, es decir, tiene una doble función:

a. Endo procesal: sirve para las partes respecto del litigio planteado. Es el reflejo del ejercicio mental hecho por el juzgador y representado en un acertamiento contencioso administrativo.
b. Exo procesal: se refiere al control que pueden realizar entes ajenos al proceso, como lo pueden ser las instancias revisoras en los medios de impugnación o la propia sociedad que puede considerar como indebida la valoración hecha.

Por lo tanto, la valoración no es simplemente una actividad de percepción, requiere ser racional para cumplir con los fines del Estado constitucional democrático. Por ello, el concepto que se propone es el siguiente: la valoración de los medios de razonabilidad es la actividad mental de la persona juzgadora por medio de la cual realiza la aplicación de las reglas de juicio (principios de la prueba) a través de una operación cognitiva (que después debe ser plasmada por escrito en el acertamiento) que realiza el juzgador mediante un acto de pensamiento judicativo de constatación realizado en la fase de decisión. Dicho acto contiene el juicio de probabilidad crítico y dentro de los parámetros legales respecto de los medios de razonabilidad para

7 Acto de entendimiento en el cual el sujeto cognoscente "[…] no solamente aprehende el objeto, sino que también asiente o disiente con él." En ABBAGNANO, N. 1974, p. 92.

considerar los mismos de manera atómica y holística de conformidad al margen de probabilidad, en relación a la certeza exigida por la norma (en el caso contenciosa administrativa probabilidad concluyente y convincente[8] para las pretensiones de las partes y presunción de legalidad para analizar el acto administrativo), para emitir el acertamiento de inocencia o culpabilidad con la respectiva condena a la reparación del daño. La valoración tiene que ser racional (Habermas, 1987, p. 26) para cumplir con sus fines legales y epistémicos del procedimiento contencioso administrativo.

Con el concepto propuesto, se pretende prestar la debida atención en el tema de la racionalidad de la valoración para cumplir con los requerimientos de protección de los derechos humanos en el procedimiento administrativo. Se insiste en que sin racionalidad no hay valoración; hay justificación de una decisión, que no es lo mismo. La racionalidad pretende superar la subjetividad procesal y volverla intersubjetiva, para establecer, epistemológicamente, las razones de la decisión. Asimismo, analizar la dualidad ontológica del acertamiento jurisdiccional entre el mundo sensible y el mundo inteligible.

Ahora bien, por razonabilidad procesal debe entenderse la categoría institucional del proceso mediante la cual las partes procesales (accionante y reaccionante) pretenden producir racionalidad procesal[9] respecto de las imputaciones normativas fácticas (hechos) y excepcionalmente respecto de las hipótesis normativas jurídicas (derecho y presunciones), realizadas en el grado de conocimiento de la secuela procesal. Esta racionalidad se efectúa utilizando las fuentes de razonabilidad,[10] que son incorporadas al proceso a través de determinados medios de razonabilidad. Por este motivo, es necesario especificar el sistema de valoración probatoria que cumpla el derecho fundamental a la buena administración pública en la administración de justicia administrativa.

8 Este método se refiere a que los medios de razonabilidad incorporados en el proceso deben producir una mayor graduación de probabilidad en el órgano de decisión para producir verosimilitud de las pretensiones de validez procesal, planteadas por las partes. Este margen de probabilidad normalmente es usado en procedimientos de orden familiar, administrativos, fiscales y constitucionales impugnativos, en este caso los elementos que conforman esta graduación son también tres: a) presunciones legales, b) carga de allegar los medios de razonabilidad para ambas partes y c) carga de persuasión del órgano decisor para ambos pretendientes de razonabilidad.

9 Entendida como la capacidad de aunar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y generan una comunidad de convicciones, racionalmente motivada, se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas, con este enfoque se pretende superar el obstáculo epistemológica de la subjetividad del proceso.

10 Son todos aquellos elementos objetivos y subjetivos preexistentes y autónomos al proceso empleados por las partes procesales en el proceso jurisdiccional cognitivo.

El sistema de valoración de racionalidad cognitivo-instrumental

La estructura teórica del proceso de decisión en el procedimiento contencioso administrativo, el cual es el siguiente: "[...] La reconstrucción de un suceso histórico o de su desarrollo a partir de indicios. La sentencia se basa en la valoración de una base de decisión adquirida vía de abducción" (Velten, 2019, p. 12). Para efectos de este ensayo, no es aceptable la concepción de la valoración de la prueba desde la inferencia inductiva misma que ya ha sido referida. Se debe considerar que, para efectos de este ensayo, se toman como válidas la probabilidad no baconiana y la lógica difusa como medidas para contrarrestar la incertidumbre y la imprecisión del razonamiento probatorio.

La toma de decisiones en el procedimiento contencioso administrativo requiere, en primer lugar, una argumentación material en la cual lo esencial no es la forma de los enunciados, sino aquello que hace a los mismos verdaderos o correctos: los hechos naturales o institucionales a que se refieren esos enunciados. Responde a problemas materiales: explicar, describir o predecir un acontecimiento, recomendar o justificar un curso de acción, etcétera. Fija su atención en la construcción de las razones para creer en algo o para realizar o tener la intención de realizar una acción (premisas) y en la conclusión los criterios de corrección son formales y sustantivos (ATIENZA RODRÍGUEZ, M. 2019, p. 111). Como ejemplo de esta argumentación tenemos la teoría interpretativa del derecho de Dworkin y la teoría del logos de lo razonable de Recaséns Siches,[11] Tópica de Viehweg, entre otras.

Pero ahora es necesario contemplar la argumentación como actividad.[12] Sin lugar a duda se debe considerar:

> [...] La exclusión de la certeza absoluta del conjunto de los objetivos alcanzables por medio del conocimiento empírico y, en especial, en la determinación judicial de los hechos, conlleva que nos situemos en el ámbito de la incertidumbre, es decir, de conocimientos y juicios de los que únicamente se puede decir, en línea de principio, que no tienen una fundamentación absoluta, completa e indiscutible. Por otra parte, la incertidumbre no es de por sí sinónima de desorden o de irracionalidad; simplemente, suscita problemas de racionalización que se resuelven con métodos probablemente distintos de

11 Vid Recaséns Siches, L., 1956, pp. 24- 54.

12 Desde el punto de vista pragmático es una actividad lingüística, lo que desencadena la argumentación son problemas relativos a lograr la persuasión de un auditorio, o a interactuar con otro u otros para llegar a algún acuerdo respecto a cualquier problema teórico o práctico. Vid. Atienza Rodríguez, Manuel, 2019, p. 111.

> los que son utilizables en contextos en los que se admite la lógica de la verdad/falsedad en términos absolutos". (Taruffo, 2011, pp. 190-191).

Es decir, el conflicto entre la prueba, el proceso y la verdad, es un problema de adquisición de conocimiento, de ahí se deben tomar en cuenta los actos de entendimiento aprehensivo, pero éstos no resultan relevantes en el campo de la valoración de los medios de razonabilidad procesal. Este tópico debe analizarse en los actos de entendimiento judicial. Esto es, de epistemología:

> Estructuralmente, se trata de la reconstrucción de un suceso histórico o se desarrolló a partir de indicios. La sentencia se basa en la valoración de una base de decisión adquirida vía abducción: se busca una explicación del material probatorio, y, por cierto, mediante la eliminación de las explicaciones menos convenientes (Velten, 2019, p. 12).

Como se ha establecido, es poco probable que el juez descubra la verdad de los hechos que se presentan ante él. El término razonabilidad procesal es utilizado desde la vertiente de la teoría de la acción comunicativa, por lo tanto, la razonabilidad procesal entiende que los medios de razonabilidad tienen menos que ver con el conocimiento o con la adquisición de conocimiento en el procedimiento contencioso administrativo que con la forma, en que las partes y el juzgador hacen uso del conocimiento de manera institucional en el proceso, es decir, se trata de evitar la "falacia racionalista". En virtud de la cual el acertamiento final del procedimiento contencioso administrativo puede estructurarse como un silogismo: [...] "la misión de la producción de prueba durante la audiencia es la de examinar todas las hipótesis plausibles con relación al hecho y encontrar las pruebas correspondientes, al valorar la prueba" (Velten, 2019, p. 12).

Por ello, la racionalidad para el sistema de valoración de racionalidad cognitivo-instrumental debe entenderse como el argumento presentado por las partes procesales que cumple con las condiciones de validez y las razones que, en caso necesario, pueden alegarse en favor de la validez de esas emisiones o manifestaciones, en beneficio de la del enunciado o de la eficacia de la regla de acción. Es decir, [...] "se infiere el suceso histórico que apunta el material probatorio. La evaluación de las comprobaciones ontológicas se produce mediante la construcción de hipótesis cada vez más detalladas y de exclusión de otras explicaciones concebibles del material de la prueba" (Velten, 2019, p. 12). De esta manera, de acuerdo con lo anteriormente indicado, la racionalidad cognitivo instrumental, que tiene como base de la concepción de lo racional el empirismo, es decir, la concepción de verdad por correspondencia, y por lo tanto empírica-realista: "Por lo tanto desde el punto de vista de su estructura, se trata de un juicio de probabilidad, cuya base fáctica incompleta es ponderada mediante el saber de la experiencia, no comprobado empíricamente" (Velten, 2019, p. 12).

Las condiciones que se tienen que cumplir para que una acción sea considerada racional son las siguientes: 1) solo las acciones que caigan bajo el control actual o potencial del agente son susceptibles de un enjuiciamiento crítico; 2) solo las acciones dirigidas a la consecución de un determinado propósito pueden ser racionales o irracionales; 3) el enjuiciamiento crítico es relativo al agente y a su elección del fin; 4) los juicios sobre razonabilidad o irrazonabilidad solo vienen al caso cuando se dispone de un conocimiento parcial sobre la accesibilidad y eficacia de los medios; 5) el enjuiciamiento crítico siempre puede respaldarse con razones. “El objetivo del conocimiento es (en caso de una condena) un juicio materialmente correcto” (Velten, P. 2019, p. 12).

Una vez cumplidas las condiciones referidas un argumento será racional cuando el sujeto que lo emite sea capaz de dar razones cuando lo exija el caso, por ello las decisiones sobre la valoración de la prueba que realice la persona juzgadora para que tengan validez legal y constitucional requieren indudablemente que el acertamiento exprese las razones por las cuales llegó a su determinación: “Este objetivo del conocimiento proporciona la pretensión de validez y también el parámetro para la evaluación de la sentencia” (Velten, 2019, p. 12).

Desde un segundo enfoque debemos considerar el concepto de racionalidad a partir del enfoque de la fenomenología, es decir, ésta no parte del presupuesto ontológico de un mundo objetivo, sino de las condiciones bajo las que se constituye para los miembros de una comunidad de comunicación la unidad de un mundo objetivo. Por lo tanto, el concepto de racionalidad tiene como condiciones necesarias que han de cumplirse, para que se pueda alcanzar comunicativamente un consenso entre las partes en el ámbito endo procesal y ante el tribunal revisor en su esfera exo procesal. Por ello, es necesario entender el cambio epistemológico entre el proceso como institución jurídica y la razonabilidad procesal como categoría institucional del mismo. Resulta claro que el proceso no es una serie de relaciones jurídicas como indica la mayoría de los doctrinarios, sino que es un conjunto normativo comunicativo, autopoiético, con la clausura operativa que permite su autodeterminación y lo vuelve sistémico.

El problema ontológico de la razonabilidad en los procesos administrativos se debe a que la persona juzgadora solo dispone de un conocimiento parcial sobre la accesibilidad y eficacia de los medios de razonabilidad procesal, en virtud de que son las partes procesales quienes le presentan las versiones de los hechos materia de decisión. Por lo tanto, la argumentación empleada por las partes para justificar sus aseveraciones procesales respecto de la comprobación de sus pretensiones, y, a su vez, por el juzgador para comunicar su fallo, serán evaluados desde su razonabilidad procesal. Esta tiene tres vertientes: a) la argumentación forense como proceso; b) la argumentación forense como procedimiento y c) la argumentación como producto.

Por lo tanto, se puede concluir que la razonabilidad procesal es la categoría institucional del proceso mediante la cual las partes procesales (procesado, víctima y fiscal) pretenden producir racionalidad procesal respecto de las imputaciones normativas fácticas (hechos) y excepcionalmente respecto de las hipótesis normativas jurídicas (derecho y presunciones) realizadas en el grado de conocimiento de la secuela procesal. Esta racionalidad se efectúa utilizando las fuentes de razonabilidad que son incorporadas al proceso a través de determinados medios de razonabilidad. Por ello, la racionalidad procesal en el razonamiento probatorio por medio del sistema nomológico de pretensiones de validez cuya función es calificar el discurso forense de las partes con el objetivo institucional de verificar la adecuación entre las pretensiones de validez dadas por las partes al interior del proceso y su correspondencia con la realidad. De ahí que la prueba es un conocimiento cierto o probable en la mente del juzgador, por eso su naturaleza heurística y dialéctica.

Se insiste que el modelo propuesto proviene de un enfoque garantista, es decir, triple dimensión: la semántica, la pragmática y la sintáctica. Sin las cuales el procedimiento de valoración queda corto. Por lo tanto, se proporcionan los criterios de coherencia y unidad del derecho procesal administrativo, es decir, la clausura operativa del derecho: la interpretación empírica que resulta del análisis de las normas jurídicas; la interpretación empírica que resulta de la investigación sobre los comportamientos regulados por las normas; la interpretación axiológica expresada por la valoración y la proyección del derecho, tal como propone la filosofía política administrativa.

Para determinar estas consecuencias, se analizará al proceso como un subsistema de normas, complejo y autopoiético, para lo cual se establece que la clausura operativa que permite la autodeterminación del procedimiento contencioso administrativo en la valoración de las pruebas en el presupuesto de asignar responsabilidad administrativa a un sujeto y sus efectos de caso juzgado. De este modo, es necesario esbozar el procedimiento de descubrimiento de los indicios en el procedimiento contencioso administrativo como elementos indispensables de la valoración probatoria.

Racionalidad del descubrimiento-valoración de la prueba[13]

La doctrina dominante instaura que la racionalidad del descubrimiento de la prueba se funda en la falacia racionalista, entendiendo por ella el cumplimiento en la formulación de hipótesis, de los estándares de aceptabilidad de las mismas por medio de la inducción. En el razonamiento probatorio, esta idea de racionalidad inductiva resulta problemática de aplicar en virtud de que el juez difícilmente formula hipótesis de investigación, la mayoría de las veces parte de hipótesis planteadas por las partes. De tal manera que se limita a verificar si dichas hipótesis se encuentran probadas. Por

13 Nomenclatura empleada por Gascón Abellán, M. 2014. ¿Lógica del descubrimiento para la prueba? En J. A. García Amado & P. R. Bonorino (Eds.), Prueba y razonamiento probatorio en Derecho. Debates sobre abducción (pp. 149-161). Comares.

ello, la actividad jurisdiccional se proyecta sobre la decisión consistente en afirmar que la hipótesis H está probada.

Por estas razones, se demuestra que el juzgador realiza dos actividades al emitir sus fallos: descubrir y justificar. Descubre cuando el juez indica cómo ha llegado a la decisión tomada (contexto de decisión), es decir, en este momento valora los medios de razonabilidad; justifica cuando expresa las razones que sostienen el acertamiento y es aquí donde motiva su decisión (Gascón Abellán, M. 2014, pp. 158-159). Por lo tanto, [...] "no resulta aceptable afirmar una separación tajante entre descubrir- valorar y justificar- motivar, si con ello quiere indicarse que la valoración, o la adopción de la decisión, forma parte de una racionalidad distinta a la de su posterior justificación [...]" (Gascón Abellán, M. 2014, pp. 158-159). De ahí que la decisión está guiada por sus expectativas de justificación y no a una comprobación lógica o científica de la hipótesis planteada al juzgador.

Para hablar de una racionalidad en la valoración de la prueba se debe entender lo siguiente: "[...] el cumplimiento, en el proceso de valoración de los estándares de justificación" (Gascón Abellán, M. 2014, pp. 158-159). Es necesario señalar los tipos de racionalidad para poder explicar su función en la actividad de valoración de los medios de razonabilidad en el razonamiento probatorio del juzgador.

Tipos de racionalidad

Nadie puede negar la necesidad de que la sentencia emitida por el juzgador en el procedimiento contencioso administrativo sea racional, pero resulta claro lo siguiente en particular: [...] "la racionalidad no legitima las sentencias o, si se quiere, la sentencia no precisa de racionalidad alguna para estar legitimada" (NIETO, A. 2000, p. 325). La cultura jurisdiccional dominante exige que las acciones humanas sean racionales. La racionalidad ha tenido diversas conceptualizaciones: "La racionalidad jurídica, al igual que la filosófica, es un vocablo ambiguo o polisémico que apunta a diversos significados, de tal manera que, en rigor, no hay una racionalidad sino varias[...]" (Nieto, 2000, p. 325).

Para fines de control del razonamiento probatorio son tres los elementos que deben considerarse:

A. Infracción a la legalidad.
B. Infracción a la justicia natural.
C. Por irracionalidad.

La irracionalidad se desdobla en dos ramas: la primera se refiere a la toma en consideración por la autoridad de elementos no pertinentes o no tomar en cuenta otros elementos pertinentes; además del uso del poder jurisdiccional para un fin ajeno

al que la ley otorga, es decir, la lógica interna de la decisión, en pocas palabras, la irracionalidad en el sentido estricto. La segunda se entiende como aquellas decisiones que ninguna autoridad hubiera tomado, por lo tanto su análisis requiere la comparación de la decisión en algo que está fuera de ella, en consecuencia su razonabilidad. En conclusión, se toma en consideración lo siguiente: [...] "Un procedimiento irracional es sencillamente un procedimiento manchado por una irregularidad genético- procesal (se actúa por razones que no son estrictamente jurídicas), que no constituyen por sí mismas un vicio de ilegalidad. En su consecuencia, no provocarla si está conectada con un vicio de ilegalidad" (Nieto, 2000, p. 325). Es por eso que la racionalidad no se entiende por sí misma, dado que sólo adquiere un significado concreto cuando se le pone en contacto con la razonabilidad. Como se ha venido señalando a lo largo de este ensayo, resulta necesario abordar el concepto de razonabilidad procesal para establecer válidamente los límites racionales de la valoración de la prueba.

Límites racionales de la valoración de la prueba en el procedimiento contencioso administrativo

Como ya hemos referido, el sistema de valoración de los medios de razonabilidad es el sistema libre racional, pero que sea libre no quiere decir que el juez pueda actuar de manera arbitraria, dado que ello sería contrario al Estado constitucional democrático. Como resultado, debe señalar que existen límites a la actividad de valorar.

El primer límite legal se encuentra en los artículos del 49 al 56 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, preceptos legales que prevén el sistema probatorio que impera en el procedimiento contencioso administrativo mexicano, es decir, el sistema lógico, mismo que permite que las partes ofrezcan los medios de prueba que consideren adecuados para justificar sus pretensiones y permite su admisión. Del análisis armónico de esos preceptos se concluye que en el procedimiento contencioso administrativo es admisible a toda clase de pruebas, excepto las que son contrarias a la moral o al derecho y se han obtenido mediante la violación de los derechos humanos. Entre las pruebas admisibles se ubica la pericial, la cual deberá ofrecerse y prepararse con la oportunidad debida. En el caso concreto, la misma únicamente exige para la asesoría que dicha testimonial que se proponga sea pertinente y lícita. Además, resulta evidente que el objeto del procedimiento contencioso administrativo recae en esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune, así como reparar el daño. De esta manera, se contribuye en asegurar el acceso a la justicia dentro de la aplicación del derecho y para resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito. Todo esto dentro de un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.

Por lo tanto, para demostrar los hechos, las partes pueden valerse de cualquier prueba reconocida por la ley, si tiene relación inmediata con los hechos controvertidos, en

otras palabras, la necesidad de que la prueba en particular tenga relación con los hechos litigiosos constituye una regla lógica aplicable al procedimiento contencioso administrativo, que se traduce en el principio de idoneidad de la prueba. La finalidad de la prueba en el procedimiento contencioso administrativo obedece a un principio de defensa que debe tener el acusado y la víctima lo que, evidentemente, sólo podrá hacerse con los medios probatorios conducentes, carga probatoria que determina los artículos 13 y 130 de la norma adjetiva aplicable.

De esta manera, Así, los medios de razonabilidad se convierten en el motivo por el cual las partes pueden demostrar las afirmaciones de los hechos que son materia de la litis administrativa o de cualquier otro aspecto que sea relevante para el juicio; medios de prueba que la defensa que acude al procedimiento contencioso administrativo pueden ofrecer aun cuando no tengan impuesta la carga probatoria, ya que ésta no es limitativa para el acusador, menos si se toma en cuenta que los medios de razonabilidad se aportan para el proceso y, en virtud del principio de adquisición procesal, se adquieren en el juicio para probar el hecho al que se refieren, con independencia de la parte que la haya ofrecido.

La única condición es que el medio probatorio ofrecido guarde relación con la litis administrativa establecida, delimitada por la acusación, contestación de la acusación y la teoría del caso hecha valer por la defensa, la fiscalía o la víctima. Sería contrario a la materia del proceso preparar pruebas cuando éstas no denotan esa vinculación o cuando es palmario que su desahogo necesitará eficacia probatoria respecto de los hechos a probar. Es decir, el medio de razonabilidad propuesto debe, en todo caso, referirse al objeto de la prueba, lo cual se determina por las proposiciones de las partes que deben probarse, dado que habrá algunas cuestiones que no requieren demostración. Lo anterior se complementa con el principio de que solo los hechos controvertidos requieren pruebas, quedando excluida, en consecuencia, las pruebas sobre los que no son objeto de contradicción. Por consiguiente, la facultad que gozan las partes para ofrecer pruebas en el procedimiento contencioso administrativo no es plena, sino que la eficacia de su ejercicio está sujeta a determinados requisitos, entre los cuales se encuentra el relativo a que el medio de convicción ofrecido necesariamente tenga relación inmediata con los hechos “controvertidos”. De tal manera que si, en un caso, se ofrece una prueba que no satisfaga esa condición, su ofrecimiento resulta contrario a derecho y, en esa hipótesis, el juzgador no está obligado a admitir ni mucho menos a esperar su valoración al dictar sentencia, sino desde que se anuncia (según se trate de alguno de los medios de convicción de los que requieran previa preparación) puede y debe desecharla.

En esas condiciones, resulta perceptible que la exclusión de las probanzas deberá estar sustentado en lo evidente e inobjetable, lo cual expresa la falta de idoneidad y pertinencia del medio de razonabilidad. De modo que, si no se advierte esa notoriedad, deberá prevalecer la orden de preparación y desahogo, a efecto de que en la audiencia

de juicio oral sea donde se decida sobre la eficiencia de la prueba, a la luz de la litis administrativa que haya sido fijada por las partes en el procedimiento contencioso administrativo; en caso contrario, la posición restrictiva de desahogo que se pudiera asumir podría generar una afectación irreparable al derecho a la defensa adecuada del oferente.

De esta manera, cuando el juzgador estime que un medio de razonabilidad es inconducente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá la justificación de su exclusión, o por lo menos, que exista una duda razonable en cuanto a la pertinencia; sin lo anterior, dicha decisión carece de racionalidad. Por lo tanto, la exclusión de medios de razonabilidad debe contener justificación a través de un despliegue argumentativo exhaustivo, a efecto de justificar el rechazo respectivo, en el cual se explique la falta de idoneidad de la prueba; de no ser así, se estaría sobrepasando este límite a la valoración racional.

Ahora bien, es necesario señalar que también son límites los principios institucionales para la limitación racional de la valoración de la prueba en el procedimiento contencioso administrativo y las reglas institucionales para la limitación racional de la valoración de la prueba en el procedimiento contencioso administrativo. Iniciemos el análisis de las primeras.

Principios institucionales para la limitación racionales de la valoración de los medios de razonabilidad en el procedimiento contencioso administrativo

En el procedimiento contencioso administrativo se realizan dos juicios: uno indica si han ocurrido los hechos señalados como delitos (juicio de tipicidad) y un segundo relacionado al reproche que merece el sujeto condenado (juicio de culpabilidad). En ambos casos, se requieren medios de razonabilidad. Para realizar estas actividades, la persona juzgadora debe respetar cuatro principios fundamentales (Santiago Nino, 349): utilitarista de prudencia en la protección social, liberal anti perfeccionista, de asunción de la pena y de enantiotelidad. Los dos primeros son de relevancia legislativa, por lo cual centraremos nuestra atención en los dos últimos que son de incumbencia jurisdiccional.

El principio de asunción de la pena contempla tres subprincipios:

a. La obligación del juez de no aplicar retroactivamente en perjuicio de quien juzga la norma.
b. Que el individuo a quien se aplica una sanción tiene que haber podido evitar la asunción de la correspondiente responsabilidad administrativa.
c. Que la persona a quien se somete la sanción administrativa tiene que haber sabido que la asunción de la responsabilidad administrativa correspondiente era consecuencia necesaria de su acto voluntario.

Por su parte, el principio de enantiotelidad[14] se basa en la idea de que una acción es punible solamente cuando causa el daño o peligro que la ley está destinada a prevenir, es decir, nadie puede ser penado si no ha causado el daño o peligro que las normas administrativas están destinadas a prevenir. Por ello, provee un criterio para definir el derecho a impedir físicamente la comisión de ciertas acciones, suministra una guía para graduar la pena en los casos concretos tomando en cuenta los daños causados y delimita el alcance del conocimiento requerido para realizar el juicio de culpabilidad. Estos principios tienen que aplicarse de la mano con las reglas institucionales de la valoración de los medios de razonabilidad.

Cuatro pasos de la valoración de los medios de razonabilidad procesal del sistema de valoración de racionalidad cognitivo-instrumental

Esto es solamente una propuesta de un modelo de valoración incompleto y parcial para otorgar racionalidad y razonabilidad a la valoración probatoria el cual consta de cuatro pasos:[15]

Primer paso. Lingüístico-dogmático

El punto de partida del juez debe ser el marco jurídico-positivo y la interpretación del lenguaje natural empleado por las partes partiendo de estos dos elementos. El juzgador debe realizar los actos de entendimiento aprehensivo y judicativo respectivos para fijar las hipótesis normativas fácticas en materia de análisis. En este momento, el juez debe plantearse todas las hipótesis de solución posibles y las relaciones de causalidad normativa entre los medios de razonabilidad y las pretensiones hechas por las partes (enfoque holístico). Una vez que ha realizado estas actividades mentales puede pasar al siguiente paso.

Segundo paso. Analítico-crítico

En este paso, el juzgador debe realizar una discriminación de los diversos argumentos presentados por las partes. De igual modo, tiene que depurar las diversas normas aplicables. Además de analizar los medios de razonabilidad desde las reglas institucionales para la limitación racional de la valoración de los medios de razonabilidad en el procedimiento contencioso administrativo, mismas que deben ser aplicadas de manera irrestricta. Una vez hecha esta actividad puede pasar al siguiente paso.

Tercer paso. Axiológico-teleológico

En este paso, el juzgador realiza la delimitación del objeto práctico de los medios de razonabilidad desahogados. Esto quiere decir que el juez debe considerar los principios

14 Término que significa: contra la finalidad o el propósito. Vid. Santiago Nino, Carlos, 1980, pp. 324-334.

15 Se retoma la propuesta hecha apud Haba, P. E., 2018, pp. 256- 268.

institucionales para analizar si los medios de razonabilidad cumplen con los fines del procedimiento contencioso administrativo.

Una vez depurados los medios de razonabilidad, y su idoneidad y pertinencia axiológica y teleológica, el juzgador debe analizar la finalidad práctica de cada medio, es decir, lo que se aporta para justificar la probabilidad de que la hipótesis del acusador o del acusado es realizable y correspondiente a la realidad (Ferrer Beltrán, 2021, pp. 29-44). Realizadas estas actividades puede pasar al siguiente y último paso.

Cuarto paso. Empírico-instrumental

En este paso, el juzgador toma su postura respecto de la hipótesis aceptada y realiza un ejercicio de fundamentación y motivación de su decisión en la cual exprese claramente las causales de racionalidad y razonabilidad para otorgar de esa forma control endo y exo procesal a su decisión. Cumpliendo con este modelo, existe posibilidad de que se respete el derecho a la buena administración pública al valorar las pruebas en el procedimiento administrativo sancionador.

Conclusiones

Primera. El derecho a la buena administración pública en su vertiente de derecho fundamental incluye la debida fundamentación de la valoración de las pruebas en el procedimiento administrativo sancionador.

Segunda. Por otro lado, la facultad que tiene el Estado para castigar los actos contrarios a la norma es llamada ius puniendi. El procedimiento administrativo sancionador, es decir, es el presupuesto indispensable para poder determinar la responsabilidad o no de un servidor público.

Tercera. La valoración de los medios de razonabilidad es la actividad mental de la persona juzgadora por medio de la cual realiza la aplicación de las reglas de juicio (principios de la prueba), mediante una operación cognitiva (que después debe ser plasmada por escrito en el acertamiento) que realiza el juzgador a través de un acto de pensamiento judicativo de constatación realizado en la fase de decisión. Dicho acto contiene el juicio de probabilidad crítico y dentro de los parámetros legales respecto de los medios de razonabilidad para considerar los mismos de manera atómica y holística de conformidad al margen de probabilidad en relación con la certeza exigida por la norma (en el caso contenciosa administrativa probabilidad concluyente y convincente para las pretensiones de las partes y presunción de legalidad para analizar el acto administrativo), para emitir el acertamiento de inocencia o culpabilidad con la respectiva condena a la reparación del daño. De este modo, la valoración tiene que ser racional para cumplir con sus fines legales y epistémicos del procedimiento contencioso administrativo.

Cuarta. En la actualidad es necesario hablar del sistema de racionalidad cognitivo-instrumental que tiene como base las pretensiones de validez de los argumentos vertidos por las partes en el proceso, valorando con ello la pertinencia de las razones que exponen un argumento, con lo cual se produce la acción comunicativa en la sentencia como forma de pensamiento que permite una categorización del plexo de la vida social, con la que se puede dar razón de las paradojas de la modernidad y proporcionar decisiones razonables para las partes que intervienen en el proceso, y los terceros que no fueron parte, en virtud del acuerdo argumentativo.

Quinta. La racionalidad pretende superar la subjetividad procesal y volverla intersubjetiva, para establecer, epistemológicamente, las razones de la decisión. Asimismo, analizar la dualidad ontológica del acertamiento jurisdiccional entre el mundo sensible y el mundo inteligible.

Sexta. La racionalidad pretende superar la subjetividad procesal y volverla intersubjetiva, para establecer, de manera epistemológica, las razones de la decisión. Del mismo modo, analizar la dualidad ontológica del acertamiento jurisdiccional entre el mundo sensible y el mundo inteligible.

Séptima. La racionalidad de la motivación del acertamiento sólo se produce si se cumplen dos condiciones: legalidad y veracidad.

Octava. Son tres los elementos de la racionalidad: a) La justificación jurídica contextualmente suficiente; b) Las precondiciones generales de una justificación jurídica sólida y c) La aceptabilidad racional.

Novena. El análisis de la valoración racional se debe realizar desde los enfoques hermenéuticos y epistémicos.

Décima. El sistema de valoración probatoria del procedimiento contencioso administrativo mexicano es el de libre apreciación.

Undécima. Se propone el sistema de valoración de racionalidad cognitivo-instrumental entendido como aquel que, a través del empirismo, ha dejado una profunda impronta en la autocomprensión de la modernidad, traducida en la posibilidad de manipular y de adaptarse inteligentemente a las condiciones de un entorno controlado.

Fuentes de consulta

Abbagnano, N. (1974). Diccionario de filosofía (2.ª ed., A. N. Galletti, Trad.). Fondo de Cultura Económica.

Anderson, T., Schum, D., & Twining, W. (2015). Análisis de la prueba (F. Carbonell & C. Agüero, Trads.). Marcial Pons.

Atienza Rodríguez, M. (2019). Curso de argumentación jurídica. Trotta.

Bentham, J. (1971). Tratado de las pruebas judiciales (Vol. 1, M. Ossorio Florit, Trad.). EJEA.

Fernández Ruiz, J. (2016). Derecho administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Ferrajoli, L. (2011). Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional (P. Andrés Ibáñez, Trad.). Trotta.

Ferrer Beltrán, J. (2021). Prueba sin convicción. Estándares de prueba y debido proceso. Marcial Pons.

Gascón Abellán, M. (2014). ¿Lógica del descubrimiento para la prueba? En J. A. García Amado & P. R. Bonorino (Eds.), Prueba y razonamiento probatorio en Derecho. Debates sobre abducción (pp. 149-161). Comares.

Gordillo, A. (2004). Tratado de Derecho Administrativo (7.ª ed.). Porrúa; UNAM.

Haba, P. E. (2018). Invitación al razonamiento jurídico realista. Sus puntos de partida fundamentales más un modelo procedimental heurístico. Palestra Editores.

Habermas, J. (1987). Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social. Taurus Ediciones.

Nieto, A. (2000). El arbitrio judicial. Ariel.

Nieva Fenoll, J. (2010). La valoración de la prueba. Marcial Pons.

Recaséns Siches, L. (1956). El logos de “lo razonable” como base para la interpretación jurídica. Diánoia, 2(2), 24-54.

Santiago Nino, C. (1980). Los límites de la responsabilidad penal. Una teoría liberal del delito (G. R. Navarro, Trad.). Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.

Sun, T. (2023). El arte de la guerra (S. B. Griffith, Trad.). Librero b.v.

Taruffo, M. (2011). La prueba de los hechos (4.ª ed., J. Ferrer Beltrán, Trad.). Trotta.

Twining, W. (2022). Repensar el derecho probatorio. Ensayos probatorios (P. W. Cifuentes, Trad.). Universidad Nacional de Colombia.

Velten, P. (2019). La libre valoración de la prueba [Comentario previo al 261, StPO (ordenamiento procesal penal Alemán). Hammurabi.

Legisgrafía

México, Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005.

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

México, Constitución Política de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017.

Los principios del procedimiento administrativo en el Estado de derecho

Francisco Javier Martínez Castañeda[1]

Resumen. El procedimiento administrativo es un componente clave del Estado de Derecho, ya que establece un sistema legal que delimita y orienta las actividades de las entidades públicas. Su importancia se encuentra en asegurar que las decisiones administrativas se realicen de acuerdo con la ley, protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos y evitando el abuso del poder. Los principios que lo sustentan, los cuales se abordarán en el presente trabajo, funcionan como pautas y valores que aseguran la justicia en la administración y fortalecen la relación entre el gobierno y la ciudadanía dentro de un esquema de control democrático.

Palabras clave: Estado de Derecho, principios administrativos, imparcialidad, rendición de cuentas, justicia administrativa.

Abstract: The administrative procedure is a key component of the rule of law, as it establishes a legal system that delimits and guides the activities of public entities. Its importance lies in ensuring that administrative decisions are made in accordance with the law, protecting the fundamental rights of citizens and preventing the abuse of power. The principles that sustain it, which will be addressed in this work, function as guidelines and values that ensure justice in the administration and strengthen the relationship between the government and the citizenry within a scheme of democratic control.

Keywords: Rule of law, administrative principles, impartiality, accountability, administrative justice.

Introducción

No sería erróneo decir que, de inicio, los principios generales del derecho son muy propios de la Filosofía del Derecho. No obstante, considerando que en ellos se encuentra el germen de muchas normas, instituciones y figuras jurídicas, no le son ajenos a ningún área o disciplina del derecho, ya que como bien afirma Diego, le prestan "espíritu, color y base a los preceptos de la legislación positiva". Los principios generales del derecho tienen un campo de aplicación sumamente extenso, ya que informan a todo el ordenamiento jurídico y le dan sustento. Es posible percibirlos en diferentes ordenamientos jurídicos de manera clara, aunque están presentes en todas. En la

1 Facultad de Estudios Superiores Aragón. Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 14 establece que "en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho". A su vez, el texto constitucional de Uruguay determina en su artículo 332 determina: "Los preceptos de la presente constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales del derecho y a las doctrinas generalmente admitidas".[1] Bajo este carácter, el artículo 7.1 de la Ley General de la Administración Pública dispone que los principios generales del derecho "(…) servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan".[2]

El procedimiento administrativo constituye uno de los cimientos fundamentales del Estado de Derecho contemporáneo, al ser la senda jurídica a través de la cual la administración pública ejerce sus potestades y, al mismo tiempo, garantiza a los particulares el respeto a sus derechos. La regulación de este procedimiento no solo busca dotar de racionalidad, orden y transparencia a la actuación administrativa, sino también establecer un equilibrio entre la eficacia en la gestión pública y la tutela de los principios que rigen la actividad estatal.

Los principios del procedimiento administrativo se erigen como criterios normativos y axiológicos que dirigen la interpretación de las normas y la práctica cotidiana de las autoridades. Dichos principios no solamente consisten en declaraciones abstractas, además poseen una capacidad de vinculación que garantiza la supremacía constitucional y que el ejercicio administrativo se encuentre debidamente subordinado al marco jurídico.

Los principios generales del derecho y los principios del procedimiento administrativo

Los principios generales del derecho establecen la base interpretativa para el aseguramiento de la coherencia del orden público y jurídico de la actuación del Estado. Estos principios, que poseen naturaleza ética y jurídica, gozan de reconocimiento en la teoría y en la práctica del derecho administrativo.

Es indiscutible la esencialidad y principalidad que revisten los principio generales del Derecho en la construcción del ordenamiento jurídico; ese es el rol que desempeñan

1 Parlamento del Uruguay. Constitución de la República. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML

2 Sistema Costarricense de Información Jurídica. «Ley Federal de Administración Pública.» s.f. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231.

hasta nuestros días: ser la base y los muros de carga sobre los que se construyen las demás normas jurídicas y la argamasa que las une, sin que sea común encontrarlos de forma ostensible en disposiciones concretas, pues no en vano se afirma que los principios son normas sin disposiciones, aunque bien cabe decir que no necesariamente cualquier norma sin disposición constituye un principio. Se trata de criterios jurídicos básicos sin un tratamiento normativo.

Cuando se hace referencia a un principio, se alude a la base u origen que constituye la razón esencial a partir de la cual es posible desarrollar una reflexión o argumentación sobre determinada materia. Desde una óptica filosófica, el principio representa aquello que ocupa el lugar primigenio en cualquier orden de relación, sea temporal, lógico u ontológico; y, en su sentido más amplio, se equipara a la noción de causa o fundamento (Fernández, 2006, p. 204).

Así, los principios constituyen el fundamento y basamento estructurante del ordenamiento jurídico, y es en ese sentido que se puede hablar de su principalidad en la construcción del ordenamiento jurídico: no son su consecuencia sino su fuente y origen, y cumplen con la función de guiar el contenido de las distintas normas. De ahí que se afirme que siendo los principios el origen y los marcadores de pauta de las normas, ellos participan de la idea básica de principalidad en sentido ontológico, y, por ende, de la primacía de los principios sobre las normas (Cassagne, 1992, pp. 29-30). Los principios no se agotan por prestar su contenido al ordenamiento jurídico, sino que trascienden la variedad y heterogeneidad del sistema jurídico y tienen la capacidad de clarificar el sentido de una norma, hasta llegar a coadyuvar en la generación de nueva normativa, como manantial inagotable cuyo caudal no se agota ni se estanca, sino que siempre se renueva constantemente.

De ahí que se trata de criterios de carácter valorativo, que bien pueden encontrarse escritos, o ubicarse no escritos, sobre los que se construye y fundamenta un ordenamiento jurídico: “Son los presupuestos lógico-necesarios de las distintas normas legislativas, de las cuales en fuerza de la abstracción deben exclusivamente deducirse” (García Máynez, 1977, p. 370). En la perspectiva y pensamiento de Carnelutti, “los principios generales del derecho, “no son algo que exista fuera, sino dentro del mismo derecho escrito, ya que derivan de las normas establecidas. Se encuentran dentro del derecho escrito como el alcohol dentro del vino: son el espíritu o la esencia de la ley (García Máynez, 1977, p. 371).

Bajo la perspectiva de Pérez Luño, tales principios pueden ser vistos como meta normas: como “reglas orientadoras para el conocimiento, para la interpretación y aplicación de las restantes”. Además de poder ser considerados como axiomas o postulados éticos que deben inspirar a todo el ordenamiento jurídico.[3]

3 Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Pérez Luño, Antonio Enrique, Principios generales del Derecho ¿un mito jurídico?, p. 19, disponible en: https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/

En el ámbito nacional, está plenamente aceptado que los principios generales del derecho tienen un lugar reconocido en el ordenamiento jurídico mexicano como fuente del derecho y como elemento importante para colmar vacíos legales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no los menciona de manera expresa, y en el artículo 14 se establece que la sentencia deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. Se advierte, entonces, que la utilización de estos dogmas o principios no se constriñe a alguna rama del derecho, sino que se expande a todas, constituyendo “la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho". Su función no se agota en la tarea de integración de los vacío legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina de las aspiraciones de justicia de una comunidad".[4]

En el marco del estudio de los principios, resulta fundamental atender a la concepción de Robert Alexy, quien los define como mandatos de optimización. A diferencia de las reglas, que prescriben de manera cerrada lo que debe hacerse o evitarse, los principios poseen un carácter abierto y flexible, orientado a ser realizado en la mayor medida posible dentro de las condiciones jurídicas y fácticas del caso concreto. Esta característica les confiere una especial relevancia en el ámbito del derecho constitucional y administrativo, en tanto obligan al intérprete a ponderar y equilibrar valores en conflicto para alcanzar soluciones que maximicen la vigencia de los derechos y bienes jurídicos en juego (Alexy, 1993).

Las teorías de la ley de ponderación y fórmula de peso descritas por Robert Alexy son fundamentales en la teoría de la argumentación jurídica contemporánea. A través de la ponderación de principios se busca dar una tutela real y efectiva a los derechos fundamentales, al determinar cuál debe prevalecer sobre otro en un caso concreto y, así, darles plena eficacia jurídica.
La ley de ponderación establece que cuanto mayor sea el grado de no realización o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro (Alexy, 2008).

Derivado de lo anterior, la ponderación, en términos de Alexy, implica tres pasos:

1. Definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios,
2. La importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario,

revista-de-estudios-politicos/numero-98-octubrediciembre-1997/principios-generales-del-derecho-un-mito-juridico-1

4 Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro 228881, Tomo III, Segunda Parte – 2, Enero – junio de 1989, página 573.

3. Si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro.

La ponderación requiere acreditar la adecuación, aptitud o idoneidad de la medida objeto de enjuiciamiento en orden a la protección o consecución de la finalidad expresada, esto es, mediante la actuación que afecte a un principio o un derecho constitucional ha de mostrarse consistente con el bien o con la finalidad en cuya virtud se establece.
Alexy establece la fórmula del peso de la siguiente manera:

$$GPi = IPiC.GPiA.SPiC/WPjC.GPjA.SPjC$$

Dicha fórmula contiene, junto a las intensidades de las intervenciones de los principios, los pesos abstractos de los principios en colisión y los grados de seguridad de los presupuestos empíricos acerca de la realización y la falta de realización de los principios en colisión, ocasionadas por la medida que se enjuicia.

De acuerdo con Alexy, los principios son mandatos de optimización mientras que las reglas tienen el carácter de mandatos definitivos. En tanto mandatos de optimización, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas (Alexy, 1997, p. 162).

Alexy subraya que la fuerza normativa de los principios no se limita a enunciar directrices abstractas, sino que exige su concreción práctica bajo el parámetro de la máxima optimización. Esto implica que, ante colisiones entre principios, el operador jurídico debe aplicar criterios de proporcionalidad que permitan determinar cuál debe prevalecer en cada situación, sin que ello signifique la anulación absoluta del otro, sino su ajuste conforme al caso. En este sentido, los principios adquieren un carácter dinámico, que potencia su eficacia en la construcción de un orden jurídico justo y coherente.

A la par de los principios generales del derecho, se advierten otros principios que se encuentran en diversas leyes administrativas, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la misma, o bien la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Tales principios contenidos en estos ordenamientos pueden coincidir con los principios generales del derecho, o derivar de ellos, pero no necesariamente se trata de los principios generales del derecho: se trata de principios rectores de la función pública administrativa que el legislador ha considerado aplicables en su respectivo terreno.

Para establecer una distinción entre los principios generales del derecho y los principios del procedimiento administrativo resulta conveniente partir de la naturaleza propia de ambos tipos de principios. Los primeros, constituyen estructuras axiológicas de carácter universal dotadas de fuerte racionalidad jurídica, profunda y transversal aún y cuando no se ubiquen en la mayoría de las veces de manera ostensible en un plano escrito en textos positivos, informan y sostienen todo el constructo positivo, como ya se ha afirmado.

Su presencia suele ser discreta, implícita, pero no por ello carente de eficacia y vinculatoriedad. Se advierten reconocidos y aceptados en los múltiples ordenamientos jurídicos de distintas latitudes y tradiciones jurídicas, proyectándose sobre diversas ramas del derecho como un sustrato común de coherencia, legitimidad y justicia. A guisa de ejemplo, puede citarse los principios de legalidad, equidad, moralidad, de buena fe, entre otros.

En contraste, los principios del procedimiento administrativo responden a una lógica más concreta, específica y funcional. Son directrices y pautas expresamente contempladas y previstas en las normativas de naturaleza administrativa y que son congruentes con los principios generales del derecho, encontrándose positivizados en mayor o menor medida en tales ordenamientos jurídicos; carecen de un carácter supletorio de tales normativas, pero tienden a que la función administrativa sea realizada de manera eficiente, eficaz, honesta, legal e imparcial. Su función principal estriba en orientar la actuación de la administración pública y de los operadores jurídicos previstos en la norma, en un marco de apego a la legalidad y respeto a los derechos de los ciudadanos.

Enfatizando en una mayor diferencia entre ambos, puede subrayarse que, en tanto los principios generales del derecho pueden fungir como fuente supletoria ante ciertas lagunas o vacíos jurídicos, los principios del procedimiento administrativo se encuentran mayor o menor positivizados en la normativa ius administrativista, sin pretender tener un carácter universal: su cometido es lograr una gestión pública conforme al interés general, propio de la función pública administrativa.

El ejercicio de la función administrativa, con todo lo que conlleva, requiere de la ordenación de principios que la depuren, tanto de prácticas anómalas, como de vicios e indefiniciones jurídicas. Dado que es propio de los principios la abstracción e indeterminación, es lógico que se precise de un acto posterior que utilice una estructura jurídica aterrizada y de un procedimiento determinado para su pertinencia y congruencia con el ordenamiento jurídico.

Por tanto, en el ámbito del derecho administrativo mexicano, se ha desarrollado un corpus normativo específico referente a los principios del procedimiento administrativo, previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y en la Ley General de

Responsabilidades Administrativas, entre otras, los cuales son congruentes con los principios generales, además de concretar los valores abstractos en reglas específicas para la actuación administrativa.

El procedimiento administrativo

En cualquier Estado que se mire, en cualquier época que se considere, bien sea en el primer siglo de la historia, o en el actual, cuando se piensa en Estado, se piensa en administración pública, pues ésta es precisamente el Estado ejecutante, el Estado actuante. Por ello, durante el siglo XIX, la administración pública llegó a ser conceptuada como "la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno" (Wilson, 1887). No en balde, Dwight Waldo llega a afirmar que todo Estado es administrativo o no es Estado (Guerrero, s.f.).

Es incuestionable la inmensa cantidad de tareas que el ordenamiento jurídico le asigna al ente estatal, y específicamente a la administración pública como herramienta para cumplir los fines del Estado, piénsese en cada una de las secretarías de Estado, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, que la conforman y que tienen al acto administrativo como el único medio para materializar las decisiones de esa administración pública.

Cada uno de los actos producidos al interior de la administración pública, conlleva el seguimiento de un procedimiento administrativo, esto es, de una serie de actuaciones y gestiones secuenciados y previstos en la normativa jurídica con el objeto de que la voluntad de la administración pública sea expresada en un acto administrativo mediante el seguimiento preciso del procedimiento administrativo correspondiente, por ser éste "el conducto por el que transita en términos de derecho la actuación administrativa" (Dromi, 2006).

En este contexto, puede conceptuarse al procedimiento administrativo como "el conjunto de actos metódicamente articulados con el propósito específico de regular la intervención de quienes pueden participar en la conformación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos" (Fernández & López, 2007).

Al respecto, vale decir que los órganos de la administración pública no se encuentran en el supuesto de poder hacer todo aquello que no se encuentre prohibido por el ordenamiento jurídico, sino todo lo contrario: los órganos de la administración pública única y exclusivamente pueden hacer aquello que la normativa les autoriza y asigna y que conforma su ámbito competencial o esfera de competencia entendida como el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente para el adecuado logro de sus fines. Por tanto, la competencia de un

órgano se integra con base en lo contenido, expresado y acotado en la norma jurídica que contiene la sumatoria de actividades y atribuciones que el ordenamiento jurídico confiere a los órganos del poder público para ser ejecutadas por éstos de manera obligatoria e inexcusable, por lo que su actuación sólo puede consistir en aquello que la normativa jurídica le ha autorizado.

Dado que el órgano no es algo tangible, sino que es una irrealidad o abstracción prevista en la normativa jurídica, al que le han sido atribuidas un cúmulo determinado de tareas, se ve precisado a requerir de personas físicas (servidores públicos) quienes reciben también tales atribuciones para ser realizadas y materializadas, por lo que la competencia puede ser entendida en dos vertientes: la referente a la voluntad de la persona física que es titular del órgano, y aquella otra correspondiente a las facultades asignadas al órgano del poder público.

Retomando las ideas de Roberto Dromi, los principios del procedimiento administrativo pueden clasificarse en dos categorías:

Principios sustanciales o materiales
Estos principios se encuentran enfocados en el fondo y la verdad material de los hechos, lo que implica una obligación por parte de la Administración Pública de investigar cada uno de los hechos propuestos por el particular. Esta obligación de la Administración (la verdad material) se traduce directamente en una garantía del administrado, que incluye ser oído, ofrecer y producir prueba, y obtener una decisión fundada y motivada por parte de la autoridad administrativa.

Principios formales
Estos principios están ubicados en la dinámica, forma y mecánica del desarrollo del propio procedimiento administrativo. Su eje toral implica que la Administración Pública deberá impulsar el procedimiento hasta la emisión de la resolución (Principio de Oficialidad), a través del análisis ágil de los puntos planteados por parte del particular. La estricta observancia de este impulso es fundamental, pues su omisión o dilación afectaría gravemente al particular y al propio desarrollo administrativo de la dependencia o entidad. Una gestión lenta, por ejemplo, coloca al administrado en un estado de indefensión que puede redundar en una afectación de sus intereses, y en un desgaste que disminuye el patrimonio y la eficiencia del órgano u organismo de la Administración Pública (Dromi, 1999, p. 45-102).

Es por lo anterior que cada una de las actuaciones de los servidores públicos, así como las realizadas por los particulares ante la Administración Pública, deberán ajustarse a lo previsto en la normativa que regula el procedimiento. En el caso específico de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, queda establecido que deberán observarse principios clave como la economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Celeridad

Este principio dispone que las autoridades administrativas deben evitar gestiones administrativas costosas, lentas o complicadas que obstaculicen el desarrollo del trámite de un proceso. Se trata de una pauta legal que apela a la racionalidad en el empleo del tiempo, de los medios y en la configuración de las formas (López Nieto, 1960, p. 26).

En la doctrina mexicana, diversos autores coinciden en que la celeridad es un principio fundamental dentro del ámbito del derecho administrativo. Fix-Zamudio y Valencia Carmona mencionan que los procesos deben llevarse de manera ágil y eficaz, dado que cualquier demora en la gestión puede perjudicar el derecho esencial del acceso a la justicia administrativa de manera efectiva (Fix-Zamudio & Valencia, 1999).

El principio de celeridad procesal se establece a través de diversas instituciones del proceso, por ejemplo, la perentoriedad e improrrogabilidad de los plazos. Está manifestado a través de todo el proceso por medio de formas impeditivas y sancionadoras por dilación innecesaria, así como por mecanismos que permiten el avance del proceso (Jarama & Vásquez, 2019).

El marco jurídico mexicano también reconoce este principio de forma explícita. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17:

> Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartir en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes preverán las cuantías y supuestos en materia tributaria en las cuales tanto los Tribunales Administrativos como las Juezas y Jueces de Distrito y Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación o, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán resolver en un máximo de seis meses, contados a partir del conocimiento del asunto por parte de la autoridad competente. En caso de cumplirse con el plazo señalado y que no se haya dictado sentencia, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora o, en su caso, dar vista al órgano interno de control tratándose de Tribunales Administrativos.

Sin embargo, a pesar de este sólido marco normativo y jurisprudencial, en México persisten barreras que limitan la plena efectividad del principio de rapidez. La excesiva burocracia sigue dificultando la gestión de trámites, creando procesos costosos y lentos para ciudadanos y empresas. Aunque la digitalización de procedimientos se ha

promovido a través de iniciativas como Gobierno Digital, todavía enfrenta importantes rezagos en su implementación y alcance.

Por otra parte, se suman además prácticas de corrupción y discrecionalidad, que encuentran en la lentitud administrativa un contexto propicio para proliferar. Además, se suman prácticas de corrupción y discrecionalidad, que encuentran en la lentitud administrativa un ambiente propicio para proliferar.

Eficacia

El principio de eficacia se erige como uno de los ejes estructurales del procedimiento administrativo en el marco contemporáneo del Estado de Derecho. Su finalidad esencial radica en garantizar que la actuación de la Administración pública no se limite a cumplir formalidades jurídicas, sino que produzca resultados tangibles en beneficio de la colectividad. En este sentido, la eficacia exige que las decisiones administrativas alcancen de manera efectiva los fines para los cuales fueron emitidas, asegurando la satisfacción de los intereses generales y la tutela sustantiva de los derechos ciudadanos.

Este principio mantiene una relación estrecha con la noción de servicio público, en la medida en que la Administración se encuentra llamada a dar respuestas útiles y oportunas a las necesidades sociales. Como advierte Santamaría Pastor, el procedimiento administrativo no puede concebirse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento al servicio del interés público, cuya legitimidad depende de su capacidad para generar efectos prácticos y satisfactorios (Santamaría, 2016).

Asimismo, la eficacia se vincula con el principio de celeridad, pues la rapidez en la tramitación de los asuntos constituye un factor que favorece la obtención de resultados efectivos. No obstante, la eficacia no puede alcanzarse sacrificando la legalidad ni el debido proceso. En palabras de Parada, este principio debe entenderse en un equilibrio que combine oportunidad, utilidad y respeto a las garantías jurídicas de los administrados (Parada, 2016).

En diversos sistemas jurídicos, la eficacia ha sido positivizada como un mandato expreso a las autoridades, obligándose orientar su actuación hacia la consecución de resultados concretos y verificables. Así, no basta con la expedición de actos administrativos formalmente ajustados a la norma: es indispensable que dichos actos cumplan con la finalidad pública que los motiva. Esto evidencia que la eficacia no constituye únicamente un criterio de eficiencia técnica, sino también un parámetro de legitimidad democrática y de justicia administrativa, ya que confiere al procedimiento administrativo una dimensión sustantiva que trasciende la observancia formal de trámites. Representa, en efecto, el deber de la Administración de producir efectos

útiles para la sociedad, consolidando el Estado de Derecho a través de decisiones no solo legales, sino también efectivas, oportunas y socialmente valiosas.

La eficacia exige que los procedimientos no se conviertan en procedimientos improductivos, sino en medios para la satisfacción de los fines públicos.

Un ejemplo paradigmático es la política de simplificación administrativa y digitalización de trámites impulsada por la Estrategia Nacional de Gobierno Digital.[5] El objetivo es que la eficacia se traduzca en resultados tangibles: reducción de tiempos y costos para el ciudadano.

La SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 55/2016,[6] declaró inválidos ciertos requisitos excesivos en trámites de registro civil, al considerar que imponían cargas desproporcionadas a los ciudadanos y vulneraron el derecho a la identidad. Este caso muestra cómo la eficacia administrativa debe evaluarse no sólo en términos de gestión interna, sino también de impacto en el ejercicio de derechos fundamentales.

Legalidad

A pesar de que el modelo de Estado liberal de Derecho introdujo una de las mayores fortalezas de la vida en sociedad, esto es, el principio de legalidad como garantía de protección de los derechos de los ciudadanos, dicho modelo no fue capaz de prever su propia debilidad.

El Estado de derecho se traduce en la certeza de que la autoridad estatal solamente podrá actuar con fundamento en algún precepto legal (García, 2015). Hans Kelsen lo define así:

> Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar (p. 277).

Para evitar que el principio de legalidad se convierta en un mero “universo ético” abstracto y vacío de contenido práctico, fue necesario desarrollar mecanismos que aseguren su cumplimiento efectivo y que dotan de coherencia al sistema jurídico. Estos

5 Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. «Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024.» 06 de septiembre de 2021. 11 de septiembre de 2025. <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0>.

6 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Subsecretaría General de Acuerdos. Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad. Acción de Inconstitucionalidad 55/2016. 22 de noviembre de 2016. 17 de septiembre de 2025. <https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/19/2_201761_3054_firmado.pdf>.

mecanismos se consolidaron en lo que se conoce como la supremacía constitucional y el desarrollo del Derecho Procesal Administrativo.

Este principio obliga a que la administración pública se someta a la norma dictada por el Congreso (Pratt, 1998), ajustando sus actuaciones en todo momento a una ley preexistente (Garza, 1997, p. 41).

La legalidad se erige como el fundamento esencial del procedimiento administrativo y, más ampliamente, del Estado de Derecho en su conjunto. Este concepto establece que la Administración debe operar solamente dentro de los límites fijados por la Constitución, las leyes y el sistema jurídico en general. García de Enterría destaca que la legalidad no solo restringe el poder administrativo, sino que también le otorga legitimidad al enmarcar su actuación dentro de las normas legales.

La legalidad garantiza que los actos administrativos estén debidamente fundamentados y motivados, previniendo abusos y protegiendo a los ciudadanos de decisiones arbitrarias o caprichosas. Al mismo tiempo, el sometimiento de la Administración a las normas refuerza la seguridad jurídica, ya que proporciona claridad sobre el marco normativo aplicable. Santamaría Pastor argumenta que la legalidad no es una barrera total para la discrecionalidad, sino que establece un criterio que exige que cada decisión administrativa cuente con una justificación normativa adecuada.

En resumen, el principio de legalidad proporciona racionalidad, previsibilidad y legitimidad a las acciones administrativas, afirmándose como el eje central de la interacción entre el Estado y sus ciudadanos.

El principio de legalidad impone a la administración la obligación de actuar únicamente dentro de las facultades conferidas por la ley. En México, este principio encuentra su fundamento en los artículos 14 y 16 constitucionales, que exigen que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sido enfática en señalar que la motivación debe ser suficiente y clara, no meramente formal. En la jurisprudencia 2a./J. 58/2016 (10a.),[7] la Corte precisó que la motivación deficiente o aparente constituye una violación directa al principio de legalidad y, por ende, del derecho de seguridad jurídica.
En la práctica administrativa mexicana, persisten problemas de discrecionalidad y abusos de autoridad en procedimientos de carácter fiscal y sancionador, lo que ha

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación. «Tesis. 2a./J. 58/2016 (10a.). Registro Digital: 2011783. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1174.» s.f. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011783>.

obligado al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) a anular actos carentes de fundamentación suficiente.

Publicidad

La publicidad del procedimiento, o transparencia, es un principio general del derecho tanto internacional e interno, y se ha incorporado al procedimiento administrativo por medio del artículo III, inciso 5, de la Convención Interamericana contra la Corrupción (López Olvera, 2005).

Publicidad en el procedimiento significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, lo que, según Agustín Gordillo, "se concreta en la llamada 'vista' y fotocopia completa de las actuaciones".

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 33 establece:

> Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando tengan información sobre la defensa y seguridad nacional; sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Asimismo, el artículo dispone:

> La administración pública federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:
> III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos.
> VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar
> VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en esta u otras leyes.

La ausencia de publicidad y transparencia enmarcan la antesala de corrupción (Gordillo, s.f., p. IX-16); en este sentido, el artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que la ley tiene como finalidad "Proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal". De esta forma, "Toda información gubernamental

a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la mismo en los términos que ésta señala" (Artículo 2).

La falta de publicidad y transparencia es sospecha y antesala de corrupción, como surge inequívocamente de la convención interamericana contra la corrupción.58 En este sentido, el artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que la ley tiene como finalidad "Proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal". Además, "toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala".

La publicidad del procedimiento es un principio general del derecho, tanto internacional e interno, y se ha incorporado al procedimiento administrativo por medio del artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Publicidad en el procedimiento significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, lo que, según Agustín Gordillo, "Se concreta en la llamada vista y fotocopia completa de las actuaciones".

El principio de publicidad se encuentra estrechamente relacionado con la transparencia, aunque posee un ámbito específico dentro del procedimiento administrativo. Su contenido esencial radica en garantizar que las actuaciones administrativas y las resoluciones adoptadas sean accesibles y conocidas tanto por los interesados directos como, en ciertos casos, por la colectividad en general. La publicidad previene que los ciudadanos se encuentren en estado de indefensión frente a actos ocultos, a la par que somete a la Administración a un control social y jurídico.

De acuerdo con García de Enterría, la publicidad de los actos administrativos constituye una manifestación inmediata del Estado de Derecho, pues impide que la Administración actúe en secreto y sin control (Enterría, 1981). Coincidentemente, Santamaría Pastor sostiene que la publicidad es condición para la efectividad de los derechos de participación y defensa, en tanto posibilita a los administrados conocer los fundamentos y efectos de las decisiones que los afectan (Santamaría Pastor, 2018). Este principio se concreta en diversas obligaciones: la notificación personal a los interesados, la publicación oficial de normas y actos de carácter general, así como el acceso público a documentos y registros administrativos. Tales mecanismos garantizan no solo la validez formal del procedimiento, sino también su legitimidad desde la perspectiva ciudadana.

Cabe destacar que la publicidad no es ilimitada. Existen excepciones justificadas, como la protección de la seguridad nacional, el secreto profesional o la confidencialidad de los datos personales. En este sentido, Fix-Zamudio advierte que el desafío consiste en

equilibrar la apertura de la gestión administrativa con la salvaguarda de otros bienes jurídicos relevantes (Fix-Zamudio & Valencia Carmona, 1999).

En síntesis, la publicidad constituye un principio indispensable para el control democrático de la Administración y para la efectividad de los derechos fundamentales, asegurando que la acción estatal se ejerza bajo el escrutinio público y no en la opacidad. La publicidad garantiza la transparencia de los actos administrativos y la posibilidad de escrutinio ciudadano. En el ámbito judicial administrativo, el TFJA ha avanzado al hacer públicos sus criterios a través de su portal digital, lo que fomenta la certeza jurídica y la uniformidad en la interpretación de la ley.

Buena fe

El principio de buena fe posee un sólido respaldo en nuestro ordenamiento jurídico y tiene repercusiones en todas las áreas de la ciencia jurídica, en particular, en las relaciones jurídicas que se establecen entre las personas y la administración pública (Rojas Ortega, 2021).

Este fundamento irradia a todo el ordenamiento jurídico e impone una serie de comportamientos a las personas públicas y privadas, tanto en los ámbitos procedimental, procesal y contractual; inclusive en el ejercicio del derecho a la autonomía de la voluntad. La característica primordial de este principio consiste en dar cobertura a la exigencia de una serie de comportamientos que, resultan aplicables a todas las ramas del ordenamiento jurídico y que, al mismo tiempo, le son exigibles a cualquier persona, ya sea de derecho público o privado.

González Pérez pone de manifiesto que:

> El principio general de la buena fe, que juega, como se ha señalado, no sólo en el ámbito del ejercicio de derechos y potestades, sino en el de la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes, conlleva la necesidad de una conducta leal, honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona, protege… la confianza que puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento (González Pérez, 1999, p. 69-70).

La buena fe impone a las partes la obligación de actuar con lealtad y honestidad en el procedimiento. En México, este principio cobra fuerza frente a la corrupción. La Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016) sanciona expresamente conductas desleales o dolosas de servidores públicos.

En el TFJA, han sido comunes los casos de nulidad de actos administrativos cuando la autoridad induce al ciudadano al error o actúa de manera contradictoria. Por ejemplo,

en diversas sentencias relativas a licitaciones públicas, el Tribunal ha invalidado adjudicaciones en las que las autoridades modificaron las reglas del procedimiento sin notificación adecuada, vulnerando la buena fe procesal.

Oficialidad

El procedimiento administrativo debe ser impulsado de oficio por la administración pública, puesto que dicho procedimiento no sólo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos (López Nieto, p. 25). Es decir, en aplicación del principio de oficialidad el órgano administrativo impulsará el procedimiento en todos sus trámites, ordenando los actos de instrucción adecuados (González Pérez, 2006, p. 55).

Dicho principio supone, no solamente la impulsión de oficio, sino también la instrucción de oficio. Corresponde a la autoridad administrativa la adopción de los recaudos conducentes a su impulsión, hasta el dictado del acto final y, asimismo, el desarrollo de la actividad necesaria para obtener las pruebas pertinentes para su adecuada resolución.

La carga de la prueba recae así sobre la administración y si la prueba ya aportada al expediente no satisface al funcionario, le corresponde producir o hacer producir los informes, dictámenes, pericias, etcétera, que a su juicio resulten necesarios para llegar a la verdad material (Gordillo, s.f., p. IX-16).

La administración pública y sus órganos tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que en él se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final, independientemente que el mismo se inicie de oficio a petición o gestión del interesado. Aunque, muchas veces, si bien la teoría jurídica indica la aplicación del principio de la impulsión de oficio, la práctica es en verdad la impulsión directa por la gestión personal del particular o interesado.

La oficialidad obliga a la administración a impulsar el procedimiento sin depender exclusivamente de la voluntad del ciudadano. En México, este principio se vincula con la obligación de servicio público. Sin embargo, en la práctica, los trámites suelen estancarse si el ciudadano no insiste o aporta documentación que la propia autoridad debería requerir o verificar. Un ejemplo relevante se encuentra en el ámbito ambiental: en el juicio de nulidad SUP-RAP-74/2017,[8] el TFJA destacó que la autoridad ambiental estaba obligada a actuar de oficio ante la detección de irregularidades en concesiones

8 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. «Recurso de Apelación. Expediente: SUP-RAP-74/2017.» 22 de febrero de 2017. 17 de septiembre de 2015. <https://docs.mexico.justia.com/static/pdf-js/web/index.html?file=/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-02-22/sup-rap-0074-2017.pdf>.

de agua, en lugar de esperar denuncias ciudadanas. Ello reafirma que la oficialidad es un deber activo del Estado.

Debido proceso

Dentro de los principios del procedimiento administrativo, el debido proceso es considerado uno de los cimientos. La adjetivación del proceso como debido permite que su devenir se eleve a derecho fundamental. En nuestro ordenamiento, el artículo 29 de la Constitución Política la norma que consagra el derecho al debido proceso, de esta manera:

> El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competentes y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.[9]

La finalidad de este principio es prevenir abusos, proporcionar condiciones equitativas y proteger a los administrados de decisiones que puedan afectar su situación legal, económica o personal. En palabras de García de Enterría, el proceso justo exige que todo procedimiento administrativo respete los derechos de audiencia, defensa, oposición y notificación, garantizando así la participación efectiva de los ciudadanos en temas que les afectan (García Entería, 2014, p. 36).

De manera complementaria, Fix-Zamudio sostiene que este principio no solamente salvaguarda al individuo, ya que además refuerza la legitimidad de la administración al establecer la necesidad de operar con transparencia, fundamento y justificación legal. El debido proceso abarca diversos aspectos: notificación adecuada, acceso a los documentos pertinentes, oportunidad para presentar evidencias y argumentos, sustentación de las decisiones y cumplimiento de los plazos fijados por la ley (Fix-Zamudio & Valencia Carmona, 1999). El debido proceso sintetiza todos los demás principios, asegurando un procedimiento justo con derecho de audiencia, defensa y decisión imparcial.

---

9 Alberto Suárez Sánchez desglosa el concepto del debido proceso en dos acepciones: una formal, según la cual “el debido proceso es la sumatoria de actos preclusivos y coordinados, cumplidos por el funcionario competente, en la oportunidad y el lugar debidos, con las formalidades legales”; y otro material, de acuerdo con la cual “es el adelantamiento de las etapas del proceso y el cumplimiento de las distintas actuaciones judiciales, con sujeción a las garantías constitucionales y legales”. Su exposición culmina, afirmando que “hay debido proceso, desde el punto de vista material, si se respetan los fines superiores, como la libertad, la justicia, la dignidad humana, la igualdad y la seguridad jurídica, y los derechos fundamentales, como la legalidad, la controversia, la defensa, la celeridad, la publicidad, la prohibición de la reformatio in pejus y del doble proceso por el mismo hecho, entre otros”, en El debido proceso penal, 2ª edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, pág. 193. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo II, página 901. Materia: Común. Tipo Jurisprudencia.» 28 de mayo de 2014. 17 de septiembre de 2025. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2007069>.

En México, la SCJN ha extendido este principio a los procedimientos administrativos sancionadores. En la tesis 2a./J. 73/2014 (10a.),[10] la Corte sostuvo que las sanciones administrativas deben respetar los mismos estándares de garantía que los procesos penales, dada su naturaleza punitiva.

Un caso reciente es la incorporación de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) en el TFJA, regulados en 2025. Estos mecanismos buscan materializar el acceso efectivo a la justicia administrativa mediante conciliación y mediación, sin sacrificar las garantías procesales básicas.

En conclusión, el debido proceso administrativo constituye una garantía esencial para que la actuación de la Administración se ajuste a criterios de justicia y equidad, equilibrando el ejercicio legítimo del poder público con la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos. Su observancia no solo robustece el Estado de Derecho y la confianza en las instituciones, sino que también asegura que la gestión administrativa trascienda el mero cumplimiento formal, orientándose hacia la satisfacción de las exigencias de la justicia tanto en su dimensión sustantiva como en su vertiente procesal.

Conclusiones

Primero. El panorama actual en cuanto a los principios del procedimiento administrativo en México refleja un escenario de tensiones entre la teoría normativa y la práctica institucional, lo cual lleva a un proceso de resignificación de los principios: ya no basta solamente con enunciarlos en la norma, sino que también deben traducirse en prácticas administrativas transparentes, ágiles y orientadas en la protección efectiva de los derechos, en correspondencia a los estándares de la democracia y de derechos humanos que conforman al Estado de Derecho contemporáneo.

Segundo. La evolución hacia una justicia administrativa moderna en México muestra avances prometedores, pero su éxito dependerá de reforzar la calidad funcional, la rendición de cuentas y la independencia jurisdiccional. Solo así se consolidará una administración que no solo cumpla formalidades, sino que realmente haga justicia.

Tercero. Los principios del procedimiento administrativo son necesarios para el desarrollo correcto de las funciones públicas del Estado, al implicar una obligación por parte de la autoridad administrativa de llevar a cabo una actuación en específico que redunde en beneficio del administrador y de la propia Administración Pública.

Cuarto. En el ámbito del Derecho Administrativo, los principios del procedimiento constituyen el fundamento del derecho humano a una buena administración pública.

10 Suprema Corte de Justicia de la Nación, «Tesis. 2a./J. 73/2014. Registro digital: 2007069. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Estos principios son esenciales porque obligan al Estado a ejecutar sus actividades de manera que se garantice el correcto funcionamiento de toda la maquinaria estatal.

Quinto: La aplicación correcta de los principios del procedimiento administrativo asegura la certeza jurídica para los administrados, quienes son los receptores finales de los actos y resoluciones emitidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública. En esencia, garantizan que el poder del Estado se ejerza con orden, justicia y eficacia en beneficio de los ciudadanos.

Fuentes de consulta

Aburto Muñoz, H. (2000). Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas. En A. L. Ramírez y N. Fernández Vertti (Coords.), La gobernabilidad democrática en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4529/14.pdf

Alexy, R. (1993). Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. https://www.iecm.mx/www/sites/DDHH/publicaciones/01.pdf

Bernal Pulido, C. (2005). El derecho de los derechos: Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales. Universidad Externado de Colombia.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). Ley Federal de Procedimiento Administrativo. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf

Carbonell, M. (2022, febrero 1). Reglas, principios y derechos fundamentales [Video]. YouTube.

Cassagne, J. C. (1992). Los principios generales del derecho en el derecho administrativo. Abeledo-Perrot.

Fernández Ruiz, J. (2006). Derecho administrativo y administración pública. Porrúa.

Fix-Zamudio, H. (2004). Estudios de derecho procesal constitucional. UNAM.

Fix-Zamudio, H. (2006). Ensayos sobre el derecho de amparo. UNAM.

Fix-Zamudio, H., & Valencia Carmona, S. (1999). Derecho constitucional mexicano y comparado. Porrúa.

Fraga, G. (2001). Derecho administrativo (9.ª ed.). Porrúa.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2016). Curso de derecho administrativo I (15.ª ed.). Civitas.

García Ricci, D. (2015). Estado de derecho y principio de legalidad. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/1413/GRD_Lib_01.pdf

García Máynez, E. (2002). Introducción al estudio del derecho (25.ª ed.). Porrúa.

Garza García, C. C. (1997). Derecho constitucional mexicano. McGraw-Hill.

González Pérez, J. (1999). El principio general de la buena fe en el derecho administrativo. Civitas.

González Pérez, J. (2006). Procedimiento administrativo federal. Porrúa.

Gordillo, A. (2017). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf

Jarama Castillo, Z. V., & Vásquez Chávez, J. E. (2019). El principio de celeridad en

el Código Orgánico de Procesos: Consecuencias en la audiencia. Universidad y Sociedad, 11(1), 314–323. http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v11n1/2218-3620-rus-11-01-314.pdf

Lico, M. A. (s. f.). Breve estudio de los principios generales del derecho y de los principios generales del derecho aplicables y surgidos del derecho administrativo. https://buenosaires.gob.ar/breve-estudio-de-los-principios-generales-del-derecho-y-de-los-principios-generales-del-derecho

López Nieto, F. (1960). El procedimiento administrativo. Bosch.

López Olvera, M. A. (2005). Los principios del procedimiento administrativo. En M. A. López Olvera y D. Cienfuegos Salgado (Coords.), Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo (pp. 173–197). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf

Matilla Correa, A., & Viteri Núñez, D. P. (2019). Reflexiones sobre derecho público. Unijuris.

Parada, R. (2016). Derecho administrativo. Marcial Pons.

Parejo Alonso, L. (1989). La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. Documentación Administrativa, (218-219), 15–65. https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/98f3b036-9e44-40da-af55-e41c40f11fcc/content

Pérez Luño, A. E. (1997). Principios generales del derecho: ¿Un mito jurídico? Revista de Estudios Políticos, (98). https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-98-octubrediciembre-1997/principios-generales-del-derecho-un-mito-juridico-1

Prat Gutiérrez, A., & Fisher Fleuroquín, G. (1998). Competencia de los tribunales ordinarios de justicia para controlar la regularidad jurídica de la actuación de la administración. En Derecho administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff (p. 1326). Abeledo-Perrot.

Robert, A. (2019). Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad. Palestra. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/page/files/2020-06/Alexy%202000%20%282019%29%20-Sobre%20la%20estructura%20de%20los%20principios%20jur%C3%ADdicos-.pdf

Rodríguez Santibáñez, I., & Álvarez Bautista, P. (2022). La ponderación de derechos de Robert Alexy en una decisión judicial del máximo tribunal en México. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, (47). https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/18053/18420

Rojas Ortega, A. (2021). El principio constitucional de buena fe ante la administración pública. Revista de la Sala Constitucional, (3), 186–214. https://revistasalacons.poder-judicial.go.cr/images/2021/Articulo/PDF/El_principio_constitucional_de_buena_fe_ante_la_Administracion_Publica.pdf

Santamaría Pastor, J. A. (2016). Principios de derecho administrativo general (Vol. 1, 4.ª ed.). Iustel.

Santamaría Pastor, J. A. (2018). Principios de derecho administrativo general (2.ª ed.). Iustel.

Secretaría de Gobernación. (2021, septiembre 6). Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021

Sistema Costarricense de Información Jurídica. (s. f.). Ley Federal de Administración Pública. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Tesis 2a./J. 73/2014 (10a.). Registro digital: 2007069.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). Tesis 2a./J. 58/2016 (10a.). Registro digital: 2011783. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011783

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). Tesis II.2o.A.30 A (11a.). Principios de sencillez, celeridad, oficiosidad y eficacia. Constituyen mandatos rectores que rigen todo proceso o trámite administrativo.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016, noviembre 22). Acción de inconstitucionalidad 55/2016. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/19/2_201761_3054_firmado.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017, febrero 22). Recurso de apelación SUP-RAP-74/2017. https://docs.mexico.justia.com/static/pdf-js/web/index.html?file=/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-02-22/sup-rap-0074-2017.pdf

La garantía de audiencia sin previsión legal para el diseño de una buena administración pública*

Juan Rivera Hernández[1]

Resumen: Este documento propone un diseño para la tutela judicial efectiva en sede administrativa y jurisdiccional a partir de la justiciabilidad de los derechos humanos. El documento desarrolla el acto procesal de garantía de audiencia que tiene reconocimiento constitucional, pero que no tiene previsión y desarrollo en la ley. Dicho acto está destinado a garantizar el derecho humano a una buena administración pública en la impartición de justicia a fin de que, por ejemplo, el libre tránsito no sea violado por la negativa de expedición de pasaportes ante su falta de ejecución en el desarrollo de la relación y situación jurídica procesal de justiciabilidad de derechos humanos.

Palabras clave: metodología de impartición de justicia, acto procesal, pasaporte.

Abstract: This document proposes a framework for effective judicial protection in administrative and judicial proceedings based on the justiciability of human rights. It elaborates on the procedural act of guaranteeing a hearing, which is constitutionally recognized but currently lacks legal provision and implementation. This act is intended to guarantee the human right to good public administration in the dispensation of justice, ensuring, for example, that the right to freedom of movement is not violated by the refusal to issue a passport due to its absence in the development of the procedural relationship and legal status of the justiciability of human rights.

Keywords: introduction to administration of justice, procedural act, passport.

---

* El documento es continuación de la ponencia impartida en el marco del XIV Congreso Internacional de Derecho Administrativo y XVII Congreso Nacional de Derecho Administrativo", y constituye un extracto de la tesis doctoral ante dicha Universidad, titulada: "El proceso constitucional de la libertad. Como contribución de los artículos 1y 17 constitucionales para promover la garantía jurisdiccional de los derechos humanos, subsidiaria al juicio de amparo y electoral".

1 Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Estudios Jurídicos por la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo y del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Subdirector en la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://orcid.org/0009-0004-5450-3145

Introducción

Para analizar la propuesta planteada es pertinente comenzar con la siguiente pregunta: ¿Las autoridades administrativas y judiciales obtienen una perspectiva de garantía jurisdiccional del derecho humano a la buena administración pública al ejecutar el acto procesal de garantía de audiencia constitucional en el marco de la justiciabilidad de los derechos humanos? La alternativa de solución a este cuestionamiento representaría la aportación del documento. No obstante, es someramente de carácter explicativo.

A fin de obtener una posible respuesta al planteamiento formulado es necesario establecer una metodología en el análisis. En esa virtud, al comienzo se menciona que el orden constitucional reconoce el derecho humano de garantía de audiencia, de manera breve se menciona su connotación como acto procesal y se describe el acto pre-procesal que lo origina, se analiza su ejecución por tales autoridades para atender la violación al derecho de libertad de tránsito por la negativa de expedición de pasaportes y se establecen conclusiones.

Conforme los argumentos que deriven del esquema planteado, se postula si la garantía de audiencia sin previsión legal contribuye a una metodología de impartición de justicia que asegure el cumplimiento del derecho humano a una buena administración pública. Es probable que ese acto procesal pueda ser representado mediante un acuerdo, oficio o prevención que deban formular a los peticionarios la autoridad ejecutiva encargada de la expedición de pasaportes para la garantía jurisdiccional del derecho humano a la libertad de tránsito.

La garantía de audiencia con reconocimiento constitucional

Los derechos humanos, como todos los componentes que integran a la Constitución, son una parte esencial que integra al Derecho en cualquier nación que cuente con una Constitución preponderantemente escrita; sin embargo, existen áreas de oportunidad que justifican la promoción de ideas para garantizarles a las víctimas de violaciones.

Si bien se conoce que existe un bajo índice en la defensa de las personas que sufren de violaciones a derechos humanos, es necesario encontrar y fortalecer las condiciones que impulsen a transitar hacia la garantía jurisdiccional de los reconocidos en los ordenamientos fundamentales de las naciones y, particularmente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La garantía jurisdiccional de la Constitución tiene la perspectiva de obtener la protección de tales derechos contra las conductas que los violan, omiten o generan incertidumbre en su aplicación y tiene la intención de promover ideas para ese fin. Esta dualidad de perspectivas práctica y teórica coexisten en la tradición jurídica y explicarlas es el objetivo del documento para contribuir a una buena administración pública en la

impartición de justicia. Desde el punto de vista teórico, las obras de Hans Kelsen, Mauro Cappelletti (1961), Héctor Fix-Zamudio (1955) y Jorge Fernández Ruiz (2022) son referente de estudio de la garantía jurisdiccional de la Constitución.

En cuanto a la perspectiva práctica, la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos son obligaciones de todas las autoridades conforme al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917/2026) vigente. Pero sólo la promoción y garantía son analizadas, porque son las variables independiente y dependiente, respectivamente, de la hipótesis con variable interviniente del documento. De modo que, para obtener la explicación del punto de vista práctico, es conveniente delimitarla a partir de un caso contemporáneo analizado por el profesor italiano (Cappelletti, 1961) y desarrollado en el amparo en revisión 2/2018 del Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (2018).

En tal tesitura: "¿Cuántos casos deben incluirse…? En primer término, la lógica de muestreo cuantitativo no opera… Entre más casos, es posible desarrollar un mayor sentido de entendimiento en relación con el planteamiento del problema" (Hernández Sampieri et al., 2014). El ideal es muy parecido al análisis cualitativo, cuando respondemos a la(s) pregunta(s) de investigación.

Desde esta perspectiva, para conocer cuántos casos pueden justificar a la garantía jurisdiccional del derecho a una buena administración pública en la impartición de justicia, y a fin de contribuir a una generalización analítica a asuntos o situaciones similares que promueva un diseño para su obtención, el documento tiene que circunscribirse al caso de expedición de pasaportes, con la finalidad de obtener patrones, etapas, elementos o pasos comunes que permitan desarrollar un modelo procesal, que hemos denominado, proceso constitucional de la libertad.

Con esta precisión, los casos que permiten explicar y responder dicha pregunta corresponden a diseños transversales no experimentales, pre experimentales y longitudinales no experimentales, clasificación de la metodología de estudio de casos (Hernández Sampieri et al., 2014), la cual establece que el tamaño de muestra común sugerido en estudios cualitativos es de seis a diez asuntos, pero si son estudios en profundidad, es de tres a cinco casos, solo que en el particular se usará únicamente el indicado, de ahí la somera explicación.

Con la pretensión de cumplir con los tamaños de muestra sugeridos, el documento argumenta una generalización-relacionabilidad analítica ordenada y sistematizada de normas y conductas procesales que promuevan la garantía de los derechos humanos.[1] Particularmente, es pertinente observar cómo en ciertos expedientes, como

1 Sampieri mencionó: "… Por lo general son tres los factores que intervienen para "determinar" o sugerir el número de casos: 1. Capacidad operativa de recolección y análisis (el número de casos que podemos manejar de manera realista y de acuerdo con los recursos que tenemos). 2. El entendimiento del fenómeno (el número de casos que nos permitan responder a las preguntas de investigación, que

el identificado del juicio de amparo (Sentencia del Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2018), se pretende garantizar derechos humanos mediante la garantía de audiencia, que constituye un patrón, elemento o paso común para la buena administración pública.

La audiencia, en su carácter estático, es un derecho humano, particularmente en el ordenamiento mexicano. En este contexto, si garantizar derechos humanos es un poder político o ejercicio del poder público y Jorge Fernández Ruiz (2022) afirmó: "Todo poder político tiene un telos, en cuya virtud se trata de alcanzar los objetivos del Estado, que son determinados por sus depositarios en consonancia con los intereses de la parte dominante (no necesariamente la más numerosa) de la población estatal, que Ferdinand Lassalle identificara como los intereses de los factores reales del poder." Entonces, es necesario mencionar que el amparo en revisión de referencia (2018) sí ha cumplido con la obligación de garantía, porque su poder ha sido usado con la finalidad inmanente de resolver el conflicto del derecho a la libertad de tránsito y la finalidad trascendente de hacerlo realidad, realizarlo, hacerlo efectivo o asegurar su cumplimiento en el expediente respectivo, cumpliéndose la tutela judicial efectiva que es la misma garantía jurisdiccional, pero estaría pendiente analizar y explicar si ha sido compatible con los artículos 1 y 17 constitucionales.[2]

La garantía de audiencia como acto procesal y el acto preprocesal que lo origina

La garantía de audiencia, en su sentido dinámico, es un principio procesal. En México está prevista en el artículo 14 constitucional, el cual dispone:

> Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales

más adelante se denominará "saturación de categorías"). 3. La naturaleza del fenómeno en análisis (si los casos o unidades son frecuentes y accesibles o no, si recolectar la información correspondiente lleva poco o mucho tiempo) … Aunque diversos autores recomiendan ciertos tamaños mínimos de muestras (número de unidades o casos) para diversos estudios cualitativos… no hay parámetros definidos ni precisos… pero la decisión del número de casos que conformen la muestra es del investigador, así como resultado de los tres factores que se mencionaron (porque como dice el doctor Roberto Hernández Galicia: los estudios cualitativos son artesanales, "trajes hechos a la medida de las circunstancias"). El principal factor es que los casos nos proporcionen un sentido de comprensión profunda del ambiente y el problema de investigación…" (2014, pp. 384-385).

2 Estos artículos constitucionales disponen: "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse,
salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad,

previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De lo anterior se desprende que la Constitución reconoce dicho principio procesal y, al mismo tiempo, por tener la connotación de un derecho humano, puede configurar un acto pre-procesal, desde la misma perspectiva dinámica o teorías de la relación y situación jurídica de Bülow y Goldschmidt (2001, 2015), respectivamente.

Para circunscribir al acto pre-procesal es necesario atender al principio de unidad. Sobre él, James Goldschmidt (2015) postuló: "La unidad del proceso se garantiza por su objeto: el derecho material". Dicha unidad es la pretensión de la acción como situación jurídica preprocesal. Esa pretensión es la demanda del conflicto constitucional (Fix Zamudio, 1955). Estos elementos permiten inferir que el acto pre-procesal es una combinación de situación jurídica y relación jurídica porque es un concepto que

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.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

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

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales [y autoridades incluso particulares] que estarán expeditos para impartir en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades [como son los tribunales] deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurará la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurará las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1917, con última reforma de seis de mayo del dos mil veintiséis. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, consultado el 10 de mayo del 2024.

integra a los elementos conflicto constitucional, expectativas primaria y secundaria, posibilidad abstracta de demandar en conexión con cargas procesales, basado en el interés simple de pretender la garantía jurisdiccional.

Ahora bien, el acto pre-procesal es expectativa y posibilidad procesal porque para el profesor de la Universidad de Berlín:

> La denominada 'posibilidad de demandar', esto es, la posibilidad abierta de que a cualquiera se reconoce en el proceso… de someter a la decisión del tribunal una pretensión jurídica a través de la demanda, y la solicitud de tutela jurídica, esto es, la pretensión de que recaiga en la causa una sentencia favorable, confluyen para la expectativa procesal en una única vía (Goldschmidt, 2015).

Como se observa, es posibilidad "abstracta" si se presenta ante la magistratura constitucional (autoridad administrativa o judicial) para que determine el inicio de la relación jurídica, y es sólo expectativa por pretender el acceso a la justicia, y enseguida, la tutela judicial si recae una sentencia favorable.

Para profundizar en el acto pre-procesal, James Goldschmidt (2015) agregó que la posibilidad de demandar es: "… posibilidad de abrir, desde un principio, a través del acto procesal, de presentar y repartir la demanda… expectativa primaria, cercana y segura, pero limitada a ser oído; y después también abre otra expectativa secundaria, lejana y menos segura, de obtener una sentencia favorable".

Sin embargo, frente al rechazo de la doctrina de la relación jurídica, James Goldschmidt (2015) decidió denominar a esta posibilidad como situación jurídica preprocesal, de acuerdo con lo siguiente:

> 5. DESARROLLO DE LA SITUACIÓN JURÍDICA PROCESAL.
> a) Situaciones jurídicas preprocesales
> Incluso antes de iniciarse el proceso se puede hablar, respecto a un proceso futuro posible, de una situación jurídica procesal. Tal situación jurídica sólo se puede originar de la esencia de un medio adecuado para la «realización de pruebas». En verdad, los actos constitutivos realizados antes del inicio del proceso -sean éstos de las partes, por ejemplo, un contrato de arbitraje o de prórroga, o sean del tribunal, por ejemplo, una sentencia en un proceso previo- pueden producir una situación jurídica referida actos de postulación previstos para un posible proceso futuro. Pero dado que los actos constitutivos que no son propuestos ante o frente al tribunal competente sólo son eficaces en caso de que se declare su adecuación a la norma procesal, sólo producen una situación jurídica procesal cuando ha tenido lugar por algún medio una declaración de su adecuación al ordenamiento procesal. La única situación jurídica procesal que antes del proceso ya existe, sin que presupone un medio

> adecuado de "realización de pruebas" es la posibilidad abstracta de demandar, esto es, la posibilidad de fundamentar una expectativa de celebrar vista y ser oído, a través de la presentación y notificación de la demanda. En todo caso, esta situación jurídica también presupone que un obstáculo para la celebración de la vista, en especial la extraterritorialidad del demandado, no es evidente (Goldschmidt, 2015).

De lo anterior se desprende que, sí existe una situación jurídica que carece del presupuesto de ser un medio adecuado para la realización de pruebas, ella es la posibilidad en examen y está antes del inicio del proceso, esto es, antes de que la magistratura constitucional inicie el "desarrollo" de la situación jurídica procesal (quizá implícitamente es un reconocimiento del desenvolvimiento de la relación jurídica de Bülow). A esa situación jurídica la denominó situación jurídica preprocesal, la cual vinculó con la teoría de sus actos, esto es, el acto constitutivo realizado antes del inicio del proceso por las personas que intervienen en él o por alguna autoridad puede generar un acto de postulación para el proceso futuro.

Sin embargo, esas actuaciones son determinadas por los actos procesales. En otras palabras, la posibilidad abstracta de demandar tiene como objeto constituir o ser medio de configuración de dichos actos. De éstos, el primero, verifica preliminarmente el cumplimiento de las cargas procesales para la garantía de los derechos humanos violados, ignorados o inciertos, esto es, las cargas legales de cada derecho humano y el plazo temporal para la actuación primigenia de expectativa, posibilidad y carga procesal de presentación de demanda, la cual, para el caso mexicano, es de 17 días hábiles (promedio entre los 15 y 30 días del juicio de amparo y 4 días del medios de impugnación electorales, con ciertas excepciones).

Las notas distintivas de la posibilidad de demandar hicieron que Goldschmidt (2015) construyera un concepto sobre el concepto o una metateoría de la situación jurídica: situación jurídica preprocesal y una "teoría de actos de las partes y del juez". Acerca de ellos explicó:

> Hay que distinguir entre actos de las partes y actos judiciales. Los primeros se dividen en actos de obtención y actos de causación; los actos de obtención son los actos procesales de las partes en sentido estricto, ya que representan los actos que tienen la finalidad inmediata de llevar un hecho a la evidencia. Forman parte de este grupo sólo las peticiones, las afirmaciones y las aportaciones de prueba. Los actos de obtención pueden definirse como los actos de las partes que se encaminan a impetrar una resolución de un contenido determinado mediante influjos psíquicos ejercidos sobre el juez. Se sujetan a dos valoraciones: hay que valorar si son admisibles y si son fundados. Un acto de obtención es admisible si el juez tiene que admitirlo como medio para producir el cumplimiento de una promesa o para prevenir la realización de una

amenaza jurídica; es decir, si el juez ha de pasar a averiguar su contenido. Un acto de obtención es fundado si por su contenido resulta apropiado para producir el cumplimiento judicial de una amenaza o prevenir la realización judicial de una amenaza jurídica; en una palabra, si por su contenido es apropiado para conseguir su finalidad. Todos los actos de las partes que no son de obtención son actos de causación. Pertenecen a esta clase los convenios procesales, las declaraciones unilaterales de voluntad, las participaciones de voluntad o de conocimiento y los actos reales. A los actos de causación se les aplica la valoración de la atendibilidad, que corresponde esencialmente a las valoraciones de validez y eficacia que se aplica a los negocios jurídicos. Pero como todos los actos de causación se encuentran en una relación final con los actos de obtención, no son, en último término, objeto de valoración en sí mismos, sino que representan factores determinantes para valorar los actos de obtención; esto es, para fijar su admisibilidad y fundamentación.

En el centro de los actos judiciales se encuentran las resoluciones, que pueden definirse como manifestaciones de voluntad emitidas por el juez con el fin de verificar lo que se estima justo. Por ser las resoluciones, al mismo tiempo, resultado de un proceso lógico y manifestaciones de voluntad, se les aplica una doble valoración: en su calidad de resultados de un proceso lógico, son justas o unjustas; en su calidad de manifestaciones de voluntad, son atendibles, y en este caso invariables, hasta firmes; o variables, por lo menos impugnables (provisionales); o son desatendibles. La injusticia de una resolución importa sólo cuando como consecuencia de aquélla, la resolución llega a ser variable, por lo menos impugnable, o desatendible. Además, de las resoluciones, hay tres clases de actos judiciales: 1) actos de causación fuera de las resoluciones: participaciones de conocimiento o actos reales; 2) actos que suplen o reemplazan a los actos de obtención de las partes: a) producción de prueba, en cuanto al juez se le permite o se le impone esta actividad debido a que una parte ha puesto, solicitado o traído el medio de prueba; b) informaciones oficiales, y 3) celebración de la vista y recibimiento a prueba. De estas clases, los actos de la tercera son capaces de una valoración judicial; a ésta se someten sólo los actos recibidos. Tampoco los de la segunda clase a) son capaces de una valoración independiente; como pasan por producción de la prueba de las partes, se someten a la misma valoración que ésta. Finalmente, a los actos de las clases 1 y 2 b) se les aplica la valoración de atendibilidad, especialmente a las de la clase 2 b, en el sentido de que son utilizables para el asunto del proceso (Goldschmidt, 2015).

Como se observa, el desarrollo de la situación jurídica exige un acto de postulación/obtención (de manera indistinta las traducciones de la obra así los han denominado). Los actos de las partes son actos o de postulación/obtención (*Erwirkungshandlunden*) y actos constitutivos (*Bewirkungshandlungen*). Así el orden de desarrollo es el acto de postulación y luego el acto constitutivo. Pero, la presentación de la demanda es el

único que está invertido, esto es, es un acto constitutivo que puede dar pauta al acto de postulación, además, es considerado integrante del segundo grupo de los actos de parte y su diferencia con los actos de postulación es que no tiene por finalidad el influir psíquicamente en el juez para que emita una decisión con un contenido determinado, porque es posible inferir que en esa influencia la participación es conjunta entre magistratura y personas intervinientes de la relación jurídica a manera de punto intermedio, razón que sustenta la denominación que se postula de acto pre-procesal.

Así, sin perjuicio que, para Alcalá-Zamora y Castillo (1992), la teoría de los actos de las partes y el juez representó:

> […] Actos de obtención (Erwirkungshandlungen.)—Según Goldschmidt, son actos de obtención los destinados a impetrar una resolución de contenido determinado, mediante influjos psíquicos ejercidos sobre el juez. Y puesto que del campo de esos influjos psíquicos debemos descartar, como contraria a la libertad e independencia del juzgador, la sugestión hipnótica, a fin de cuentas, los actos de obtención se caracterizan por la aducción de una serie de razones encaminadas a lograr el convencimiento judicial. Que esa aspiración se logre, dependerá luego de dos factores: idoneidad de los argumentos para conseguir su finalidad, y acogida o aceptación de ellos por el juez (o sencillamente del segundo, aunque éste deba hallarse condicionado por el primero). De ahí que el nombre "actos de obtención", que parece dar a entender la efectiva consecución del resultado, sea elíptico a nuestro entender, y deba traducirse por actos tendientes a la obtención de una resolución. En todo caso, con esa rúbrica, más precisa, aunque un tanto larga, o bien con la de actos de convencimiento (que ofrece la ventaja de poder referirse a los del juez), las actuaciones de este sector se ligan íntimamente con el principio de fundamentación, que a lo largo del proceso impregna diferentes actividades, tanto de los sujetos principales, como, a veces, de los secundarios. Ahora bien… la fundamentación es un requisito convenientísimo, pero no siempre indispensable, y entonces surge la duda de si sobre un elemento que puede faltar, cabe asentar una clasificación o, mejor dicho, erigirlo en piedra angular de la misma, desde el instante en que el otro grupo (actos de causación), se integra por exclusión... Pero como esa ausencia se produce con singular relieve en varios actos de obtención judiciales, será al abordar éstos cuando examinemos en conjunto el problema…. Añadiremos aquí tan sólo que, si la tesis central de Goldschmidt fue reputada por algunos de sus críticos como más sociológica que jurídica, quizás quepa sostener también, sin que ello implique señalarle un defecto y sí sólo destacar una característica sobresaliente, que en particular su clasificación de los actos procesales tiene más de psicológica que de jurídica (Alcalá-Zamora y Castillo, 1992).

Conforme lo planteado, puede inferirse que la presentación de la demanda, denuncia o petición (según la denominación de esta conducta procesal que reciba por el derecho

material), por las características explicadas, no puede ser sólo una actuación de parte ni un acto aislado de la magistratura constitucional, sino una actuación conjunta y por ello, un acto pre-procesal. Este concepto también surge para afrontar una crítica que considere demasiado realista, psicológica, a la combinación de las doctrinas abstractas.

Por lo tanto, en primer término, el acto pre-procesal contiene la idea de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales, si la pretensión es demandar el conflicto constitucional acompañado de la expectativa primaria a ser oído por la magistratura constitucional, y que esta abra otra, la expectativa secundaria de obtener una sentencia favorable.

En segundo término, la presentación de la demanda es valorada jurisdiccionalmente por la magistratura constitucional quien apropia, prima facie, la pretensión de garantía por observar el interés simple preliminar de acreditación del conflicto constitucional. En tercer término, esa actuación procesal no es una simple posibilidad, expectativa, carga legal y de término, reparto de la demanda o simplemente una apropiación de la pretensión. Entonces, la presentación de demanda no sólo es una acción abstracta o concreta, sino una correlación entre situación y relación jurídica, sobre el cual, la primera tuvo que crear el meta concepto indicado.

En cuarto término, si bien, la presentación de la demanda puede ser una "simple" actuación de "parte", y, por lo tanto, derivada de los derechos y cargas procesales de la segunda doctrina abstracta, lo que convierte a la propuesta en empírica o de realidad "judicial", es necesario destacar que necesariamente tal actuación trasciende a dicha doctrina, porque para su configuración se requiere del acto procesal, el cual debe aplicar a los principios procesales señalados anteriormente y el *pro actione* reconocido en los artículos 1, 8 y 17 de la Constitución (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917/2026), entre otros. Jorge Fernández Ruiz (2022) definió los actos procesales en los siguientes términos: "Serán actos procesales todos los realizados con el propósito de generar consecuencias jurídicas, ya sean efectuados por las partes, incluso por terceros o por el juzgador, en el desarrollo de un juicio; mas no todos los actos procesales son actos jurisdiccionales, sino sólo los efectuados por el juzgador. Dicho de otra manera: no todos los actos procesales son jurisdiccionales, sino sólo los llevados a cabo por el juzgador, toda vez que el acto procesal es el género, y el acto jurisdiccional viene a ser la especie". Este concepto es adoptado para la perspectiva de obtención de la garantía jurisdiccional del derecho humano a la buena administración pública.

En este sentido, guiados por Alcalá-Zamora y Castillo (1992), las presentaciones de las demandas que pretenden la garantía de derechos son de "mínima cuantía reveladas de alegación jurídica", de exposición escrita y/o relato verbal de hechos, por lo cual tiene una valoración judicial de interés simple, para entonces así configurar al acto pre-procesal, en esa virtud, consiguientemente debe exigirse a la magistratura la

aplicación del principio *pro actione*, el cual debe ser observado al inicio de la relación jurídica, en el primer acto procesal, en conjunto con la plena aplicación de los principios ya citados: “el juez conoce el derecho; y, “dame los hechos y aplicó el derecho”.

Conforme a lo indicado, como esa presentación de la demanda como actuación procesal de cualquier persona o autoridad, sí contribuye al inicio del proceso, requiere la colaboración conjunta entre la pretensión simple de garantía constitucional que es integrada por los derechos procesales de expectativas (primaria, secundaria y abstracta de igualdad), posibilidades (abstracta), liberaciones de cargas, cargas legales no discriminatorias y de cumplimiento de término, y el acto procesal que lo recibe y reparte mediante la aplicación de los principios procesales de igualdad, legalidad, *pro actione, iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus*, una combinación entre situación y relación jurídica, de actuación y acto procesal.

Entonces, la presentación de la demanda, denuncia, o petición, según el nombre que le atribuya el ordenamiento jurídico y que es irrelevante para la dinámica procesal, constituye un acto pre-procesal y ejemplo de combinación entre situación y relación jurídica.

El acto pre-procesal es expectativa primaria de acceso a la justicia, y secundaria, de tutela judicial efectiva, que confluye con la aplicación de los principios procesales *pro actione*, pro persona, interpretación conforme, plazo razonable y debido proceso. Es expectativa abstracta a la observancia a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos en toda la relación jurídica, como si fuera derivación del “derecho de acción”, que confluye con la aplicación del principio procesal de igualdad. Es posibilidad abstracta de demandar que confluye con la aplicación de los principios procesales *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus* (motivación y fundamentación de la recepción y repartición de la demanda), así como de dirección del proceso. Es liberación de cargas legales no discriminatorias por tener relación con la aplicación del principio procesal de no discriminación. Es carga legal de la pretensión de demandar el conflicto constitucional, así como, la cuasi carga de cumplir el plazo para su presentación, que concluye con el cumplimiento del principio procesal de legalidad. Ejemplo de acto pre-procesal es la acreditación de la privación de la libertad por el arraigo analizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022, 2023).

La ejecución teórica y práctica del acto procesal de garantía de audiencia

Un acto pre-procesal acreditado con evidencias es la violación al derecho de libertad de tránsito por la negativa de expedición de pasaportes. En este sentido, Mauro Cappelletti (1961) expuso tres casos para la diferenciación de la jurisdicción constitucional de la libertad de los procesos ordinarios, en esa oportunidad, analizó la ejecución de la garantía de audiencia.

Dentro de los casos examinados, uno implicó la violación del derecho al libre tránsito de una persona ciudadana a quien se le negó la expedición de su pasaporte. Frente a esa negativa, el profesor florentino (Cappelletti, 1961) mencionó que a pesar de que esta persona hubiese tenido la paciencia, medios y el valor de demandar al Estado o alguno de sus órganos ante un tribunal tenía que transcurrir un plazo para atender esa posible afectación, porque: "Es notorio que en nuestro sistema no existen instituciones similares a la injuction americana y los writs ingleses, capaces de permitir al juez ordinario decretar la suspensión de la resolución administrativa impugnada". Esa ausencia de garantía jurisdiccional (y con ello buena administración pública) provocó que el derecho al libre tránsito no contara con:

> […] Una eficacia directa, sino a lo sumo, satisfactoria o reparatoria, como es bien sabido. Pero precisamente esa reparación obtenida con retardo por vía indirecta o por "equivalente", es incompatible con la naturaleza misma del derecho fundamental, porque si tiene ese carácter, es precisamente porque el bien que constituye su objeto no puede ser substituido con otros, y también porque como se ha dicho con anterioridad, ese bien pertenece a todos, y por tanto (en ese sentido), puede calificarse como "social", no obstante que se divida en innumerables objetos y se esquematiza en relaciones jurídicas individuales (Cappelletti, 1961).

Con base en las consideraciones expuestas, la autoridad que negó el pasaporte no desarrolló paso a paso la relación jurídica y no observó las situaciones jurídicas requeridas para la garantía de tal derecho. Por ejemplo, previo a la emisión de la resolución de negativa, dicha autoridad tenía que prevenir al peticionario para que éste contase con la posibilidad de cumplir las cargas legales incumplidas, reponiendo las posibilidades procesales perdidas, en términos de las bases doctrinales de la situación jurídica explicadas anteriormente. Ello, conforme al avance gradual del proceso, por ejemplo, para aportar algún indicio o prueba que evidenciara la garantía del derecho peticionado. Con este cumplimiento quizá tal autoridad hubiese entregado dicho pasaporte.

En todo caso, a pesar de que la persona hubiese cumplido las cargas procesales y actuado conforme a la posibilidad respuesta para obtener un beneficio, la autoridad administrativa, conforme su valoración jurisdiccional, podía emitir similar resolución de negativa a la pretensión de garantía. Pero, frente a este acto procesal, el peticionario tenía que contar con la posibilidad de impugnar, de manera que, el juez que la conociera pudiera suspender tal resolución con una medida cautelar (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023), para que, una vez acreditado el peligro en la demora y la apariencia del derecho, se le concediera provisionalmente el pasaporte y enseguida se resolviera en definitiva esa concesión, en su caso. Al tiempo que, también es posible que la autoridad administrativa hubiese concedido cautelarmente ese pasaporte, fijando parámetros para la ubicación física de la persona y con el apoyo

transversal de autoridades administrativas migratorias sobre el particular, lo cual también atiende el problema del retardo planteado por el maestro italiano (Cappelletti, 1961), en la perspectiva de la garantía del derecho al libre tránsito.[3]

Ello porque, tanto la referida prevención, que deriva de los principios procesales, del acto preprocesal inicial, como las medidas cautelares, estas integran el desenvolvimiento de la relación jurídica. Como el acto procesal que determina la prevención y el diverso que resuelve la adopción de medidas cautelares penden del mismo proceso iniciado con la solicitud, entonces, la autoridad administrativa y el juez ordinario (a los que refirió el maestro italiano) podían implementarlas, porque les corresponde dirigir el primer grado (autoridad administrativa) y el segundo grado (juez ordinario) de la relación jurídica procesal, respectivamente.

---

3 Una postura en contra de la adopción de medidas cautelares como acto procesal sin norma "legal" procesal es de Adolfo Alvarado Velloso, quien mencionó que el problema de la adopción de medidas cautelares es una grosera violación del inviolable derecho de defensa en juicio, porque el juez oye a una de las partes, con cuya versión unilateral estima que le asiste un derecho verosímil y le da la razón sin más, interfiriendo sorpresivamente en la esfera de libertad de quien ha de sufrir los efectos de la respectiva decisión, así sin reparar en la naturaleza obviamente diferente que muestra una verdadera cautela y lo que últimamente ha dado llamarse solución jurisdiccional anticipada, so pretexto de una tutela judicial efectiva, en realidad es toda anticipación de sentencia en ese preciso poder cautelar genérico, de esta manera, se han inventado ciertas medidas cautelares que nada tienen de cautela y que muestran clara y definitiva la ilegitimidad constitucional, refiriéndose en el caso del oficialismo argentino del procesal civil relativa a la medida innovativa y a la medida autosatisfactiva, con las cuales se cometen variados y numerosos excesos a espaldas siempre de la persona que debe sufrir los efectos de la orden respectiva. Cfr. Adolfo Alvarado Velloso, Adolfo, Proceso y república, Perú, Grijley, 2014, pp. 38-48. Sin embargo, estas cuestiones pueden ser respondidas si las medidas cautelares adquieren connotación de patrón, etapa, elemento o paso común y que constituye e integra al acto procesal de la relación jurídica de toda magistratura constitucional, de ahí que es necesaria observarlas a pesar de la ausencia de norma "legal" procesal que las regule. Cfr. Jurisprudencia: 2a./J. 22/2023 (11a.), "Suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios. Parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador al analizar la posibilidad de concederla ante la eventualidad de que, con ello, se deje sin materia el juicio de amparo en lo principal," Segunda Sala de la SCJN, Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, registro: 2026730. Con base en esta jurisprudencia, se observa que la adopción de medidas cautelares y que el amparo denomina "suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios", tiene la perspectiva de obtener la garantía jurisdiccional porque "la finalidad última del juicio de amparo, que es la de proteger de forma eficaz los derechos que la parte quejosa considera afectados. En ese orden de ideas, la importancia de la suspensión del acto reclamado debe equipararse con la relevancia de conservar la materia del juicio en lo principal, pues ambas buscan crear las condiciones para que el juicio de amparo cumpla con su función protectora por lo que, por regla general, será incorrecto sostener que debe negarse la suspensión con la finalidad de conservar la materia del asunto en lo principal. La suspensión del acto reclamado es, por definición, un beneficio transitorio, porque aun cuando se conceda con un carácter restitutorio y exista identidad entre los efectos de una eventual sentencia favorable a la quejosa, ese beneficio durará únicamente hasta que la sentencia que se dicte en el cuaderno principal cause ejecutoria. La excepción a la regla general, esto es, en qué casos una medida cautelar con efectos restitutorios verdaderamente dejaría sin materia un juicio de amparo, se configurará cuando la restitución provisional de los derechos no pueda ser revocada aun cuando se niegue el amparo".

Así, en este caso de garantía del derecho al libre tránsito, un ejemplo lo constituye la revisión de las cargas legales que se tienen para la expedición de pasaportes, lo cual fue conocido en el amparo en revisión 2/2018, el 6 de julio de 2018, por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación (2018; Tribunales Colegiados de Circuito, 2019).

La carga procesal era superar el impedimento administrativo y acreditar los requisitos, en perspectiva del derecho material, o cargas legales, en el pensamiento procesal, que prevé la legislación para la entrega de pasaportes. De ese modo, la sentencia determinó que en la propia normatividad que lo rige el impedimento administrativo hacía referencia:

> […] A una persona en particular, de modo que sólo cobra eficacia con respecto a ella, sin que por ese sólo hecho pueda extenderse como motivo para negar la expedición o renovación del pasaporte a terceras personas, como son sus hijos o alguno de sus familiares. Así, la negativa de expedición o renovación de pasaporte a las hijas o hijos menores de edad de una persona que registra un impedimento administrativo, basada en ese solo hecho, resulta una afectación injustificada del derecho de las niñas, niños y adolescentes de identificarse y acreditar su nacionalidad, así como a su derecho al libre tránsito, previsto en el artículo 11 de la Constitución Federal.[4]

De lo anterior se desprende que, el tribunal determinó una perspectiva de cumplimiento del derecho al libre tránsito de los hijos menores de edad del ciudadano solicitante, particularmente para que el Director Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expusiera las razones por las cuales el impedimento administrativo registrado sólo a nombre de dicho ciudadano, también sería un obstáculo o carga legal para que sus hijos no pudieran obtener la renovación de sus pasaportes, o en su caso, expusiera porque tal situación no debería afectarlos. Ello, a pesar de que en el acto pre-procesal no se hubiese señalado que la petición de renovación se hacía expresamente a nombre de los niños, porque con base en el principio de unidad procesal, la garantía jurisdiccional de dicho derecho humano integraba de manera implícita la renovación del pasaporte de los niños y con ello una posible buena administración pública.[5]

No obstante, al recordar los planteamientos de Mauro Cappelletti (1961), este caso es otro ejemplo en el que se tuvo que tener la paciencia, los medios y el valor de demandar,

4 El precedente originó la Tesis aislada: I.18o.A.109 A (10a.), “Pasaportes. negar su expedición a las niñas, niños y adolescentes por la existencia de un impedimento administrativo registrado en contra de alguno de sus padres o tutores, constituye un acto que trasciende injustificadamente a su derecho fundamental al libre tránsito.” Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 64, marzo de 2019, Tomo III, p. 2718, registro, 2019544.

5 Sentencia del Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,

una reparación equivalente, porque el asunto "regresó" a la autoridad administrativa para que ella fijara la solución a la pretensión de garantía, y posiblemente lo calificaría con retardo e incompatible con la naturaleza misma del derecho fundamental del libre tránsito, así como sin perspectiva de eficacia directa, sino sólo satisfactoria o reparatoria.

Particularmente, si la autoridad administrativa hubiese observado la conexión de la posibilidad abstracta de demandar y los principios procesales que deben aplicarse desde la primera instancia, entonces desde el 28 de junio de 2016, fecha en la cual se hizo la presentación de la petición respectiva, no hubiese sido necesario que, hasta el 6 de julio de 2018, aproximadamente después de 2 años, fuera el Tribunal Colegiado quien le indicó que en una nueva resolución cumpliera los principios, derechos y cargas procesales correspondientes, para conceder o negar los pasaportes solicitados.

Sólo que, también, durante la relación jurídica del segundo grado del juicio de amparo existieron varios actos procesales que integran al expediente inicial de petición de pasaportes a favor de los niños, entre ellas, cuatro sentencias constitucionales adicionales, esto es: una de incompetencia y sobreseimiento por actos inexistentes, una por aceptación de competencia declinada, un sobreseimiento por presentación extemporánea de la demanda y una sentencia para ordenar a la autoridad administrativa que resolviera la garantía jurisdiccional. Estos actos, invalidan el principio procesal de debido proceso y de tiempo razonable que la relación jurídica debe contar en su clasificación de primer y segundo grado, y sobre todo, la garantía de audiencia.

Así, la relación de segunda instancia se habría reducido en el tiempo, si se hubiesen atendido aquellos principios y conceptos, entre ellos, para dictar la resolución con valor de cosa juzgada, que privilegia la solución del fondo del conflicto y posiblemente anteponiendo a los sobreseimientos y actos citados.

Al tiempo que, para tener la perspectiva de cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal, la autoridad administrativa tendría que actuar procesalmente, por ejemplo, mediante medidas para mejor proveer, efectuadas para allegarse de pruebas sobre las relaciones familiares y de tutela de los niños; enseguida otorgara la vista para alegatos y seguido el trámite procesal hasta tener elementos para obtener la esencia misma de la cosa juzgada (porque pudiera realizar otras medidas para mejor proveer, desahogar pruebas y dar vistas para alegatos, entre otro); finalmente resolviera si se debían, o no, otorgar la renovación de los pasaportes solicitados. Estas ideas en la sentencia del segundo grado se incluirían de modo implícito con la orden dada a la autoridad administrativa para que: "… actúe en consecuencia".

Amparo en revisión, exp. 2/2018, México, 6 de julio de 2018. Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1148/11480000222197400004003.docx_1&sec=Alberto_Ram%C3%ADrez_Jim%C3%A9nez&svp=1, consultado el 10 de mayo de 2026.

En tal tesitura, en el contexto de una buena administración pública, las sentencias constitucionales no deben definir la relación y situación jurídica de modo genérico porque tienen que precisar qué autoridad debe desarrollarlas, así como qué derechos y cargas procesales les corresponden a las personas afectadas y que intervienen en el proceso para establecer la guía de obtención del fin a priori. De esa manera, también se cumpliría con el principio procesal del plazo razonable reconocido en los artículos 7.5, 8.1 y 48.1 inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pero como el acto procesal de la sentencia constitucional del juicio de amparo ordenó actuar en consecuencia, esto es, el Director Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores podía resolver la petición de garantía en "plenitud de jurisdicción", contra ésta emerge la crítica a la cultura procesalista por las personas inmersas en el litigio, es decir, a quienes les son aplicables los conceptos de la doctrina de la situación jurídica (Cárdenas Rioseco, 2017):

> Uno de los problemas más graves que tenemos los litigantes es la costumbre que tienen los tribunales federales de conceder los amparos para efectos. Porque al concederlos para efectos, los regresan a la autoridad responsable, que a veces insiste en lo mismo, y hay que presentar otro amparo, otra inconformidad y empieza el peloteo, en vez de resolver el fondo del asunto que uno les plantea.
>
> En la antigua Ley de Amparo, el artículo 80 era categórico, decía: "una vez demostrada la violación a la garantía, se le debía reponer al quejoso", pero ahí empezaron a inventar eso de los amparos para efectos, que no vienen en la Ley de Amparo.
>
> Los jueces de amparo empezaron a sacudirse los problemas de fondo que se les plantean y eso lo que hace es que, aun ganando los asuntos, no se resuelve el problema… Y éste se puede prolongar a través de varios peloteos que van y vienen en los expedientes.
>
> Con esa terrible frase de "con plenitud de jurisdicción" […].
>
> Exactamente. El caso es que eso es parte de lo que tenemos que lidiar los litigantes: hacer entender al inculpado [a quien pide la garantía de sus derechos], y sobre todo a la familia, que nosotros no podemos cambiar el sistema, lo que aplicamos son las leyes, pero nosotros ni las creamos, ni tampoco podemos evitar las prácticas nocivas que hay en el medio judicial (Cárdenas Rioseco, 2017, como se citó en Nava Garcés, 2017).

Ante estos problemas, quizá era pertinente que en el segundo grado de la relación jurídica sinusoidal se adoptara los actos procesales para garantizar el derecho de los niños, los integrara al expediente y remitiera al primer grado. O, para atender la preocupación del retardo, hecho lo anterior y sin hacer esa remisión, el Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial

de la Federación resolviera el acto pre-procesal, en un primer momento, de modo cautelar y, posteriormente, en definitiva y en plenitud de jurisdicción, con base en el principio procesal *beneficium novorum*.

Además, el Tribunal Colegiado referido debía definir a la relación jurídica o los actos procesales de la autoridad administrativa para casos similares, en beneficio de los derechos humanos, porque antes de que pueda considerarse una "contienda" entre la primer y segunda instancia para evidenciar errores o destacar virtudes en el enjuiciamiento, control de constitucionalidad y control de convencionalidad (lo que puede ejemplificar una mala administración pública), lo importante es la perspectiva de obtención de la garantía jurisdiccional de los derechos. Entonces, esto debe simplificarse para el beneficio de toda persona, en el supuesto analizado, para los hijos del ciudadano solicitante o, en general, para los seres humanos en condición de vulnerabilidad y para todas las personas quienes no están exentos de adquirir esa condición, de ahí también la necesidad de sensibilización para promover acciones en beneficio de tales derechos.

Sin embargo, en este caso el ciudadano tuvo que esperar otro plazo para la emisión de la resolución administrativa ordenada y con la expectativa o amenaza procesal de ser incierto que les den los pasaportes a sus hijos menores de edad, y que sea posible que el transcurrir del tiempo relacionado con la definición y ejecución o desarrollo de los actos procesales correspondientes, ellos adquieran la mayoría de edad, lo que perjudica a la garantía de su derecho. Es conveniente destacar que el tiempo de vida es irremplazable y por ello es necesario proponer una solución con el diseño expuesto.

En consecuencia, el caso puede esquematizarse en la tabla 1:

Tabla 1. Esquematización del caso y propuesta de garantía jurisdiccional

Caso	La buena administración pública para la justiciabilidad de los derechos humanos
Garantía jurisdiccional	Derecho a la libertad de tránsito mediante entrega de pasaporte (acto pre-procesal).
Magistratura constitucional directora del proceso y resolutora competente	El Estado o alguno de sus órganos (caso citado por Cappelletti, 1961), por ejemplo, el Director Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (citado en el presente estudio).
Clasificación de casos (Cappelletti, 1961; Sentencia del Decimoctavo Tribunal Colegiado..., 2018)	Caso transversal no experimental: Negar el pasaporte a un ciudadano. Caso preexperimental: Eventual aceptación de demanda por un Tribunal. Caso longitudinal no experimental: Amparo en Revisión 2/2018, del 6 de julio del 2018, del Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
Cumplimiento a actos procesales	No porque: "Es notorio que en nuestro sistema no existen instituciones similares a la injuction americana y a los writs ingleses, capaces de permitir al juez ordinario decretar la suspensión de la resolución administrativa impugnada." Esto: "… no es una [garantía jurisdiccional] directa, sino a lo sumo, satisfactoria o reparatoria… obtenida con retardo, por vía indirecta o por "equivalente", es incompatible con la naturaleza misma del derecho fundamental [humano en el contexto nacional]" (Cappelletti, 1961).

Propuesta	Si la Dirección hubiese observado la conexión de la posibilidad abstracta de demandar y los principios procesales que deben seguirse bajo la metodología explicada, entonces desde el 28 de junio de 2016, fecha en la cual se hizo la presentación de la petición respectiva, no hubiese sido necesario que, hasta el 6 de julio de 2018, aproximadamente después de 2 años, fuera el Tribunal Colegiado quien le indicara que en una nueva resolución cumpliera los principios, derechos y cargas procesales correspondientes, para entregar o negar los pasaportes solicitados, por lo que sigue la cuestión del retardo en la garantía jurisdiccional.

Conclusiones

La buena administración pública no se preserva ante el silencio de la ley, sino en las decisiones administrativas y judiciales que la hacen presente en la justicia del día a día. El acto procesal de garantía de audiencia constitucional es una muestra de una buena administración en acción que otorga dinamismo al acceso a la justicia y tutela judicial efectiva para la justiciabilidad de los derechos humanos.

Es necesario advertir que el conocimiento y estudio debe estar en constante evaluación, planteamiento que es aplicable al diseño planteado, el cual siempre mirará a una impartición de justicia que debe ubicar como principal objetivo a la persona y la garantía de sus derechos.

Fuentes de consulta

Alcalá-Zamora y Castillo, N. (1992). Los actos procesales en la doctrina de Goldschmidt. En N. Alcalá-Zamora y Castillo, Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972) (Vol. 2, pp. 105-145). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Alvarado Velloso, A. (2014). Proceso y república. Grijley.

Cappelletti, M. (1961). La jurisdicción constitucional de la libertad. Con referencia a los ordenamientos Alemán, Suizo y Austriaco (H. Fix Zamudio, Trad.). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Derecho Comparado, Imprenta Universitaria.

Cárdenas Rioseco, R. F. (2017). La prisión es un lugar muy duro. En A. E. Nava Garcés, Los litigantes. Conversaciones con los grandes penalistas de México (pp. 45-68). Porrúa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2026). Diario Oficial de la Federación. (Obra original publicada en 1917, última reforma publicada el 6 de mayo de 2026). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022, 7 de noviembre). Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 470.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023, 25 de enero). Caso García Rodríguez y otro vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 482.

Fernández Ruiz, J. (2022). Poder Judicial. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fix-Zamudio, H. (1955). La garantía jurisdiccional de la constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México].

Goldschmidt, J. (2001). Principios generales del proceso. Editorial Jurídica Universitaria.

Goldschmidt, J. (2015). Derecho, derecho penal y proceso. El proceso como situación jurídica. Una crítica al pensamiento procesal (J. López Barja de Quiroga, R. Ferrer Baquero, & L. García-Comendador Alonso, Trads.). Marcial Pons.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6.ª ed.). McGraw-Hill / Interamericana Editores. https://highered.mheducation.com/sites/dl/free/1456223968/1058642/CAPITULO04.pdf

Nava Garcés, A. E. (2017). Los litigantes. Conversaciones con los grandes penalistas de México. Porrúa.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). Jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.): Suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios. Parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador al analizar la posibilidad de concederla ante la eventualidad de que, con ello, se deje sin materia el juicio

de amparo en lo principal. Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Registro 2026730.

Sentencia del Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (2018, 6 de julio). Amparo en revisión 2/2018. Poder Judicial de la Federación. http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1148/11480000222197400004003.docx_1&sec=Alberto_Ram%C3%ADrez_Jim%C3%A9nez&svp=1

Tribunales Colegiados de Circuito. (2019). Tesis aislada I.18o.A.109 A (10a.): Pasaportes. Negar su expedición a las niñas, niños y adolescentes por la existencia de un impedimento administrativo registrado en contra de alguno de sus padres o tutores, constituye un acto que trasciende injustificadamente a su derecho fundamental al libre tránsito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 64, Tomo III, p. 2718, Registro 2019544.

Eje temático 5. La buena administración pública en la organización administrativa, prestación de servicios públicos y contratación estatal

Análisis de los lineamientos que reforman las estructuras orgánicas de las dependencias del Gobierno del Estado de Veracruz: propuesta para garantizar el derecho a una buena administración pública

José Alberto Hernández Melgarejo[1] y Karol Karim Mar Alonso[2]

Resumen: El derecho humano a la buena administración pública implica colocar en el centro a la persona para la atención de los problemas públicos y lograr el fin del Estado: el interés general o bien común. Sin embargo, ello no se puede alcanzar sin el adecuado diseño institucional que garantice la operatividad gubernamental para atender las necesidades públicas. El presente artículo plantea un análisis de las estructuras orgánicas de las dieciocho dependencias que integran la administración pública del Estado de Veracruz, con la finalidad de identificar excepciones y contravenciones a la normatividad vigente. A partir de ello, se propone una serie de principios para transformar el paradigma del diseño de las estructuras orgánicas en Veracruz, el cual permita el trabajo armónico para el cumplimiento de los objetivos institucionales y la garantía del derecho humano a la buena administración pública.

Palabras clave: Estructura orgánica, reforma, Veracruz, buena administración.

Abstract: The human right to good public administration implies placing the individual at the center of addressing public problems and achieving the State's purpose: the general interest. However, this cannot be achieved without a suitable institutional design that guarantees the government's operational capacity to meet public needs. This article analyzes the organizational structures of the eighteen departments of Veracruz´s public administration, with the aim of identifying exceptions and violations of current regulations. Based on this analysis, a series of principles are proposed to transform the paradigm of organizational structure design in Veracruz, enabling harmonious work toward fulfilling institutional objectives and guaranteeing the human right to good public administration.

Keywords: Organizational structure, reform, Veracruz, good administration.

1 Docente de tiempo completo del P.E. de Derecho, región Xalapa del Sistema de Enseñanza Abierta de la Universidad Veracruzana; correo electrónico: albertohernandez02@uv.mx; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9815-6622

2 Becario de investigador nacional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; correo electrónico: karolkmara@hotmail.com; ORCID: https://orcid.org/0009-0003-5557-7173

Introducción

Cada transición gubernamental no sólo implica la esperanza de cambio en la actuación de la administración pública y la transformación de la realidad social de una demarcación territorial, sino también, la posibilidad de la reestructura del engranaje institucional para que el nuevo gobierno logre el proyecto que pregonaron en campaña y, al mismo tiempo, se garantice el derecho humano a una buena administración pública.

En Veracruz, el Programa de Simplificación de Chirinos Calero, gobernador constitucional de 1993-1998, así como las reformas administrativas de los gobernadores Miguel Alemán Velasco, Fidel Herrera Beltrán y Javier Duarte de Ochoa, analizadas por López Romero (2023, p. 266), son el ejemplo del constante perfeccionamiento de la administración pública estatal y el vaivén entre la promesa del cambio y el sinuoso camino de su aplicación. En ese sentido, las estructuras orgánicas de las Dependencias del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave han sufrido diversas modificaciones que convergen en su status actual, las cuales serán analizadas desde el punto estrictamente exegético de la normatividad aplicable.

La legislación vigente que regula la reforma de las estructuras orgánicas de las dependencias es el cuerpo normativo denominado “Lineamientos para elaborar, modificar, autorizar, validar y registrar estructuras orgánicas y plantillas de personal de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal”, por lo que la hipótesis de este estudio se centra en que las estructuras vigentes contraviene los Lineamientos.

El objetivo de la investigación es la identificación de las excepciones a la normatividad que se encuentran presentes en las vigentes estructuras orgánicas del gobierno estatal. La información de las dependencias se sistematiza en tres variables: 1) sin excepciones, 2) con excepciones contempladas en la normatividad, y 3) con excepciones que contravienen la normatividad. La finalidad es construir una crítica propositiva de principios a considerar en el diseño de la estructura orgánica de las dependencias del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Estos principios, a manera de rudimentos, no sólo delinean la construcción correcta de las estructuras orgánicas, sino que contribuyen al derecho humano a la buena administración pública en virtud de que “[…] las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración” (Rodríguez Arana, 2012, p. 30). En este sentido, para que el Estado pueda ejercer su actuar en favor del interés general o bien común, debe contar con el adecuado diseño institucional que garantice su operatividad para atender las necesidades públicas.

Fundamentación teórica

De acuerdo con Cruz Soto (2010), la estructura orgánica es un orden funcional dispuesto formalmente que responde a relaciones funcionales, precisión de tareas individuales y colectivas, así como a la delimitación de responsabilidades que es preciso fijar mediante reglas y ordenanzas (p. 55). Este concepto se encuentra relacionado con la estructura organizacional, la cual es "un sistema utilizado para definir una jerarquía dentro de una organización. Identifica cada puesto, su función y dónde se reporta dentro de la organización" (Brume González, 2019, p. 8).

Por lo precedente, se afirma que "la integración de las tareas organizacionales en las que se desarrollan los conocimientos está basada en el trabajo coordinado" (Delgado Cruz et al., 2018) que se clasifica y agrupa con fundamento en la departamentalización (Reynaga y Serrano, 2019, p. 20), la cual se puede definir como el proceso mediante el cual una organización divide a su estructura en departamentos o unidades con atribuciones específicas, las cuales son estructuras verticales en la administración pública por las ideas de Weber (2002), quien planteó el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación. El modelo weberiano o burocrático "…se inspira en la extrema división del trabajo, con grandes estructuras organizativas, numerosos niveles jerárquicos y departamentos, con clara asignación de tareas especializadas a cada trabajador" (Tejeda Estrada et al., 2020, p. 71).

Por lo que las reformas administrativas o, en estricto sentido, organizativas deben velar por la redistribución de las funciones para una mejor atención de la población y resolución de los problemas públicos que competen a la dependencia o entidad de la administración pública. Estas reformas administrativas que modifican las organizaciones se fundan en el marco jurídico vigente, pues, tal como lo expresa Velasco Caballero: "[…] el Derecho puede: imponer las reformas; dirigirlas o incentivarlas; legitimarlas (aunque no imponerlas); o desincentivarlas" (2019, p. 116). Estas modificaciones no sólo dependen de los factores doctrinarios y jurídicos del proceso administrativo respectivo, sino también, retomando las ideas de Chudnosky y Carafelli (2018, p. 280-285), existen dos perspectivas que influyen en estos procesos de reformas a estructuras:

1. Necesidades político-públicas que responden a cuestiones relacionadas a la prioridad programática de los oficialismos.
2. Motivos vinculados al sistema político-electoral, los cuales consisten en una estrategia política para contratar empleados con base en criterios de confianza y aumentar, de ese modo, las filas de los cargos políticos en el aparato estatal.

Una tercera perspectiva, a manera de propuesta, es la heurística, la cual se define como "una herramienta facilitadora para resolver problemas complejos" (Testa, 2021, p. 220), que consiste en medios auxiliares como principios, reglas o estrategias que permiten entender cómo funcionan las unidades administrativas. En otras palabras, implica el

estudio de las instituciones desde dentro y en la práctica, lo que no se encuentra en los manuales sino en la cotidianeidad y consecuencia de las relaciones humanas.

A partir de estas ideas, el gobierno estatal debe dirigir sus acciones para lograr la garantía del derecho humano a la buena administración pública, el cual "[…] se concibe dentro del enfoque de derechos humanos dirigido a la garantía de un servicio público oportuno, transparente, eficiente e imparcial que se verifica en las relaciones "micro" entre la administración pública y los ciudadanos" (Jiménez y Nel Páez, 2025, p. 156).

Así, el derecho a la buena administración como principio de ejercicio del poder público implica una serie de deberes de la autoridad, poniendo a la persona al centro (Bello Jiménez, 2025, p. 221), pero, esto sólo será posible si se parte del correcto diseño de la estructura gubernamental, ya que si no se cuenta con una correcta departamentalización y armonización de la distribución de las funciones de los servidores públicos, estos últimos no podrán desempeñarse de la forma óptima para que su actividad logre permear en que la administración pública alcance su fin: colocar al ciudadano en el centro para salvaguardar el interés general de la colectividad.
Por lo tanto, la concatenación de los servidores públicos para cumplir su causa teleológica sólo es posible si desde su génesis existe la correcta armonización de las instituciones públicas, es decir, si las estructuras gubernamentales permiten:

1. La coordinación intra e interinstitucional;
2. La eficacia y eficiencia de la jerarquía junto con las cadenas de mando de las dependencias e institucionas; y,
3. La distribución adecuada de las funciones a las unidades administrativas que la integran.

Con ello, el derecho humano a la buena administración pública se garantiza a partir de la aplicación de sus principios:

1. El principio de cooperación por la sinergia que debe existir al interior de las instituciones y, en su caso, entre instituciones;
2. Los principios de economía, eficacia y eficiencia en la administración de los recursos, con énfasis que una correcta construcción de estructuras orgánicas se traduce en la buena administración de los recursos humanos del Estado; y,
3. El principio de celeridad en la actuación de las dependencias y entidades para la consecución de sus fines y la atención de los problemas y necesidades públicos.

Metodología aplicada

Con fundamento en lo anterior, se realiza el estudio de las estructuras orgánicas vigentes de las dependencias que integran la administración pública del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es decir, las contempladas en el artículo 9

de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, además, se agrega la Oficina de la Gobernadora (OFIGOB) y la Oficina de Programa de Gobierno (PROGOB), creadas mediante decreto.

En ese orden de ideas, se afirma que se aplicó metodología mixta con un enfoque predominantemente cualitativo. En un primer momento, se llevó a cabo una investigación documental para el estudio exhaustivo de las estructuras orgánicas vigentes, cuyas observaciones identificadas se exponen mediante un enfoque descriptivo-analítico, cuyo estudio no versa sobre la evaluación del desempeño operativo de las estructuras orgánicas, sino que se limita al análisis normativo.

Posteriormente, estas observaciones se clasifican bajo tres variables y once subvariables, por lo que la investigación se apoya de técnicas cuantitativas para la sistematización de la información.

Las variables y subvariables son:

1. Dependencias sin observaciones: No presenta excepciones contempladas en los lineamientos ni estructuras que los contravengan.
2. Dependencias con excepciones contempladas en los lineamientos: Actualiza excepciones a reglas generales que explícitamente permiten los lineamientos o, en su caso, presenta estructuras únicas que no contraviene los lineamientos. Sus variables son:
    1. Dependencias con excepción en sus direcciones generales.
    2. Dependencias con excepción en sus áreas jurídicas y administrativas.
    3. Dependencias con estructuras mixtas no contrarias a los Lineamientos.
    4. Dependencias sin subsecretarías.
    5. Dependencias con subsecretaría única.
3. Dependencias con casos que contravienen los lineamientos: de la interpretación de los lineamientos, todas aquellas estructuras que no son posibles o transgreden alguna regla:
    6. Dependencias con unidades adscritas directamente al titular.
    7. Dependencias con unidades de las que se subordine o dependa el resto de su estructura.
    8. Dependencias con excepción en sus subsecretarías.
    9. Dependencias con excepción en sus direcciones y subdirecciones.
    10. Dependencias con excepción en sus unidades administrativas.
    11. Dependencias con excepción en unidades con funciones jurídico-administrativas.

En síntesis, el estudio se desarrolló en cuatro fases:

a. Revisión documental de las estructuras orgánicas autorizadas;
b. Análisis exegético de los Lineamientos aplicables;

c. Identificación de observaciones mediante contraste normativo; y,
d. Clasificación de dichas observaciones en tres variables y once subvariables definidas como categorías analíticas de cumplimiento o desviación normativa.

Resultados

Del estudio, se realizó el análisis por dependencia, obteniendo el siguiente concentrado:

Tabla 1. Secretarías con casos que contravienen los lineamientos

Dependencia	Sin observaciones (V1)	Con excepciones contempladas en los lineamientos (V2)					Con casos que contravienen los lineamientos (V3)					
		s1	s2	s3	s4	s5	s6	s7	s8	s9	s10	s11
SEGOB		■	■	■					■	■		
SSP			■	■			■		■	■		
SEFIPLAN			■					■				■
SEV			■	■			■	■	■	■		
STPSP					■							
SEDECOP				■			■		■			
SIOP			■	■			■			■	■	
SEDESOL		■		■			■		■	■		■
SEDEMA						■	■		■		■	
SEDARPA							■			■		
SS	■											
SECTUR				■		■	■	■	■		■	
PC				■	■		■			■		
SECVER				■	■			■				
CGE		■		■	■		■					
CGCS		■		■	■		■			■		
OFIGOB			■	■	■		■				■	
PROGOB				■	■							

Elaboración propia a partir del análisis de las estructuras orgánicas. Sombreados en color azul los casos que actualizan la variable y/o subvariable

Secretarías con excepciones contempladas en los lineamientos

En el caso de las excepciones contempladas, se identifican las siguientes:

Tabla 2. Secretarías con excepciones contempladas en los lineamientos

Dependencias...	#	¿Cuáles?
Con excepción en sus direcciones generales (s1)	4	SEGOB, SEDESOL, CGE, CGCS
Con excepción en sus áreas jurídicas y administrativas (s2)	6	SEGOB, SSP, SEFIPLAN, SEV, SIOP y OFIGOB
Con estructuras mixtas no contrarias a los Lineamientos (s3)	13	SEGOB, SSP, SEV, SEDECOP, SIOP, SEDESOL, SECTUR, PC, SECVER, CGE, CGCS, OFIGOB, PROGOB
Sin subsecretarías (s4)	7	STPSP, PC, SECVER, CGE, CGCS, OFIGOB y PROGOB
Son subsecretaría única (s5)	2	SEDEMA, SECTUR

Elaboración propia a partir del análisis de las estructuras orgánicas y la tabla 1

Con excepción en sus direcciones generales (s1). El artículo 15 de los Lineamientos establece que el nivel inmediato inferior de las Direcciones Generales es la subdirección, exceptuando los casos que la SEFIPLAN y la CGE determine, siendo estos los casos marcados en la tabla que supuestamente se justifican por la naturaleza, funciones y presupuesto de la Dependencia y las áreas administrativas respectivas.

Excepción en áreas jurídicas y administrativas (s2). El artículo 21 enuncia que las Direcciones Jurídicas y las Unidades Administrativas tienen nivel jerárquico de dirección de área adscrita directamente al titular de la dependencia, a manera de áreas auxiliares o staff, salvo las excepciones aprobadas por la SEFIPLAN y la CGE al momento de validar la estructura orgánica propuesta, siendo los casos sombreados.

Estructuras mixtas no contrarias a los lineamientos (s3). Esta particularidad se actualiza bajo dos supuestos: 1) Direcciones Generales que combinan en su adscripción a subdirecciones con unidades de inferior jerarquía (permitido por el artículo 15 de los Lineamientos); y, 2) Existencia de departamentos que cuenten con oficinas subordinadas coexistiendo con departamentos homólogos adscritos a la misma unidad que no cuenten con oficinas subordinadas (permitido por el artículo 18 de los lineamientos). Los casos identificados son:

- Derivado de los casos de excepción de las direcciones generales, se enuncian los casos donde presentan adscripción de unidades de diferente jerarquía.
- Casos donde departamentos dependientes de un mismo superior jerárquico difieren en tener oficinas, es decir, algunos cuentan y otros no.
- Casos derivados de la ausencia de subsecretarías, permitiendo que las direcciones generales y direcciones se adscriben directamente al titular.

Sin subsecretarías (s4), consecuencia de que los lineamientos no limitan el nivel jerárquico que debe adscribirse al titular de la dependencia.

Con subsecretaría única (s5). Derivado de la contravención de que existen unidades adscritas al titular, se presentan casos de dependencias con una sola subsecretaría, lo cual no es contrario a los lineamientos ya que la estructura no sólo depende de esta unidad.

Secretarías con casos que contravienen los lineamientos

En ese orden de ideas, los casos de las dependencias que contravienen los lineamientos se describen en la tabla 3.

Unidades adscritas directamente al titular (s6). Existen casos donde, a pesar de la existencia de las Subsecretarías, existen Direcciones Generales o unidades de inferior

Tabla 3. Secretarías con casos que contravienen los lineamientos

Dependencias...	#	¿Cuáles?
Con unidades adscritas directamente al titular (s6)	12	SSP, SEV, SEDECOP, SIOP, SEDESOL, SEDEMA, SEDARPA, SECTUR, PC, CGE, CGCS, OFIGOB.
Con unidades de las que se subordine o dependa el resto de su estructura (s7)	4	SEFIPLAN, SEV, SECTUR, SECVER.
Con excepción en sus Subsecretarías (s8)	7	SEGOB, SSP, SEV, SEDECOP, SEDESOL, SEDEMA, SECTUR
Con excepción en sus direcciones y subdirecciones (s9)	8	SEGOB, SSP, SEV, SIOP, SEDESOL, SEDARPA, SECVER, CGCS.
Con excepción en sus Unidades Administrativas (s10)	4	SIOP, SEDEMA, SECTUR, OFIGOB.
Con excepción en unidades con funciones jurídico-administrativas (s11)	2	SEFIPLAN, SEDESOL.

Elaboración propia a partir del análisis de las estructuras orgánicas y lo expuesto en la tabla 1

rango adscritas al titular de la dependencia, transgrediendo la cadena de mando que debería existir en la dependencia.

Con unidades de las que se subordine o dependa el resto de su estructura (s7). Corresponde a los casos que contravienen el artículo 10 de los Lineamientos, el cual prohíbe que existan áreas de las que únicamente se subordine de manera inmediata una sola persona y de ésta dependa el resto de la estructura.

Con excepción en sus Subsecretarías (s8). Corresponde a los casos que contravienen el artículo 14 de los Lineamientos, el cual establece que el nivel jerárquico inmediato inferior de la Subsecretaría es la Dirección General.

Con excepción en sus direcciones y subdirecciones (s9). Corresponde a los casos que contravienen los artículos 17 y 24 de los Lineamientos, los cuales indican que el nivel jerárquico inmediato inferior de las direcciones de área (así como, Coordinaciones o Unidades) y las subdirecciones son los departamentos (o subcoordinaciones).

Con excepción en sus Unidades Administrativas (s10). Corresponde a los casos que contravienen el artículo 23 de los Lineamientos, el cual enuncia que las Unidades Administrativas u homólogos de las Dependencias o Entidades se integrarán limitativamente por los Departamentos de Recursos Humanos, Financieros, Materiales y Servicios Generales, y de Tecnologías de la Información.

Con excepción en unidades con funciones jurídico-administrativas (s11). Corresponde a los casos que contravienen el artículo 25 de los Lineamientos, el

cual menciona que, al interior de las estructuras orgánicas de las Subsecretarías y Direcciones Generales de las Dependencias, no podrán existir áreas de trabajo que realicen funciones administrativas, jurídicas e informáticas.

Discusión y propuesta

El estudio se ha centrado en la construcción de las estructuras orgánicas cuyos artículos reguladores de ello se pueden agrupar de la forma siguiente:

- Existen artículos que constituyen principios inapelables, los cuales permiten la correcta construcción de las estructuras orgánicas, tales como los artículos 10, 11, 14, 17, 18, 19, 20, 22, 24 y 25. El problema identificado es que, a pesar de que no permiten excepciones, se han aprobado estructuras que los contravienen.
- Las áreas jurídicas y administrativas son reguladas por los artículos 21, 23 y 25, los cuales permiten excepciones y estructuras únicas que responden a la naturaleza de estas unidades, por lo que se erigen como necesarios para el correcto funcionamiento de las dependencias.
- El artículo 15 que ha permitido la existencia de estructuras no homologadas por la excepción que contemplan en las áreas subordinadas a las direcciones generales.
- La anomia sobre las subsecretarías ya que no se establecen que deben ser al menos dos (con la finalidad de no actualizar la contravención del artículo 10) y que de ellas deben emanar el resto de la estructura (para evitar la adscripción de unidades administrativas directo a la persona titular).

Desde una perspectiva weberiana, las estructuras orgánicas deberían responder a un modelo de burocracia racional-legal caracterizado por jerarquías claras, división del trabajo y apego estricto a normas previamente definidas. No obstante, los resultados del estudio muestran que, en la práctica, las dependencias operan bajo una lógica distinta, en la que las excepciones, adaptaciones y desviaciones normativas no sólo son frecuentes, sino funcionales y derivadas de la coyuntura política al momento de su edificación y aprobación.

El estudio revela anomias e interpretaciones lato sensu de los lineamientos que se convierten en excepciones y arbitrariedades que edifican organigramas sui generis cuando lo ideal serían estructuras homologadas a una sola manera de departamentalización mediante reglas exactas y estrictas que eviten una interpretación a conveniencia de los lineamientos.

Pero, sin olvidar que cualquier intento de reforma a los lineamientos debe reconocer que las estructuras orgánicas no son producto exclusivo de un diseño técnico, sino de un proceso complejo en el que intervienen factores formales e informales (las necesidades públicas y programáticas del oficialismo, así como, motivos vinculados al sistema político-electoral) que condicionan su configuración final.

Por lo anterior, se proponen los siguientes principios para que se consideren en una futura propuesta de reforma a los Lineamientos, siendo reglas estrictas para la departamentalización, jerarquías y cadenas de mando, sin embargo, con la suficiente libertad para que se adapten a las circunstancias políticas, la realidad social de su área de acción y la operatividad de la dependencia.

Sobre la propuesta

Del titular de la dependencia sólo deben subordinarse las subsecretarías y las áreas auxiliares, las cuales son:

- El área de apoyo del titular. Las contempladas en el artículo 12, así como las que, por la naturaleza de la dependencia, se requieran;
- La Dirección Jurídica, con la excepción que marca el artículo 21;
- La Unidad Administrativa (con nivel de dirección), con la excepción que marca el artículo 2;
- La Unidad de Género; y,
- La Unidad de Transparencia.

En las secretarías, su estructura orgánica debe contar con al menos dos subsecretarías, siendo la única unidad administrativa que pueda estar adscrita a la persona titular. Por su naturaleza, la CGCS, OFIGOB y PROGOB no tendrán subsecretarías, pero estrictamente deben cumplir con el principio de que la única unidad que puede emanar de su titular es la dirección general (siendo al menos dos).

La Subsecretaría tendrá adscritas al menos dos direcciones generales y un máximo de seis. No podrán tener adscritos otras unidades diferentes a este nivel jerárquico. Los puestos operativos de apoyo autorizados para cada nivel jerárquico en el artículo 12 de los lineamientos se respetarán, sin embargo, no se expondrán en las estructuras orgánicas sino en los manuales de organización y plantillas de personal.

Cada dirección general tendrá adscrita de dos a seis direcciones de área. Las coordinaciones y unidades tendrán nivel de dirección de área, por lo que podrán coexistir direcciones, coordinaciones y unidades adscritas a la misma dirección general ya que ostentan la misma jerarquía.

De cada dirección de área, unidad o coordinación se emanará de dos a seis subdirecciones o, en su caso, subcoordinaciones. Derivado de lo anterior, la subcoordinación eleva su jerarquía a subdirección (actualmente se homologa a jefatura de departamento). En este caso, la dirección de área y la unidad sólo podrán tener adscritas subdirecciones; mientras, las coordinaciones sólo podrán tener adscritas subcoordinaciones.

De cada subdirección o subcoordinación se creará de dos a seis jefaturas de departamento, ejecutivos, consultores o delegaciones, todas contando con el mismo nivel jerárquico.

Podrán coexistir los departamentos, ejecutivos, consultores o delegaciones como unidades adscritas a las subdirecciones o subcoordinaciones, cuya denominación no dependerá de cuál sea su área inmediata superior, sino de las siguientes reglas:

- Los departamentos deberán tener obligatoriamente oficinas adscritas;
- Los departamentos que no tengan adscritos oficinas deberán ser denominados ejecutivos o consultores; y,
- Las delegaciones serán unidades desconcentradas de la dependencia o, al menos, unidades centralizadas que se encuentren físicamente en municipio distinto a la sede de la dependencia.

El nivel jerárquico inferior de cualquier dependencia es la jefatura de oficina, siendo el área de menor jerarquía de la administración pública. Cada oficina deberá estar conformada por tres subordinados, los casos que no cumplan el mínimo deberán denominarse supervisores.

En todos los casos, la SEFIPLAN y CGE podrán autorizar superar la adscripción de más de seis unidades si lo consideran necesario para el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la Dependencia. En ningún caso, se autorizará la adscripción de un nivel jerárquico menor al que corresponda.

Sobre la heurística

Con base en lo anterior, se eliminarán las estructuras orgánicas no homologadas mediante reformas administrativas endógenas de la institución que considere no sólo los objetivos de la institución o el plan gubernamental (lo exógeno de la dependencia), sino también la cotidianeidad y las prácticas no documentadas en los manuales administrativos.

Esto hace alusión a la heurística -que va más allá de lo teórico y administrativo- adaptando su análisis a los casos específicos: los objetivos de la institución, los procesos en la práctica, las repercusiones políticas y las consecuencias en la opinión pública (factor social). Lo cual puede ser optimizado con la orientación adecuada de la academia.

Entonces, la heurística administrativa posibilita identificar los criterios implícitos que guían la toma de decisiones en la configuración de las estructuras orgánicas, tales como la eficiencia operativa, la viabilidad política o la necesidad de control interno.

Conclusiones

El estudio demuestra dos cuestiones importantes respecto a los Lineamientos para elaborar, modificar, autorizar, validar y registrar estructuras orgánicas y plantillas de personal de las dependencias y entidades de la administración pública estatal:

1. Existen varios postulados que no se han respetado, los cuales han originado anomalías en las estructuras orgánicas y ponen en duda su coercibilidad.
2. Existen varios artículos de los lineamientos que han creado estructuras heterogéneas entre las dependencias de la administración pública veracruzana por su interpretación lato sensu junto con las excepciones que aprueban la SEFIPLAN y la CGE.

A partir de lo anterior, se han expuesto una serie de principios que deben ser considerados en una propuesta de reforma a los Lineamientos que permita la homologación de las estructuras, para lo cual es necesaria la implementación de la heurística desde dos facetas: 1) la comprensión del funcionamiento de las instituciones en la práctica que, en algunos casos, se aleja a lo que indican los manuales administrativos; y, 2) la identificación de los compromisos políticos adquiridos por la clase gobernante y las repercusiones políticas de las transformaciones de las dependencias.

La reforma de las estructuras orgánicas puede ser una reforma organizativa o, si existe voluntad, una reingeniería administrativa que logre los cambios estructurales que distingan a un gobierno. Para lograrlo, es imprescindible la concatenación de un marco jurídico rígido y adecuado; la delimitación clara del proyecto del gobierno en turno; la identificación de los problemas y necesidades públicos; la comprensión de la función de las dependencias; el conocimiento de las prácticas organizacionales; y su aplicación en el momento que lo permita la coyuntura.

Todo ello deviene en que existan condiciones para garantizar el derecho humano a la buena administración pública toda vez que las dependencias tendrán una correcta distribución de las atribuciones para: concatenar las acciones necesarias para el uso eficaz, eficiente, económico y transparente de los recursos; establecer una correcta coordinación institucional; atender de forma oportuna al ciudadano; y facilitar el contacto ciudadano-gobierno.

En conclusión, la reforma a los lineamientos debe coadyuvar a la construcción de estructuras orgánicas sólidas, funcionales, eficaces y eficientes que permitan el trabajo armónico para el cumplimiento de los objetivos institucionales y sexenales de la administración pública estatal.

Fuentes de consulta

Bello Jiménez, A. J. (2025). El derecho a la buena administración pública en Europa. Universita Ciencia, 13(38), 210-227.

Brume González, M. J. (2019). Estructura organizacional. Institución Universitaria Itsa.

Chudnovsky, M., & Cafarelli, M. L. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016. Foro internacional, 58(2), 275-312.

Contraloría General del Estado de Veracruz. (2024, 30 de enero). Estructura Orgánica de la Contraloría General del Estado (Número de registro CG-15-SFP-1190-447).

Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz. (2017, 13 de junio). Estructura Orgánica de la Coordinación General de Comunicación Social (Número de registro CGCS-15-CG-SFP-685-315).

Cruz Soto, L. A. (2010). El concepto de autoridad en el pensamiento de Aristóteles y su relación con el concepto de autoridad en el comportamiento administrativo. Contaduría y administración, (231), 53-78.

Delgado Cruz, A., Vargas Martínez, E. E., Rodríguez Torres, F., y Montes Hincapié, J. M. (2018). Estructura organizacional, capital humano y redes de colaboración: determinantes de la capacidad de innovación en restaurantes. AD-minister, (32), 5-28.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2010, 17 de diciembre). Acuerdo por el que se reestructura la Oficina del Programa de Gobierno y Consejería Jurídica y se modifica su denominación por la de Oficina de Programa de Gobierno. Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2016, 13 de mayo). Decreto por el que se establecen las funciones de la Oficina del Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2019, 24 de septiembre). Acuerdo por el que se reforman diversos artículos de los Lineamientos para elaborar, modificar, autorizar, validar y registrar estructuras orgánicas y plantillas de personal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (LMAPE). Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2000, 19 de mayo). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2019, 21 de marzo). Lineamientos para elaborar, modificar, autorizar, validar y registrar estructuras

orgánicas y plantillas de personal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal. Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Jiménez, W. & Nel Páez, P. (2025). El derecho a la buena administración pública. Contenido y desarrollo en Iberoamérica y Colombia. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (91), 132-160.

López Romero, D. Y. (2023). Las reformas administrativas en el gobierno del Estado de Veracruz, periodo 2010-2016, UVserva, (16), 258-278. https://doi.org/10.25009/uvs.vi16.2917

Oficina del Gobernador. (2020, 27 de julio). Estructura Orgánica de la Oficina de Programa de Gobierno (Número de registro PROGOB-00-CG-SFP-1095-364). https://www.veracruz.gob.mx/contraloria/estructuras-organicas/

Oficina del Gobernador. (2020, 24 de agosto). Estructura Orgánica de la Oficina del Gobernador (Número de registro OG-17-CG-SFP-1228-365). https://www.veracruz.gob.mx/contraloria/estructuras-organicas/

Reynaga, V. M., & Serrano, A. M. (2019). Definición de la organización y reestructuración del área producción [Tesis de licenciatura] CANTERAS SAN NICOLAS SRL.

Rodríguez Arana, J. (2012) Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, 12(47), 13-50.

Secretaría de Cultura del Estado de Veracruz. (2024, 30 de enero). Estructura Orgánica de la Secretaría de Cultura (Número de registro SECVER-14-CG-SFP-0052-430). Estructuras Orgánicas de la Contraloría General del Estado de Veracruz

Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca del Estado de Veracruz. (2025, 10 de septiembre). Estructura Orgánica de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (Número de registro SEDARPA-10-CG-SFP-0704-448). Estructuras Orgánicas de la Contraloría General del Estado de Veracruz.

Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario del Estado de Veracruz. (2021, 6 de abril). Estructura Orgánica de la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario (Número de registro SEDECOP-06-CG-SFP-0681-390). Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario.

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Veracruz. (2024, 15 de noviembre). Estructura Orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social (Número de registro SEDESOL-08-CG-SFP-0789-443). Documento PDF de Estructura Orgánica 2024.

Secretaría de Educación de Veracruz. (2020, 30 de enero). Estructura Orgánica de la Secretaría de Educación de Veracruz (Número de registro SEV-04-CG-SFP-0156-353). Organigrama de la Secretaría de Educación de Veracruz.

Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz. (2025, 19 de septiembre). Estructura Orgánica de la Secretaría de Finanzas y Planeación

(Número de registro SEFIPLAN-03-CG-SFP-0836-450). Estructuras Orgánicas de la Contraloría General del Estado de Veracruz.

Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz. (2020, 29 de abril). Estructura Orgánica de la Secretaría de Gobierno (Número de registro SEGOB-01-CG-SFP-0641-359). Manual de Organización de la Secretaría de Gobierno.

Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz. (2020, 24 de marzo). Estructura Orgánica de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas (Número de registro SIOP-07-CG-SFP-0452-352). Estructura Orgánica SIOP 2020.

Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz. (2026, 7 de enero). Estructura Orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente (Número de registro SEDEMA-09-CG-SFP-0007-453). Organigrama General de la Secretaría de Medio Ambiente.

Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz. (2021, 30 de noviembre). Estructura Orgánica de la Secretaría de Protección Civil (Número de registro SPC-13-CG-SFP-1757-400). Estructuras Orgánicas de la Contraloría General del Estado de Veracruz.

Secretaría de Salud del Estado de Veracruz. (2017, 24 de noviembre). Estructura Orgánica de la Secretaría de Salud (Número de registro SS-11-SFP-CG-1413-321). Estructuras Orgánicas de la Contraloría General del Estado de Veracruz.

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz. (2025, 3 de octubre). Estructura Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública (Número de registro SSP-02-CG-SFP-0789-451). Organigrama de la Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad del Estado de Veracruz. (2022, 26 de agosto). Estructura Orgánica de la Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad (Número de registro STPSP-05-CG-SFP-1356-408).

Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz. (2024, 14 de febrero). Estructura Orgánica de la Secretaría de Turismo (Número de registro SECTUR-12-CG-SFP-0260-432). Estructuras Orgánicas de la Contraloría General del Estado de Veracruz.

Tejada Estrada, G. C., Rengifo Lozano, R. A., Boy Barreto, A. M., & Rodríguez Chirinos, J. V. (2020). Estructura organizacional y control en el modelo de gestión burocrático. Revista venezolana de gerencia, 25(89), 66-78.

Testa, M. (2021). Una heurística para la enseñanza de los artículos españoles. Itinerarios, (33), 205-224.

Velasco Caballero, F. (2019). Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho administrativo. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 107-144.

Weber, M. (2002). Economía y sociedad. Esbozo de Sociología Compresiva. Decimocuarta reimpresión en español. Fondo de Cultura Económica.

El derecho a la educación y el enfoque humanista mexicano de la administración pública

Yessenia Gámez Sánchez[1] y Rafael Ramírez Villaescusa[2]

Resumen: El derecho a la educación ha sufrido diversas transformaciones a lo largo del recorrido normativo, cada una de ellas obedeciendo al cambio de enfoque e ideología política. Cada periodo presidencial viene acompañado de nuevas formas de atender las necesidades del país, sentando las bases para su propia administración pública. Este trabajo tiene como objetivo analizar el derecho humano a la educación y el enfoque humanista mexicano vinculado a la garantía de este derecho por la actual administración pública. Se trata de un trabajo de tipo cualitativo descriptivo con el empleo de la técnica documental. Se concluye que el enfoque humanista actual funciona en aras del discurso político reconocido asentado por el gobierno actual que dista en algunos escenarios con la realidad social.

Palabras clave: enfoque humanista, derecho, educación.

Abstract: The right to education has undergone various transformations throughout its legal history, each reflecting a shift in political focus and ideology. Each presidential term brings new approaches to addressing the country´s needs, laying the groundwork for its own public administration. This study aims to analyze the human right to education and the Mexican humanist approach to guaranteeing this right under the current administration. It's a descriptive qualitative study employing documentary research techniques. The study concludes that the current humanist approach operates in accordance with the established political discourse of the current government, which, in some instances, diverges from social reality.

Key words: humanistic approach, right, education.

Introducción

La educación es considerada una herramienta de progreso para la humanidad, quien accede a sus efectos se le vislumbra como una persona con mayores oportunidades por las habilidades y capacidades que proporciona. En nuestro país ese acceso está garantizado por toda una estructura normativa que la reconoce como un derecho

1 Maestra por horas en el Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora. yessenia.gamez@unison.mx
2 Maestro de tiempo completo del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora. rafael.ramirez@unison.mx

social, humano y fundamental, cuya base se encuentra respaldada en el artículo tercero constitucional a la par de los tratados internacionales ratificados por México.

La presente administración creó una nueva Ley General de la Educación que se focaliza en la garantía de este derecho en todos los niveles educativos y el posicionamiento de la persona como el centro de toda la acción pública. Esto significa que tanto la administración pública y la política encaminada para su cumplimiento está orientada desde un enfoque humanista que prioriza la dignidad humana. No obstante, algunos escenarios siguen sin recibir la transformación reconocida en el papel, aquella estrategia política no ha tocado los escenarios que necesitan su actuar inmediato lo que conlleva a repensar si esta estrategia obedece más a un discurso político estructurado para irse posicionando en los terrenos que sí le importa indagar.

Metodología

El presente trabajo se elaboró con la base metodológica de tipo cualitativo, con el empleo de la técnica documental para la recogida de información. La selección de los instrumentos documentales se realizó en función de su vinculación al tema con el derecho a la educación y su enfoque humanista como dos grandes dimensiones de análisis.

Se retoma para el presente trabajo información de una base de datos elaborada en un producto de investigación anterior, que tuvo como objetivo abordar el derecho a la educación y las políticas públicas desde la experiencia de estudiantes indígenas a nivel superior. Se trata pues de una reutilización de datos para un análisis secundario desde la perspectiva humanista. El levantamiento de información se llevó a cabo mediante la técnica de entrevista a profundidad en la que participaron diecisiete sujetos de estudio conformados por estudiantes indígenas originarios de diversas comunidades e inscritos en la universidad convencional con mayor población indígena y no indígena en el Estado de Sonora. La extensión de la investigación de campo permitió iniciar en el espacio universitario y posteriormente trasladarse al contexto territorial en donde habita el grupo de estudiantes originarios con menor representación en el ámbito educativo superior de nuestro estado.

La selección para la muestra de las entrevistas aludidas se utilizó muestreo bola de nieve con la finalidad de llegar a los sujetos que, por sus características particulares, se entrelazaron con las dos dimensiones del trabajo de investigación, ser estudiantes autoidentificados como indígena en ejercicio de su derecho a la educación. Todos los participantes firmaron un consentimiento informado autorizando el uso de la información resultado de las entrevistas para investigaciones actuales y futuras, lo cual nos permite retomar algunos fragmentos no abordados con anterioridad.

Derecho a la educación

El concepto de educación se encuentra compuesto por los procesos de aprendizaje y enseñanza, ambos se complementan entre sí y nutren de forma simultánea el desarrollo de las personas (Ruiz, 2020). Sin duda, una labor compleja que involucra a los actores principales docente-estudiante, los materiales y dinámicas estratégicas para lograr el cometido: dotar de suficientes capacidades en la etapa formativa del estudiante, logrando identificar el objetivo a alcanzar con cada una de las clases desarrolladas, de manera que, al final de cada período, le sea posible percibir en su transitar los nuevos conocimientos, habilidades y valores adquiridos.

Para Ruiz (2020), es posible identificar como características básicas de la educación a las siguientes: 1) es una acción, intervención o influencia; 2) es un proceso de enseñanza que persigue el aprendizaje de un variado conjunto de contenidos y 3) pretende dotar a los sujetos de las capacidades para sobrevivir dentro de una cultura e integrarlos en la resolución de las necesidades y del logro de las aspiraciones de la comunidad, así como transmitirles las capacidades para tener conciencia de su presente a la luz de su pasado histórico social y, eventualmente, poder transformarlo (Ruiz, 2020). Se trata de un concepto que involucra al producto de su acción como un fin determinado y alcanzable sin dejar de lado, y destacando especial cuidado en cada una de las fases que complementan el proceso. Estrechamente ligada con la idea de intervenir para transmitir, de proveer para transformar, de brindar las herramientas necesarias en el proceso de formación con capacidades que permitan continuar con la segunda fase de desarrollo de la persona una vez concluida su vida estudiantil.

Pero la educación no solo es un proceso sino también constituye un derecho (y no cualquier derecho). Hace varios siglos, fue categorizado como un derecho humano y social; en este sentido, es reconocido por diversos tratados internacionales y normas nacionales. La garantía del derecho a la educación forma parte de la política educacional de las naciones. La construcción de la educación como un derecho obedece al resultado del contexto histórico y político de cada uno de los países. Reiteradamente es usado como herramienta en la agenda política de los países para contrarrestar dificultades con otras instituciones sociales, abocando a las soluciones que suele brindar desde su escenario a los problemas sociales del presente como del futuro. Pocas veces es definido de manera clara en la estrategia política de los Estados, lo que puede generar incertidumbres e incluso prácticas inadecuadas al provocar diversas interpretaciones al momento de su aplicación.

Norberto Bobbio señala que los derechos son el reflejo de sus sociedades redefinidas debido a sus coyunturas culturales e históricas (Robles Blacido, Robles Trejo, Julca Guerrero, Flores Leyva, 2022). La libertad de enseñanza fue un derecho anteriormente monopolizado por la autoridad eclesiástica, el conocimiento estaba constreñido a las ideas religiosas. Paulatinamente, a finales del siglo XVIII, a través de diversas

movilizaciones sociales fueron reconocidas diversas libertades individuales a las personas, limitando a la autoridad a reconocer y garantizar sus derechos.

Al culminar la Segunda Guerra Mundial fue cuando se acuñó el término de la educación como derecho fundamental. A partir de entonces, la educación fue considerada como un derecho humano fundamental que exige la intervención positiva del Estado para garantizar su goce a todos los individuos que habitan un país determinado (Ruiz, 2020).

En 1945 se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en contrapartida a los acontecimientos bélicos acontecidos para salvaguardar la paz, la seguridad en materia internacional y velar por una protección de los derechos humanos. En 1948 se emite la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento que reconoce la libertad e igualdad en dignidad humana y derechos; particularmente en su artículo 26 reconoce el derecho a la educación como sigue:

> 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos (Naciones Unidas, 1948).

Esto tuvo como consecuencia que diversos Estados ratificados como parte integrante dicho tratado reconocieran en sus apartados normativos a la educación como un derecho humano, al igual que varios documentos de orden internacional.

En el contexto del sistema normativo nacional el derecho a la educación se encuentra regulado en el artículo 3ro Constitucional, el cual ha sido reformado trece veces, cuyo texto a la letra establece lo siguiente:

> Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado- Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. […] Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria será universal,

> inclusiva, pública, gratuita y laica. […] La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

En este primer apartado se visualiza a la educación como un derecho humano asequible a cualquier persona, con carácter obligatorio para el Estado en todas sus modalidades de jerarquía gubernamental, así como en todos los niveles educativos. Es inclusiva, asume una garantía de educación sin discriminación por origen, religión, etc. Así como también es gratuita para garantizar el acceso en todos los niveles y, por último, laica alejada de ideologías religiosas.

Recientemente se le agregó un párrafo como resultado de la reforma del 12 de diciembre del 2024, el cual contempla como sigue:

> Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva, el cuidado al medio ambiente, la protección de los animales, entre otras.

El 30 de septiembre de 2019, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Educación, la cual revocó la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Desde el título se puede percibir en dónde se centra la diferencia; la ley anterior contemplaba como objeto regular la infraestructura física educativa al servicio del sistema educativo nacional, estableciendo lineamientos generales para la infraestructura de los espacios educativos, creación de programas, procesos de planeación, mecanismos para prevenir y dar respuesta a las contingencias, la coordinación de acciones para la optimización de recursos, entre otros puntos (Ley General de Infraestructura Física Educativa, 2008).

La ley actual tiene como objeto "Regular la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado" (Ley General de Educación, 2019). Es importante resaltar que alude a la garantía del derecho a la educación reconocido en el artículo 3ro constitucional y en los tratados internacionales firmados por México e invita a la colaboración por parte de cada uno de los órganos de gobierno para participar en el proceso educativo.

La política educativa en la administración pública actual

La administración pública actual es la continuidad a un movimiento que inició con la presidencia de Andrés Manuel López Obrador y continúa con la actual presidenta, Claudia Sheinbaum, quienes han fijado al bienestar social como nuevo paradigma general para todo el sistema de gobierno. Esta perspectiva permite visibilizar el otro lado del escenario atendiendo a las voces olvidadas por el discurso hegemónico que centraliza la narrativa dominante de los grupos del poder. En teoría, una administración desde esta orientación significa posicionar a las personas por encima de cualquier fin burocrático o económico.

Las políticas educativas aplicadas con anterioridad al gobierno de la cuarta transformación no contemplaban las necesidades diferenciadas de cada grupo social y nivel educativo, lo cual generó la reproducción de desigualdades económicas y sociales (Secretaria de Educacion Publica, 2019). Es decir, aplicar políticas públicas sin considerar las diferencias significa posicionar a todos en un mismo margen de necesidades, sin atender a las cualidades específicas de cada persona, que lo diferencian incluso de su misma categoría como grupo social. Resulta indispensable contemplar las diferencias para ubicar a las personas en términos de equidad, algo que en términos de Ferrajoli (1995) sería igualdad con base en las diferencias, protegiendo su individualidad física, cultural y de género (Ferrajoli Luigi & Carbonell Miguel, 2005).

> Desde esta perspectiva se crea la Nueva Escuela Mexicana (NEM) como la institución del Estado mexicano responsable de la realización del derecho a la educación en todo el trayecto de los 0 a los 23 años de edad de las y los mexicanos (Secretaría de Educación Pública, 2019).

Esto confirma el compromiso Constitucional de garantizar la educación desde el nivel básico hasta el superior, incluso lo visualiza desde la perspectiva del artículo primero Constitucional como un derecho humano inherente al hombre.

> Esta institución tiene como centro la formación integral de niñas y niños, adolescentes y jóvenes y su objetivo es promover el aprendizaje de excelencia, inclusivo, pluricultural colaborativo y equitativo a lo largo del trayecto de su formación, desde el nacimiento hasta que concluya sus estudios, adaptado a todas las regiones de la república (Secretaría de Educación Pública, 2019).

Incrementa el compromiso a lo largo de la etapa formativa de la persona y el alcance que debe brindar en la atención cualitativa de este derecho.

> La NEM garantiza condiciones de excelencia en el servicio educativo que proporciona en cada nivel modalidad y subsistema, así como en cada localidad,

municipio y entidad con el fin de lograr el bienestar y la prosperidad incluyente (Secretaría de Educación Pública, 2019).

Garantizar condiciones de excelencia tiene aparejado el contemplar los requisitos indispensables para llevar a cabo el servicio educativo sin complicaciones del contexto, nivel educativo, atributos y capacidades específicas de cada estudiante. En este sentido, la construcción de esta política hace hincapié en que la educación es un derecho garantizado por el Estado desde su etapa inicial a la superior.

El enfoque humanista de la administración pública

El enfoque humanista en la educación forma parte de una construcción teórica que data del siglo pasado. Nace en respuesta a los movimientos decolonialistas que surgieron como crítica a toda la ideología de pensamiento que había imperado desde hace siglos atrás que posiciona la descripción de la realidad solo desde la perspectiva del hombre blanco. En este sentido, invita a visualizar los contra escenarios que jamás han sido reflejados por la ciencia ni la historia, en los que se configuraron diversos actores jamás percibidos desde su propia perspectiva con anterioridad. Se trata, pues, de visibilizar a la alteridad.

El enfoque pedagógico humanista visualiza al estudiante como actor principal en el proceso de aprendizaje, un ser único y diferente, reconociendo que cada persona aprende a su propio ritmo, con necesidades e intereses particulares y un gran potencial para desarrollarse; en este mismo escenario, el docente actúa como un guía o acompañante, con la responsabilidad de conocer a sus estudiantes, y adaptar su enseñanza según la personalidad y necesidades de cada uno (Aizpuro Cruces, 2008).

Arteaga (2014) considera indispensable recuperar para la educación y para la política educativa la visión multisectorial, es decir, desde una visión sistémica, superando la visión fragmentada y parcelada por edades, niveles, componentes y modalidades (Arteaga Ramirez, 2014).

Este paradigma promueve valores importantes como la igualdad entre las personas, el respeto a las diferencias, la libertad de pensamiento, la búsqueda de la verdad, la justicia y la solidaridad, fomentando una formación más humana e integral (Aizpuro Cruces, 2008).

Por su parte, García y Lindquist (2023) profundizan en dos modalidades de humanismo: uno con énfasis en prácticas clásicas como la equidad y la inclusión y otro en prácticas emergentes como la conciencia ecológica y la apertura a la diversidad sexual, mayormente asociadas al posthumanismo por el rechazo a la interpretación antropocéntrica de la realidad (Garcia Galvan & Lindquist Sanchez, 2023, p.19). Un sistema humanista es aquel que se concentra en el bienestar humano.

La implementación de la nueva escuela mexicana y su enfoque “humanista mexicano”

Según el plan nacional de desarrollo 2025-2030, el enfoque de humanismo mexicano concibe que el desarrollo económico vaya de la mano con el bienestar de las personas y la protección de los recursos naturales. Su vigencia permite garantizar derechos, fortalecer la democracia y reconocer la justicia social como principio rector de la vida pública (Diario Oficial de la Federación, 2025).

Humanismo mexicano, el humanismo postula el eje central del modelo educativo en México (Martinez Flores, 2023).

Con el surgimiento de la nueva escuela mexicana como modelo educativo de la anterior y actual administración denominadas “cuarta transformación", se desarrollaron diversas investigaciones para tratar de entender el significado implícito en el nuevo enfoque denominado “humanista mexicano” insertado en las políticas educativas.

Por su parte, Juan Martínez Flores (2023) realiza una investigación con la finalidad de analizar teóricamente el enfoque humanista de la NEM (Nueva Escuela Mexicana) cuya narrativa se centra en una educación que no deje a nadie fuera del perímetro de lo humano en este enfoque el sujeto contribuye al propio desarrollo de sus facultades no solo es un simple espectador (Martinez Flores, 2023).

La NEM define su enfoque humanista como un paradigma que postula a la persona como eje central del modelo educativo mexicano; sirve como base filosófica para fundamentar los procesos del Sistema Educativo Nacional, lo cual le permite establecer los fines, criterios y nuevas formas de enseñanza aprendizaje.

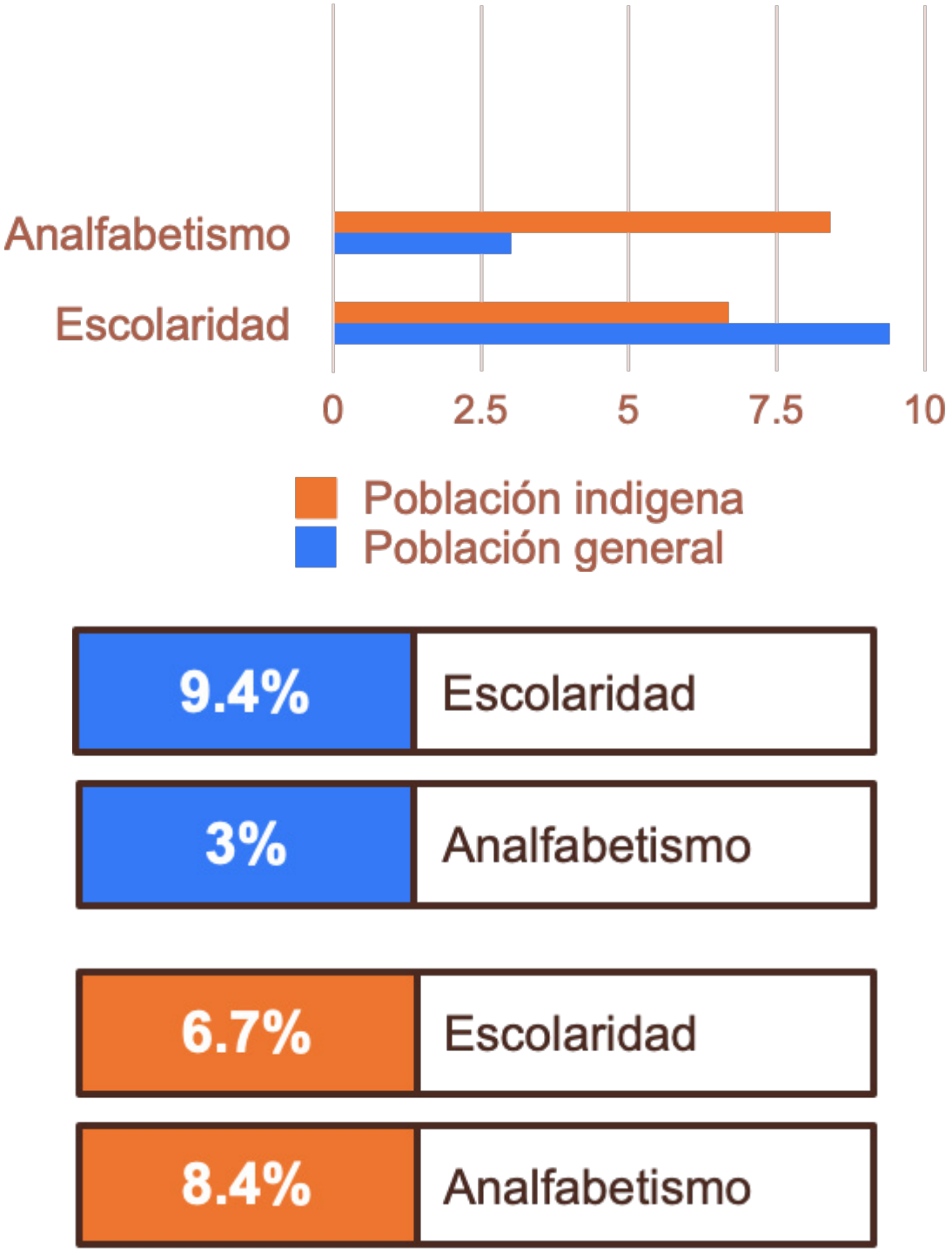
Esto obliga al Estado a garantizar una educación en la que tanto hombres como mujeres tengan las mismas oportunidades de acceso al conocimiento y derecho a la educación (Secretaría de Educación Pública, 2019).

El estudiante indígena en espacio educativo. Caso sonora

El Censo de Población y Vivienda del 2020, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), refleja aun la desventaja que sigue enfrentando la población indígena del Estado de Sonora en cuestión de analfabetismo a diferencia con el resto de la población. Así mismo, es posible apreciar la diferencia en los grados de escolaridad, como se observa en la figura 1.

Nota: en la figura se destaca la diferencia que presenta la población indígena con un grado inferior en escolaridad cuyos porcentajes significa que, mientras la población no considerada indígena, en el estado puede alcanzar el nivel medio superior, la

Figura 1. Grado de escolaridad-analfabetismo de la población indígena en el estado de Sonora y de la población no indígena



Fuente: Elaboración propia con base en información estadística publicada por el INEGI

población indígena alcanza el primer grado de secundaria. En lo que corresponde al nivel de analfabetismo, la población indígena dobla en porcentaje a la población del estado en general.

El estado de Sonora está conformado por una diversidad de grupos originarios dentro de los que destacan los yaquis, los mayos, las comcáac, los pápagos, los guarijíos, pimas y cucapás. Los grupos yaquis, mayos y comcáac son los que contemplan mayor población. Los yaquis y mayos tienen cercano a su territorio dos de las universidades públicas más destacadas en el Estado. A diferencia de la población comcáac quienes sólo tienen a una hora y media de distancia la universidad pública más cercana, misma que se ubica en la capital del estado. Esto tiene como consecuencia la obligación, para poder continuar sus estudios en nivel superior, deben trasladarse fuera de su comunidad a un contexto totalmente diferente al habitual. Esto conlleva a grandes desafíos por parte de los estudiantes, no sólo al momento de llegar a esta etapa de nivel educativo, sino también en algunos casos el medio superior, puesto que en esta etapa educativa deben decidir el seguir formándose dentro de su comunidad a través de la tele prepa o acudir a la institución COBACH que se encuentra ubicada a media hora de su comunidad.

Ahora bien, ¿qué representa ser estudiante indígena comcáac?: el estudiante indígena comcáac habita en una comunidad ubicada en la costa de Hermosillo. Se trata de un territorio a la orilla de la Isla del Tiburón con una comunidad pequeña de habitantes, donde todos se conocen y se apoyan entre sí. La comunidad no cuenta con los servicios básicos, de agua, drenaje, luz, ni pavimentación. Es un estudiante formado por un maestro preparado en diversas áreas que acude algunos días de la semana al espacio asignado para la educación ubicado al centro del poblado.

Ser estudiante indígena versus estudiante urbano: Al llegar a la ciudad, el estudiante comcáac manifiesta la sensación de incertidumbre, percibida por una aparente falta de preparación en temas que el estudiante urbano sí domina, de los cuales asume nunca vistos en su comunidad. La primera pregunta que surge hacia ellos mismos es por qué dichos estudiantes saben tanto, por qué ellos sí comprenden esos temas. Notan una distancia en la preparación recibida en la comunidad a diferencia de la recibida por parte del estudiante urbano.

El enfoque humanista mexicano en el estudiante indígena: desde el enfoque humanista lo que pretende la administración pública es visibilizar al otro. En concordancia, el estudiante comcáac manifiesta la impotencia de no ser escuchado. Menciona que no se elige nacer en la comunidad y tampoco es algo que quieras desprender, sino algo que se porta con orgullo; que si al contrario el mismo sistema educativo los preparara en su propia cultura, en sus propias lenguas con la posibilidad de demostrar que también es capaz de sobresalir como el resto de sus compañeros. Sugiere la importancia de mantener vivas sus costumbres a través de la transmisión de conocimientos. Algunos

de los jóvenes externaron el interés de aprender su propia lengua materna, que incluso viviendo en su comunidad no le ha sido posible acceder a ella. Los maestros que llegan a la comunidad no están preparados en su lengua materna y las personas adultas, paulatinamente, han dejado en desuso, lo que ha ocasionado que las generaciones subsecuentes no la dominen.

Conclusiones

El gobierno actual ha fijado una política educativa en la que asegura, por primera vez, visibilizar a aquellos actores olvidados, no contemplados en la elaboración de políticas y marginados consecutivamente por las administraciones que les antecedieron. Esta ideología iniciada desde el sexenio pasado no ha sido suficiente para transformar los escenarios del contexto educativo. Las cifras hablan y los actores también; todo ha sido parte de un discurso político sujetado de la ideología del bienestar. Es necesario retomar en la implementación de las políticas los actores a quienes van dirigidas. A través de ellos mismos pueden surgir mejores ideas para las propuestas. El enfoque humanista parte de esta ideología, de mirar las contrageografías invisibilizadas del discurso hegemónico dominante que visualiza las necesidades del otro desde su propia perspectiva.

En este sentido, las investigaciones de campo permiten brindar un acercamiento a la realidad que enfrentan diversos escenarios del espacio educativo. La comunidad comcaac subsiste ante diferentes condiciones de marginación producto de la carencia de diversos servicios básicos, infraestructura adecuada y recursos necesarios que le permitan desarrollar una mejor calidad de vida. Esto repercute directamente en la juventud estudiantil quienes desde temprana edad sufren las carencias de una formación básica y media superior adecuadas al nivel de exigencia que se desarrolla en la zona urbana, lo cual les genera desventajas académicas en comparación con la población en general y restringen la posibilidad de acceso y permanencia en el nivel superior abonando a la repetición sistemática de las desigualdades y exclusión social. La realidad es ajena a la estrategia del plan humanista y de justicia social asociado a la buena administración pública actual.

Fuentes de consulta

Arteaga Ramírez, L. (2014). La filosofía y el reto de la educación latinoamericana. Perú: Revista Latinoamericana de Filosofía de la Educación.

Aizpuro Cruces, M. (2008). La persona como Eje Fundamental del Paradigma Humanista. Guanajuato, Mexico: Acta Universitaria.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 2 (Diario Oficial de la Federación 1917).

Diario Oficial de la Federación. (2025). Plan Nacional de Desarrollo. México.

Ferrajoli Luigi, & Carbonell Miguel. (2005). Igualdad y diferencia de género. Colección Miradas 2. Consejo Nanional para Prevenir la Discriminación.

García Galván, R., & Lindquist Sánchez, R. (2023). Aproximaciones a una propuesta de filosofía política humanista para la educación pública en México. Revista de la Educación Superior, 9.

Ley General de Educación (Diario Oficial de la Federación 30 de septiembre de 2019).

Ley General de Infraestructura Física Educativa (Diario Oficial de la Federación 1 de febrero de 2008).

Martinez Flores, J. (2023). La nueva escuela mexicana con enfoque humanista: una mirada analítica. México: ISCEEM.

Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Obtenido de Naciones Unidas: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Ruiz, G. (2020). El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas revisadas. Buenos Aires Argentina: Eudeba.

Robles Blacido, E., Robles Trejo, L., Julca Guerrero, F., & Flores Leyva, V. (2022). El reconocimiento de los derechos como progreso moral: Una aproximación apartir de las ideas de Bobbio. Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades.

Secretaría de Educación Pública. (2019). La nueva escuela mexicana: Principios y orientaciones pedagógicas. México.

Administración del sistema de salud pública: la otra cara de la crisis sanitaria

Eréndira Salgado Ledesma[1]

Resumen: Tras veinte años de control, México enfrenta un brote de sarampión que, en marzo de 2026, sumaba 33,892 contagios y 35 fallecimientos, concentrado en niños de 1 a 4 años. Este escenario rompe el logro de 2016, cuando la Organización Panamericana de la Salud declaró a la región libre de esta enfermedad. El colapso de la inmunidad abre una disputa sobre los verdaderos responsables de la crisis. Por un lado, surgen las decisiones de los ciudadanos que derivaron en esquemas incompletos por motivos personales o en la abierta negativa a la vacuna. Por el otro, se señalan las fallas del Estado, marcadas por la falta de previsión en la compra de insumos, el descuido en las campañas de vacunación tras la pandemia de covid-19 y la consecuente pérdida de la inmunidad de rebaño. Ante la omisión de las autoridades de la gestión federal del periodo 2018-2024 agravada por problemas estructurales heredados, los ciudadanos recurrieron al juicio de amparo como mecanismo de defensa. La intervención de los tribunales federales sentó una jurisprudencia histórica que ordenó la vacunación obligatoria e inmediata, bajo el argumento de que la demora institucional pone en peligro la vida, lo cual cuestiona el impacto real de las decisiones públicas sobre el derecho constitucional a la protección de la salud y el retorno de riesgos colectivos que ya habían sido superados en el pasado. Esta crisis revela que el regreso de una enfermedad erradicada no es solo un fenómeno sanitario, sino el reflejo directo de una gestión pública rebasada. Cuando las instituciones del Estado fallan en su obligación básica, la justicia federal se convierte en el último recurso de la población para defender la vida. El escenario actual obliga a profundizar en el peso real que tienen las decisiones políticas y presupuestales sobre la seguridad sanitaria de una nación. En temas relacionados con la salud resulta una mala decisión el ahorro de recursos presupuestales.

Palabras clave: Enfermedades epidémicas, cobertura de vacunación, crisis sanitaria, gestión pública de la salud, derecho a la protección de la salud.

Abstract: After twenty years of control, Mexico faces a measles outbreak that by March 2026 recorded 33,892 infections and 35 deaths, which mainly affected children aged 1 to 4. This situation reverses the milestone achieved in 2016, when the Pan American Health Organization declared the region free of the disease. The collapse of immunity

---

1 Egresada y profesora del posgrado en Derecho UNAM. Especialidades en: finanzas públicas, administración y empesa pública, función judicial, derechos fundamentales y garantías constitucionales. 35 años de servicios en la función pública (9 en el sector salud). Laboró como secretaria de ministro en la Sala Administrativa (2ª) y como secretaria adjunta del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Investigadora SNI-Secihti por la Universidad Anáhuac México (17 años): erendira.salgado@derecho.unam.mx

has triggered a dispute regarding those responsible for the crisis: on one hand, citizens' personal decisions leading to incomplete immunization or outright vaccine refusal; on the other hand, government failures marked by a lack of foresight in purchasing supplies and a neglect of vaccination campaigns following the Covid-19 pandemic, resulting in the loss of herd immunity. In response to omissions by authorities from the 2018-2024 federal administration—compounded by inherited structural issues—citizens turned to the Juicio de Amparo (amparo lawsuit) as a defense mechanism. Federal courts established a historic jurisprudence ordering mandatory and immediate vaccination, arguing that institutional delays put lives at risk. This scenario questions the real impact of public decisions on the constitutional right to health and the return of collective risks previously overcome. This crisis reveals that the resurgence of an eradicated disease is not merely a medical phenomenon, but a direct reflection of overwhelmed public management. When state institutions fail in their core obligations, federal justice becomes the population's last resort to defend life. The current scenario forces a deeper look into the actual weight that political and budgetary decisions hold over a nation's health security, proving that saving budgetary resources in health matters is a poor decision.

Keywords: Epidemic diseases, vaccination coverage, health crisis, public health management, right to health protection.

Introducción

El caso de interés y actualidad que me convoca a este espacio de discusión académica lo motivan las circunstancias excepcionales del reciente brote de sarampión y posterior epidemia. Para el 9 de marzo de 2026 van 33 mil 892 contagios acumulados en el ámbito nacional con mayor incidencia en los menores de 1 a 4 años de edad: 13 mil 408 casos activos confirmados y 35 defunciones (Secretaría de Salud, 2026). Los datos varían día con día. Apenas en 2016, la Organización Panamericana de la Salud había declarado la región americana libre de esta enfermedad contagiosa, la cual fue eliminada después de veintidós años de esfuerzos continuos, al igual que ocurrió con la viruela, la poliomielitis, la rubéola y el síndrome de rubéola congénita (OPS, 2016). Sin embargo, luego de tres años, el brote surge de nuevo. Las razones que lo motivan son diversas según la fuente consultada.

De acuerdo con información divulgada, la epidemia la origina la aplicación de esquemas de vacunación preventiva con cobertura incompleta o bien la falta de vacuna por decisión personal. En estos casos la causa generadora del brote podría atribuirse a decisiones personales, más que a fallas institucionales. Sin embargo, especialistas la atribuyen al covid-19 que asoló el país cuando disminuyó el factor vacunación; la falta de previsión en la compra oportuna y suficiente de insumos para llevar a cabo las campañas de vacunación, sumada a esquemas incompletos de inmunización de

los años recientes que impiden alcanzar la denominada inmunidad comunitaria o de rebaño.

En estos últimos, la responsabilidad podría atribuirse las autoridades sanitarias, con independencia de la administración a cargo, sin que fuere exclusiva de la función ejecutiva, pues es probable que hayan participado otras instancias de poder con decisiones, acciones u omisiones que llevaron a este resultado. Hasta ahora, las evidencias apuntan a la gestión pública federal 2018-2024. No obstante, es necesario matizar que los problemas estructurales del sistema de salud también se arrastran de administraciones previas y solo fueron agravados en el contexto de la crisis sanitaria.

Los datos públicos revelan acciones tardías y medidas insuficientes de las autoridades del sector salud. Esto motivó a que diversas personas recurrieron a los tribunales federales de amparo en la búsqueda de salvaguardar su derecho a la protección de la salud. La intervención judicial generó una tesis jurisprudencial que ordena la concesión de la suspensión de plano en el juicio de amparo; medida que posibilita la aplicación inmediata de la vacuna al determinarse que cualquier demora pone en peligro la vida (SCJN, 2022). Otras personas menos afortunadas fallecieron sin recibir atención, debido al incumplimiento u olvido de obligaciones constitucionales y legales que afectaron de forma directa derechos humanos y el interés público.

De aquí la preocupación genuina por responder a las interrogantes que surgen ante la actual crisis sanitaria: ¿cuáles son las razones que motivan el retorno de enfermedades erradicadas del territorio nacional? y ¿cuál es el alcance e impacto de las decisiones públicas en la garantía del derecho a la protección de la salud? En su caso, resulta imperativo analizar qué decisiones del sector público condujeron a este escenario, y si estas fueron resultado a descuido de los principios que rigen la administración pública, la escasez de recursos, de una planeación presupuestaria deficiente o de contingencias imprevistas. En nuestra opinión, la reorientación de recursos hacia programas estimados con mayor valor público supuso la afectación presupuestaria de otros como la vacunación universal con los efectos inherentes.

La búsqueda inicial de información sobre el tema en estudio atribuye el brote y la subsecuente epidemia de sarampión a una combinación de factores. Entre ellos destacan la actuación omisa o retardada de las autoridades del sector salud, así como otros elementos asociados con la disponibilidad de recursos presupuestales que incidieron en bajas coberturas de vacunación y en la falta de continuidad en las políticas públicas de inmunización (Gemini, 2026). De ser este el caso, ¿los motivos derivan de falta, disminución o no ejercicio del presupuesto, o bien, de cambios en el destino del gasto que limitaron las acciones preventivas?

La hipótesis más aproximada y consensuada en la opinión de organismos internacionales —como la Organización Mundial de la Salud, la Organización

Panamericana de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia— asocia el brote con la "disminución en las coberturas de vacunación (inmunización) acumulada y exacerbada por la pandemia del Covid-19" (OMS, 2022). En este contexto, la crisis sanitaria previa justificaba la urgencia de incrementar el gasto público en salud, tal como recomendaron la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización Panamericana de la Salud (CEPAL, 2024), lo que no ocurrió.

Estas son las tareas a llevar a cabo y las cuestiones a resolver en la presente investigación cualitativa, documental, descriptiva y analítico-jurídica. El estudio se apoya en el análisis de la normatividad que rige el sector, la revisión de los presupuestos de egresos, así como en la asignación de capítulos, conceptos y partidas presupuestarias a rubros y programas específicos durante el periodo. Asimismo, abarca el examen de las políticas públicas del ramo administrativo; con especial énfasis en el Programa de Vacunación Universal (programa de vacunación) bajo responsabilidad de la Secretaría de Salud en los periodos previos y durante el rebrote. Todo con el objetivo de establecer el cumplimiento o no de los principios y las reglas que rigen a la administración pública federal; determinar incidencias en la tutela efectiva del derecho humano a la protección de la salud y, si es el caso, la búsqueda de opciones para revertir afectaciones.

Origen del brote de sarampión

Advertimos que, según la fuente consultada, cambia la explicación sobre el origen del brote de sarampión y la epidemia posterior. Las causas más referidas por los especialistas —como Rosa María Wong, de la Subdivisión de Investigación Clínica de la UNAM— son: a) la pandemia de Covid-19; b) las bajas coberturas de vacunación, y c) la decisión personal de rechazo a las vacunas. Frente a este escenario, consideramos que se trata de una responsabilidad compartida. Samuel Ponce de León Rosales del Programa de Investigación sobre Riesgos Epidémicos y Emergentes de la misma institución, afirma con certeza que el origen del brote obedece en esencia a una cobertura de vacunación insuficiente para alcanzar el 95% requerido, umbral necesario para acortar la transmisión de un virus con el nivel de contagio del sarampión (Gutiérrez y Ochoa, 2026). A partir del último señalamiento, es posible deducir la existencia de acciones institucionales retardadas o incompletas.

No es necesario precisar que la pandemia por Covid-19 no acaeció sólo en México, sino en el ámbito global; pero sí, que el nuestro es de los pocos países con alerta sanitaria por el retorno de una enfermedad que ya había sido eliminada en la región. Esto permite inferir que no hay relación estrecha de causa y efecto entre ambas emergencias. Por cuanto a la reticencia a la vacunación, no se cuenta con cifras que permitan validar la hipótesis del rechazo a la vacuna como factor decisivo de la epidemia actual. Sin embargo, consta que hubo más de 340 mil niños que no recibieron ninguna vacuna,

sin especificarse la razón ni el grupo etario; una cifra superior a la registrada en 2019 (Guillen, 2025).

El Centro para el Control y la Prevención de las Enfermedades dependiente del Gobierno de los Estados Unidos de América informa los diez países que tienen el mayor número de casos de sarampión en el ámbito mundial, en orden descendente son: India, Angola, Indonesia, Yemen, Pakistán, Camerún, México, Sudán, Kazakhistán y Laos (2026). Con excepción de India y México, los mejor situados del grupo en términos económicos, el listado incorpora naciones con economías pequeñas o frágiles que sufren alta desigualdad, pobreza y falta de acceso a servicios básicos. Llama la atención que India se sitúe en el primer sitio de la tabla con 12,135 contagios y México en el séptimo con 4,636, cuando en el orden interno las autoridades confirmaron: 13, 675 en el periodo. La discordancia obedece a que la tabla fue elaborada con datos provisionales de vigilancia mensual notificados a la OMS al inicio del presente año (CCPE, 2026).

En estos últimos rubros es donde podemos encontrar paralelismos; México todavía tiene millones de personas sin acceso a servicios básicos sanitarios, y quienes cuentan con ellos expresan quejas constantes por el desabasto de medicamentos y otros insumos en la red de servicios públicos. También resulta evidente (y lo confirman los datos) que hubo un manejo inadecuado, o quizá poco oportuno, del presupuesto destinado al programa de vacunación que además de limitado sufrió subejercicios.

Como país en tránsito hacia la cobertura universal de los servicios sanitarios debiera invertirse en la operación una cifra de al menos del 6% del PIB recomendado por organismos internacionales (Lozano, 2025); sin embargo, esta inversión, en lugar de incrementarse de forma paulatina se reduce con la consiguiente afectación a los derechos humanos. El escenario empeora cuando los recursos (de por sí escasos) no se ejercen de forma correcta debido a fallas administrativas o de otra índole. La propia autoridad responsable de la ejecución del programa de vacunación reconoce que no se logró alcanzar la totalidad de la cobertura ni el porcentaje de inmunización que asegure la protección comunitaria. A lo anterior deben agregarse conductas irregulares de los operadores que exceden la simple falta administrativa, como la desviación de recursos públicos. No obstante, este análisis desborda el objetivo y la profundidad del presente estudio.

Derecho a la protección de la salud. Definición y contenido

La protección de la salud se incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983 en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el plano internacional: “Artículo 4º […] Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades

federativas en materia de salubridad general […]". El derecho engloba diversos componentes. Por decisión del constituyente permanente, la noción incorporada en el texto constitucional no fue el derecho a la salud, sino el derecho a la protección de la salud, que además del acceso a los servicios de atención médica incluye servicios de salud pública y de asistencia social de acuerdo con la legislación secundaria. Esto es así, en razón de que entiende la salud de manera amplia, como: "Un estado completo (integral) de bienestar físico, mental, social y no solamente la ausencia de enfermedades" (OMS, 1946).

El "nuevo derecho" garantizado cuenta con tres vertientes de conformidad con lo ordenado en el artículo 4º constitucional: i) universalidad en la cobertura a toda persona sea o no mexicana sin distinción; ii) acceso a los servicios con las bases y las modalidades que incorpore la ley reglamentaria, y iii) concurrencia entre los diversos órdenes en materia de salubridad general. De ahí que el mandato desplegado en la legislación secundaria ordene la conformación de un sistema nacional integrado por dependencias y entidades de la administración pública: federal y locales. Este abarca la participación de personas físicas o jurídicas de los sectores público, privado y social que presten servicios en salud con la finalidad de colmar las prestaciones y servicios (artículo 5º, Ley General de Salud).

La Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4º constitucional, en su artículo 2º dispone que dicho sistema tiene como finalidades asegurar un amplio catálogo de prestaciones, de cuya extensión deviene la complejidad en la satisfacción. De acuerdo con estas bases, todos los operadores vinculados deben ofrecer y brindar los servicios de salud de forma regular, contínua, uniforme y adecuada para la satisfacción de las necesidades de interés general, como en cualquier servicio público (Fernández y Salgado, 2007); sin embargo, los servicios sanitarios, dadas las características que les incorpora la normativa, deben brindarse de forma reforzada, con carácter universal y en condiciones dignas. Asimismo, exigen calidad y seguridad debido al impacto que pueden tener en la vida de la persona, e incluso satisfacerse de forma gratuita para quienes no son derechohabientes de alguno de los operadores de seguridad social públicos cuando carezcan de recursos económicos.

De lo expuesto puede apreciarse la separación o desdoblamiento de la noción jurídica protección de la salud: a) como una prestación de un servicio público, y b) como derecho humano exigible ante las autoridades, pues éstas son las obligadas a satisfacerlos en primera instancia. Por tal razón, sea que los ministre el Estado de forma directa o delegada por conducto de personas físicas o morales bajo supervisión pública —subrogación— pueden exigirse y hacerse justiciables con tal carácter, pues la garantía deriva de los mandatos constitucional y legales para satisfacerse por el ente estatal de modo originario (artículos 5º, 38 y 54 de la Ley General de Salud y 89 de la Ley del Seguro Social).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación refrenda esta postura cuando sostiene que la protección del derecho a la protección de la salud se traduce en una responsabilidad estatal: “La obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios” (SCJN, 2015). De ahí que, como ordena la jurisprudencia del alto tribunal, queda obligado, “a garantizar el disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud físico y psicológico” (SCJN, 2008). Como consecuencia natural, en caso de violaciones, el Estado también queda obligado a reparar las afectaciones mediante la indemnización por responsabilidad patrimonial por actividad administrativa irregular (artículo 109, último párrafo de la Constitución). Sobre el particular destaca la tesis de jurisprudencia: 1ª./J.27/2025 (11ª) que abre las vías civil y administrativa para exigir dicha responsabilidad según se opte por demandar al personal o a las instituciones públicas del sector salud (SCJN, 2025).

Numerosos tratados internacionales coinciden y tutelan el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental. Entre ellos destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12); la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25); Convención Sobre los Derechos del Niño (artículo 24) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos que lo protege de forma implícita en todo su articulado.

Una materia; dos ámbitos de competencia

De conformidad con la Ley General de Salud (LGS), le corresponde al Ejecutivo federal la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. Asimismo le compete coordinar las políticas públicas en materia sanitaria, además de organizar y operar los servicios de salud en todas las materias de salubridad general por conducto de la Secretaría de Salud; dependencia centralizada de la Administración Pública Federal jerarquizada bajo su responsabilidad directa (artículos 2º y 14, LGS).

También es su atribución determinar las políticas de vacunación óptimas, fijar el esquema básico y establecer las jornadas nacionales para la promoción de la salud. Estas actividades se llevan a cabo a lo largo del año en colaboración con las autoridades de las entidades federativas, con el auxilio de órganos técnicos especializados. Es preciso recordar que la salud y su protección son materias de atención coordinada entre la Federación y las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º y 73 de la Constitución.

A las entidades les corresponde operar los servicios en la materia en el respectivo ámbito territorial de acuerdo con la ley. Así, la distribución de competencias sanitarias opera de la manera siguiente: a) acciones exclusivas de la Federación; b) acciones de gobiernos locales, y c) acciones conjuntas Federación-entidades (concurrentes). Dentro de estas últimas destaca la prevención en salud (artículo 13, LGS).

La concurrencia en el ámbito del derecho administrativo implica la distribución y el ejercicio simultáneo de facultades, competencias y responsabilidades entre distintos órdenes o niveles de gobierno. Esto se articula a partir de un sistema nacional que delimita las respectivas esferas de actuación institucional, tanto en las que coinciden distintos ámbitos de gobierno como en las instituciones (SCJN, 2023). Este diseño asegura que la prestación de los servicios de salud, la regulación sanitaria y la atención médica sean actuaciones coordinadas. El objetivo es garantizar la eficaz protección en materia de salubridad general, evitar que se superpongan unas a otras o existan omisiones, y lograr que sean coordinadas y armonizadas.

El mecanismo de distribución de competencias sólo se entiende en un Estado federal con diversos órdenes de gobierno dotados de facultades exclusivas, y compartidas por excepción, en términos constitucionales y legales (Meljem y Vicente, 2017). Es el caso del control de la salubridad. La historia nos recuerda el discurso del general José María Rodríguez en la sede del Congreso Constituyente 1916-1917 para justificar por qué, en un Estado federal como el mexicano, el Consejo Superior de Salubridad tuviera facultades ejecutivas que pudieran sobreponerse a los gobiernos locales, dado que las consultivas habían fracasado y propiciado epidemias de magnitud considerable con la pérdida de miles de vidas ante la falta de acciones conjuntas y coordinadas en el ámbito nacional (Rodríguez, 1917).

Sistema Nacional de Salud

El Sistema Nacional de Salud lo conforman instituciones, dependencias y mecanismos organizados, tanto públicos como privados, que brindan atención en servicios médicos y hospitalarios a lo largo y ancho del país para garantizar la protección de la salud. A tal propósito protege del riesgo de enfermedades y satisface las necesidades individuales, además de la distribución de servicios de salud de forma equitativa. Asimismo, presta servicios, brinda financiamiento, genera recursos, regula y supervisa en materia sanitaria (Vargas, 2022).

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (CPV, 2020), el Instituto Nacional de Geografía y Estadística reportó que el sistema de salud mexicano concentra un "universo" de atención compleja con un total de 92 millones 582 mil 812 de beneficiarios desagregados en las opciones del sector. En el rubro de instituciones públicas se distribuyen de la manera siguiente: A) Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con 47 millones 245 mil 909; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 7 millones 165 mil 164; ISSSTE estatal 1 millón 041 mil 534; Petróleos Mexicanos, Secretarías de Defensa y Marina 1 millón 192 mil 255; INSABI 32 millones 842 mil 765, e IMSS-Bienestar 958 mil 787. B) Las privadas, que integran clínicas, hospitales y consultorios que operan por pago directo o seguros particulares que alcanzan 2 millones 615 mil 213, y C). Sin especificar, 1 millón 14 mil 542 (INEGI, 2021).

Las autoridades del ramo federal estimaron que para 2025 los servicios de salud atendieron un aproximado al 66% de la población donde el IMSS se mantiene como el principal prestador del sistema sanitario con cerca de 53 millones de derechohabientes totales (Tellechea, 2026). Esta suma se incrementará de forma paulatina con las personas que en la informalidad no cuentan con cobertura, quienes recibirán atención de forma gratuita bajo el nuevo esquema IMSS-Bienestar; sin embargo, la meta no ha sido alcanzada.

Las cifras que reporta el INEGI en el comunicado de prensa número 118/2025 no fueron halagüeñas. Más de un tercio de la población en México sigue enfrentando barreras en el acceso a los servicios de salud con alta dependencia de los prestadores privados y una creciente desatención en el sector formal. La última medición en el ámbito nacional reporta: 44.5 millones de personas que todavía carecen de acceso a los servicios (INEGI, 2025). Lo anterior ocurre aun con las iniciativas novedosas que pretenden incrementar la cobertura con la aspiración de llegar a la universalidad propuesta por el artículo 4º constitucional; meta reiterada en la normativa secundaria y comprometida por el Estado mexicano ante la Organización de las Naciones Unidas en 2015 como parte de la Agenda 2030 que incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible. En esta última destaca el número 3: "Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades" (ONU, 2015) En este momento se cuenta con menos probabilidades de cumplimiento, dada la epidemia y los recortes presupuestales que sufre el sector sanitario.

Sistema sanitario del siglo XXI. ¿Otro sistema?

Conviene regresar casi veinticinco años para realizar un somero análisis del funcionamiento del sistema sanitario de principios del siglo actual, dado que afirmamos que los problemas y deficiencias en la operación no surgen en la administración presidencial de 2018 ni en años recientes.

La reforma a la LGS publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2003 incorporó un Sistema Nacional de Protección Social que operaría con recursos aportados por la Federación y serían ejercidos por las entidades federativas y el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México. El objetivo consistía en complementar las acciones de las grandes instituciones públicas de salud y brindar servicios integrales a la población que desarrolla actividades fuera del sector formal de la economía, grupo excluido de forma tradicional de los servicios de seguridad social, con la meta de alcanzar la universalización.

El Reglamento en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica en los artículos 13, 33 y 48 reitera que la cobertura es para todas las personas, así como el derecho que les asiste para obtener prestaciones de salud oportunas y de calidad idónea. Por cuanto a la inmunización preventiva contra enfermedades contagiosas,

ordena que todos los establecimientos de atención médica apliquen las vacunas ordenadas en la ley, los reglamentos, las normas oficiales mexicanas y las que en su caso determine la secretaría (Secretaría de Salud,1986).

La operación diseñada bajo un esquema descentralizado (Gómez y Ortíz, 2004) —más que de coordinación— operó con fallas e incluso hubo desviaciones de recursos públicos federales en la ejecución por parte de algunas entidades federativas; resulta oportuno reconocerlo. Las irregularidades fueron del tipo siguiente: uso de recursos para fines ajenos a la salud, pagos a personal no localizado e incapacidad de comprobar el destino de miles de millones de pesos. Estas anomalías fueron detectadas en las cuentas públicas entre 2011 y 2015 y documentadas por la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de fiscalizar la cuenta pública, el uso de recursos federales y evaluar la gestión financiera de los tres poderes y otros sujetos obligados, de conformidad con los artículos 74 y 79 de la constitución general (OpenAI, 2026).

Tan solo en la cuenta de 2011 hubo diecinueve estados que utilizaron los recursos para los servicios de salud en otras actividades. Otros los transfirieron a los organismos ejecutores de forma extemporánea o incompleta en inobservancia del condicionamiento del gasto al cumplimiento de los objetivos y fines establecidos en la normativa (ASF, 2011). Es de prever que estas conductas incidieron para frustrar los beneficios esperados, y tal vez sean las razones que justifiquen que haya millones de personas fuera del sistema público de salud y todavía subsistan enfermedades transmisibles que podrían eliminarse mediante la vacunación, no que se tengan “de vuelta”.

De aquí la suma de causas que nos llevan a la situación actual de epidemia de una enfermedad que había sido erradicada del país y de la región: millones de personas sin acceso a servicios básicos en salud; escasez de recursos para la atención y subejercicio de los asignados a las acciones de inmunización, aunado a fallas o abusos en la actuación de los responsables de los programas. Todo esto ha impactado para que sigan incumplidas las metas de universalización en los servicios, pese a múltiples ofrecimientos que reiteran de forma periódica las administraciones.

De ahí la verdad implícita en la afirmación con que finaliza este apartado: “En contextos de desigualdad, los brotes de sarampión rara vez son sorpresa; son confirmaciones tardías de fallas rutinarias” (Serván, et al, 2026).

Programa de vacunación universal. Faltantes

Dentro de las acciones conjuntas en salud por los diversos órdenes de gobierno, destaca el Programa de Vacunación Universal (programa de vacunación). Este constituye un instrumento de política gubernamental de prevención en salud orientado a disminuir la mortalidad de la población por enfermedades transmisibles prevenibles

por vacunación. El programa opera bajo la responsabilidad de la Secretaría de Salud y sus acciones priorizan a niñas, niños y adolescentes. Se lleva a cabo en todo el territorio nacional con carácter obligatorio y gratuito para toda la población, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y la Ciudad de México, dado que todas son autoridades sanitarias competentes en sus respectivos ámbitos.

Los servicios de vacunación se financian con cargo a los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, mediante la canalización y la aplicación de recursos públicos federales. El programa cuenta con una partida específica en el PEF, independiente de la asignada a la Secretaría de Salud. El esquema incluye, entre más de una docena de biológicos, la vacuna doble viral contra sarampión y rubéola. La Secretaría de Salud realiza la evaluación general de la prestación de los servicios en materia de salubridad general; dentro de éstos, la prevención en salud y la vacunación a cargo del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, uno de sus órganos desconcentrados.

Dentro de las metas del programa de vacunación 2025-2026, destacan: alcanzar y mantener al menos el 95% de cobertura en cada vacuna. Esto se debe a que aún no se ha logrado cubrir el porcentaje que asegure la inmunidad comunitaria (Secretaría de Salud, 2025, 4 de septiembre), lo cual refuerza el argumento de que este rezago constituye uno de los motivos que propició la epidemia actual, mientras que otros factores pudieron actuar como “potenciadores”.

En el indicador de esquema completo, la meta que se pretende alcanzar y mantener es del 90% de cobertura en cada grupo etario, en particular en menores de un año. Cabe destacar que la vacunación se oferta a toda la población, desde recién nacidos hasta adultos mayores. Dentro de los indicadores de desempeño destacan (Secretaría de Salud, 2025): medir el porcentaje de niños de un año con esquema completo de vacunaciones; monitorear por entidad federativa para asegurar la cobertura nacional; y registrar la cantidad de vacunas aplicadas, tanto en clínicas como en jornadas nacionales y campañas invernales.

Finalmente, en el contexto de cobertura y metas anuales, los informes del Centro muestran el reconocimiento implícito de que hubo fallas en la operación del Programa de vacunación en el periodo 2024-2025. Aunque se esperaba llegar al menos al 90% en la cobertura de inoculación, el reporte muestra que el promedio en niños de un año fue del 80.5% de cumplimiento y el año anterior en 75.69%, lo que evidencia retos para alcanzar la meta ideal (Secretaría de Salud, 2024).

Cómo se integra el financiamiento

Para la ministración adecuada de los recursos públicos, el Ejecutivo federal elabora el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación —por medio de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público que elabora el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En este documento se programa y presupuesta el gasto anual correspondiente a cada dependencia de la administración centralizada y otros entes públicos (alineados al Plan Nacional de Desarrollo), para su posterior aprobación de la Cámara de Diputados, en términos de los artículos 74, fracción IV y 134 de la Constitución.

El documento incorpora los requerimientos financieros determinados por la Secretaría de Salud para cumplir con los programas bajo su responsabilidad a lo largo del año fiscal. Esto abarca la operatividad institucional y la adquisición de medicamentos y otros insumos, como las vacunas necesarias para dar cumplimiento a los programas de vacunación universal y gratuita, además de asegurar el control de enfermedades transmisibles.

A continuación, se presenta la información contenida en el PEF respecto de los recursos presupuestales asignados a la Secretaría de Salud y, en específico al Programa de Vacunación Universal —programa de vacunación—a lo largo de siete años, desde 2018 (año de la transición en la gestión presidencial) hasta 2025 (primer año de la administración que culmina en 2030), lo que permitirá identificar patrones y confirmar tendencias.

Cabe mencionar que el gasto total en salud lo integran las partidas de la Secretaría de Salud, los institutos nacionales de salud (IMSS, ISSSTE, Sedena, Semar), gobiernos estatales y otros entes, debido a la concurrencia en el ejercicio de facultades en materia de salubridad general:

- PEF 2018: Gasto de la Secretaría de Salud: $122,557,337,320 pesos. Programa de vacunación: $413,534,730 pesos (nota: El proyecto de presupuesto contemplaba inicialmente $121,934,826,711 pesos para la Secretaría de Salud y no incorporó recursos para el programa de vacunación; fue la Cámara de Diputados la que determinó esta cantidad).
- PEF 2019: Gasto de la Secretaría de Salud: $4,678,420,281 pesos (nota: se registró un subejercicio de $1,472 millones de pesos, equivalente al 1.2%). Programa de vacunación: $447,874,111 pesos (nota: el proyecto de presupuesto contemplaba originalmente $271,733,680 pesos, casi un 50% inferior al aprobado; con posterioridad, sufrió un recorte del 32%).
- PEF 2020: Gasto de la Secretaría de Salud: $5,129,020,435 pesos (nota: incremento nominal del 4.35%. El proyecto de presupuesto contempló una suma menor: $128,589,314,373 pesos). Programa de vacunación: $447,874,111 pesos (nota: misma cantidad que el año previo).
- PEF 2021: Gasto de la Secretaría de Salud: $5,026,554,886 pesos (nota: superior en 20.3% respecto al aprobado). Programa-VU: $449,308,724 pesos (nota: disminución real del 0.3% respecto al año previo).

- PEF 2022: Gasto de la Secretaría de Salud: $5,370,220,264 mdp (nota: incremento de 27.1% en comparación con 2021). Programa-VU: $834,000,000 mdp (nota: reducción de 75% y, además, subejercicio).
- PEF 2023: Gasto de la Secretaría de Salud: $5,370,220,264 mdp. Programa de vacunación: $834,000,000 mdp (nota: no hay error, las cifras se repitieron).
- PEF 2024: Gasto de la Secretaría de Salud: $5,141,683,017 mdp. Programa de vacunación: $271,733,680 mdp (nota: el PEF 2024 propuso un recorte al presupuesto de la secretaría de -55.8%; la ASF confirmó que en el ejercicio 2024 otro programa —E036— enfocado en la atención de enfermedades contagiosas diversas al sarampión sufre una reducción neta de $9 mil 422 millones de pesos y termina el año con menos de una tercera parte de lo planeado).
- PEF 2025: Gasto de la Secretaría de Salud: $5,141,683,017 mdp. Programa de vacunación: $271,733,680 mdp (nota: el gasto destinado a todas las actividades con vínculo directo en la salud de la población, ya sea por parte de dependencias, entidades y gobiernos estatales, tendría una reducción del -12.2%, equivalente a $81.3 miles de millones de pesos —en términos reales— al pasar de $962.4 mmdp en 2024 a 881.1 mmdp).

Mientras disminuye el gasto de operación de la Secretaría de Salud, en el PEF 2024 se transfieren recursos presupuestales al organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal denominado: "Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar" (IMSS-Bienestar). A esta institución le fueron asignados: $8,736,087,765 pesos en el PEF 2024 y $109.5 mdp en el PEF 2025 (Quadratín, 2025).

Esta nueva institución fue creada mediante decreto presidencial con el objetivo de brindar atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria gratuita y de calidad a personas sin seguridad social a fin de consolidar un "sistema de salud universal" con un enfoque particular en zonas rurales o marginadas (Secretaría de Salud, 2022). De conformidad con el artículo 4º del decreto, también tiene como atribuciones, "realizar acciones de prevención de enfermedades y promoción a la salud, así como de vigilancia epidemiológica, en los términos que establezca la Ley General de Salud".

Bajo esta lógica centralista y en términos de la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 25, fracción II), las aportaciones federales transferidas a las entidades federativas retornan a la Federación. La responsabilidad por cuanto a las acciones de vacunación quedan a cargo del IMSS-Bienestar —tanto los aciertos como las fallas—, pues el decreto presidencial va en la vía de centralizar la operación e impide la participación de las entidades en la atención de los servicios por falta de recursos presupuestales.

El cambio en la operación del sistema resta atribuciones tanto a las entidades federativas como a la Secretaría de Salud en medio de una crisis sanitaria en curso. Esta situación también pudo contribuir en las fallas del programa de vacunación y

obstaculizar las metas en la cobertura de inmunización en el ámbito nacional. En suma, con estas decisiones escasean los argumentos para sostener responsabilidades en las fallas del programa multicitado fuera de la función ejecutiva.

Gasto suficiente en salud: deuda pendiente

A lo largo del tiempo, el gasto en salud ha mantenido una brecha presupuestaria de más de 3 puntos del producto interno bruto (PIB) en comparación con el nivel recomendado o deseable: 6%. En ello coinciden especialistas de carácter internacional (Méndez y Macías, 2025); sin embargo, México invierte menos de la mitad de ese porcentaje, cifra de por sí insuficiente que desciende aún más en 2025 con solo el 2.5%. Como adelantamos, la disminución paulatina del presupuesto destinado al sector sanitario inicia desde 2012, no en el periodo 2018-2024 como algunos exponen, aunque en este último lapso la reducción es mayor.

En términos sencillos, el gasto en salud decreció en de 2.9% en 2012 a 2.5% en 2022 (CIEP, 10 de octubre). Será hasta 2024 cuando ascienda a 5.2% del PIB, según reporte del INEGI (2025, 9 de diciembre); pero, con todo, el presupuesto para el sector sigue estancado por debajo del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la cual México forma parte. El presupuesto reducido para 2024 afectó el ejercicio de las principales atribuciones del sistema, tales como el fomento a la salud y la prevención de enfermedades mediante la puesta en marcha de campañas nacionales de vacunación. Dentro de los programas más castigados por la reducción destaca el de vacunación universal con $14,628 millones, el cual desciende, aún más, en 2025 con: $10,056 millones de pesos. Esto representa un decremento del 68% respecto del presupuesto previo.

El Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2024 da seguimiento al reporte de desviaciones que afectan la calidad en la gestión de los fondos y programas en materia de salud. Como resultado reporta: falta de documentación, pago de remuneraciones indebidas, conceptos no autorizados y sobrecostos. Los estados de Chiapas, Coahuila, Morelos y Veracruz tienen pendiente aclarar el 94% de los montos transferidos para la población sin seguridad social (ASF, 2025). De esto se desprende que persisten las fallas administrativas, pese al relevo de administraciones. Como se expresa en la famosa frase de la novela El Gatopardo: “Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie” (Tomasi di Lampedusa, G. trad. 2008). Parece que al final nada cambia.

Aun con la disminución de los recursos, al cierre de 2025, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporta un subejercicio de $3,21.9 millones de pesos: lo significa falta de acción, pues “no se siguió el plan inicialmente presentado” (Tiempo.com, 2025). Con este modo de proceder, la planeación resulta un ejercicio inutil.

Para cerrar esta “guerra de cifras”, el Observatorio Presupuestal de Primera Infancia (coordinado por la sociedad civil para el monitoreo regular de la asignación y ejercicio de recursos públicos, “por sus propósitos, componentes, alcances e impactos”) reporta que, “entre 2022 y 2025, el programa de vacunación experimentó un subejercicio del 70%. De cada 10 pesos aprobados, más de 7 no se ejercieron dejando sin utilizar cerca de $44, 457 millones de pesos durante dicho periodo” (Pacto por la Primera Infancia, 2025). De ahí que, de ser puntuales las cifras, no es de extrañar que el programa de vacunación multicitado sea uno de los más afectados del sector.

Por su parte, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria publica un estudio que advierte la situación crítica para el sistema con un gasto que asciende a $918,4 mil millones de pesos; solo 2.6% del PIB (CIEP, 2024). Este año no hubo incrementos para el sector aún con la crisis sanitaria.

En un texto de autoría personal publicado en 2022 expusimos el riesgo y las debilidades que implicaba el financiamiento insuficiente en el sector: “El sistema de salud no está en condiciones de responder de modo integral a las demandas y necesidades de la población ni de alcanzar la universalidad de los servicios con la efectividad requerida” (Salgado, 2022). Poco después, desgraciadamente, la crisis en la atención nos dió la razón.

Conclusiones

El rebrote del sarampión en México —una enfermedad contagiosa erradicada en el país en 2016— obliga a que se analicen las atribuciones y la operación del Sistema de Salud Pública. Este examen no debe limitarse a la perspectiva sanitaria y epidemiológica, sino que debe abarcar las dimensiones institucional y presupuestaria. La crisis sanitaria actual evidencia fallas estructurales en la garantía y protección del derecho a la salud, detonadas sobre todo por una baja cobertura de vacunación.

En este sentido, el programa de vacunación incumplió las metas de cobertura y falló en su función preventiva clave. Este declive se debe a que sufrió recortes, reasignaciones y subejercicios en el financiamiento. La gestión presupuestaria constituye uno de los factores decisivos del problema, pues el gasto en salud presenta un nivel insuficiente respecto de los estándares internacionales; sin una inversión adecuada, la universalización es inviable.

Así, la explicación más sólida de la problemática no radica en conductas individuales aisladas ni en factores externos, sino en decisiones políticas, acciones públicas y deficiencias sistémicas de los esquemas de inmunización de carácter universal y gratuito. Esto implica una responsabilidad jurídica del Estado. Si bien la atención médica opera bajo un esquema de concurrencia entre la Federación y los estados

con el propósito de que se optimice la gestión, una coordinación deficiente diluye las responsabilidades y compromete los resultados.

Determinar con precisión los distintos niveles de responsabilidad ha sido complejo debido a la opacidad en la administración pública, la fragmentación de la información oficial y las deficiencias en la rendición de cuentas de los sujetos obligados. A esto se suma la falta de homologación entre las instancias evaluadoras y los organismos encargados de recopilar y generar información. Pese al tiempo transcurrido, los recursos ejercidos y las promesas realizadas, las metas orientadas a consolidar un servicio de salud de calidad, universal y gratuito no se consolidan. La prueba más palpable de ello es el retorno de enfermedades contagiosas que asolan a poblaciones con alta desigualdad, pobreza y acceso limitado a servicios esenciales.

De este modo, se constata que los esquemas diseñados con el fin de acercar los servicios a la población son insuficientes e ineficientes para que se alcance una cobertura total, incluso preventiva. El acceso a los servicios de salud sigue siendo incompleto y desigual, lo que aleja al país del cumplimiento del compromiso asumido ante la Organización de las Naciones Unidas de alcanzar la cobertura universal hacia el año 2030.

Los problemas estructurales en la organización, operación y control de recursos del sistema no son recientes, como sugieren algunas posturas. Estas fallas en el cumplimiento de los mandatos constitucionales, legislativos y de tratados internacionales de derechos humanos se arrastran desde tiempo atrás, sin que se observe la transformación necesaria en la garantía de los derechos esenciales. Por lo tanto, se concluye que la crisis en el sector sanitario es acumulativa y estructural, no coyuntural.

Fuentes de consulta

Auditoría Superior de la Federación. (2013). Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado. Cámara de Diputados. https://imssbienestar.gob.mx/

Auditoría Superior de la Federación. (2025). Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2024, Gasto Federalizado. Salud. Cámara de Diputados. https://informe.asf.gob/

Banco Mundial. (s.f.). Microdatos. Países y economías. Grupo Banco Mundial. https://bancomundial.org/

Cámara de Diputados. (1917, 5 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/

Cámara de Diputados. (1984, 7 de febrero). Ley General de Salud. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/

Cámara de Diputados. (2013, 2 de abril). Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (CIEP). Paquete Económico 2024: Retos presupuestarios en salud. Ciudad de México: CIEP; 2024. https://paqueteeconomico.ciep.mx/

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (CIEP) Sistema de información de los objetivos de desarrollo sostenible: CIEP; 2022. https://ciep.mx/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024, 21 de octubre). CEPAL y OPS llaman a priorizar la inversión en salud para reducir la desigualdad y alcanzar los ODS en América Latina y el Caribe (Comunicado de prensa). https://cepal.org/

Congreso Constituyente. (1917, 19 de enero). Sesión ordinaria celebrada en Querétaro el viernes 19 de enero de 1917. En Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 (Tomo II, No. 43, pp. 240-252). Imprenta de la Cámara de Diputados. diputados.gob.mx/

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. https://oas.org/

Convención sobre los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas. (1989, 20 de noviembre). Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General de las Naciones Unidas. https://ohchr.org/

Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). Declaración Universal de Derechos Humanos. https://hchr.org.mx/

Diario Oficial de la Federación. (1983, 5 de enero). Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/

Diario Oficial de la Federación. (2003, 15 de junio). Decreto por el que se reforma y

adiciona la Ley General de Salud. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/
Diario Oficial de la Federación (2025, 15 de abril). Programa Sectorial de Salud 2025-2030. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
Fernández Ruíz, J., y Salgado Ledesma, E. (2007). Derecho administrativo del estado de Sinaloa. Porrúa.
Gómez, O., y Ortíz, M. (2004). Seguro Popular de Salud, Siete perspectivas. Revista Salud Pública de México, 46(noviembre-diciembre). https://scielosp.org/
Google. (2026). Gemini (Modelo v. 2.5) [Modelo de lenguaje grande].https://gemini.google.com/
Guillén, B. (2025, 16 de julio). Más de 340,000 niños no recibieron ninguna vacuna en 2024. El País. https://elpais.com/
Gutiérrez, R., y Ochoa, C. (2026, 29 de enero). Qué está pasando con el sarampión en el mundo. La vacunación no ha sido suficiente para mantener una cobertura de 95%. Gaceta UNAM. unam.mx/
Lampedusa, G. (2008). Guiseppe Tomasi de Lampedusa (G. Fernández, trad. y nota). Dirección de Literatura de la UNAM. https://materialdelectura.unam.mx/
Lozano, R. (2025, 13 de enero). El 6%: la cifra que gobierna la salud. El Economista. https://es-us.noticias.yahoo.com
Meljem, J. y Vicente, E. (2018). Concurrencia de la federación y las entidades federativas respecto del derecho a la protección de la salud, en F. Gutiérrez (Coord.), Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017 (pp. 261-293), Universidad Nacional Autónoma de México. https://archivos.juridicas.unam.mx/
Méndez, J. y Macías, A. (2025). Gasto en salud para 2026: Aumentos en hospitales y medicamentos; recortes en salud mental. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. https://ciep.mx
México. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2025, agosto). Pobreza multidimensional. Comunicado de prensa 118/2025. https://www.inegi.org.mx/
México. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2025, diciembre). Cuenta Satélite del Sector Salud en México 2024 [Boletín de prensa] https://www.inegi.org.mx/
México. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2020, marzo). Censo de Población y vivienda. Personas con afiliación a servicios de salud por entidad federativa según institución. https://www.inegi.org.mx/
México. Secretaría de Hacienda Crédito Público. (2017, 29 de noviembre). Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
México. Secretaría de Hacienda Crédito Público. (2018, 28 de diciembre). Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
México. Secretaría de Hacienda Crédito Público. (2019, 11 de diciembre). Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el

Ejercicio Fiscal 2020. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
México. Secretaría de Hacienda Crédito Público. (2020, 30 de noviembre). Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
México. Secretaría de Hacienda Crédito Público. (2021, 29 de noviembre). Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
México. Secretaría de Hacienda Crédito Público. (2022, 28 de noviembre). Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
México. Secretaría de Hacienda Crédito Público. (2023, 25 de noviembre) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx
México. Secretaría de Hacienda Crédito Público. (2024, 24 de diciembre). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2025. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
México. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008, 10 de septiembre). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis de Jurisprudencia del Pleno P./J.136/2008, Novena Época, Tomo XXVIII, p. 61. sfj2.scjn.gob.mx/
México. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2025, 2 de abril). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis de Jurisprudencia de la Primera Sala P./J.27/2025, México. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023, 26 de mayo). SCJN. Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 107/2020, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época. sjf semanal. scjn.gob.mx/
México. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015, 27 de octubre). Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 19/2015 promovida por la CND, Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/
México. Secretaría de Salud. (2026). Reporte epidemiológico nacional sobre el brote de sarampión, Informe diario, 30 de abril, Sección de estadísticas. https://www.gob.mx/
México. Secretaría de Salud. (2025, 4 de septiembre). Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia. Programa Sectorial de Salud 2025-2030. Diario Oficial de la Federación. https://gob.mx/
México. Secretaría de Salud. (2025). Lineamientos Generales 2025. Programa de Vacunación Universal (PVU). https://www.gob.mx/
México. Secretaría de Salud. (2022). Decreto presidencial por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar), Diario Oficial de la Federación 31 de agosto de 2022. https://imssbienestar.gob.mx/
México. Secretaría de Salud. (2018). Reglamento en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica. Diario Oficial de la Federación 17 de julio de 2018. https://www.diputados.gob.mx/

México. Secretaría de Salud. (1986). Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1986. https://www.diputados.gob.mx/
Monroy, Jorge. (2021, 15 de marzo). Detecta ASF deficiencias en plan de vacunación, El Economista. https://www.eleconomista.com.mx/
Muñoz, D. (2024, 31 de octubre). CEPAL y OPS piden priorizar la inversión en salud para América Latina y el Caribe. Dinero.com. https://dinero.com.sv/
OpenAI. (2026). Resumen de irregularidades de la ASF (2011-2015) [Respuesta a consulta de modelo de lenguaje a gran escala]. Chat GPT.
Organización de la Naciones Unidas. (2015, 25 de septiembre). Objetivos de desarrollo sostenible. https://www.un.org/
Organización Mundial de la Salud. (1946, 22 de julio). Preámbulo de la Constitución. https://www.who.int/
Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2022, 15 de julio). La OMS y el UNICEF dan la voz de alarma por los datos que muestran que la cobertura mundial de vacunación continuó disminuyendo en 2021 y que 25 millones de lactantes no recibieron vacunas vitales (Comunicado de prensa conjunto). https://www.who.int/
Organización Panamericana de la Salud. (2016, 15 de septiembre). Boletín de inmunización, 38(3). https://enpaho.org/
Organización Panamericana de la Salud. (2025, 19 de septiembre). Intensifies call to strengthen vaccination in light of rising measles cases in the Americas. https://paho.org/
Ortíz, J. (2026, 7 de febrero). Los 51 mil millones del programa de vacunación que no se gastaron. Programa de Vacunación E036. Emeequis. https://expreso.com.mx/
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966, 16 de diciembre).
Organización de las Naciones Unidas. httpps://ohchr.org/
Pacto por la Primera Infancia (2025). Observatorio Presupuestal en Primera Infancia: Hallazgos sobre vacunación. https://observatoriopresupuestal.pactoprimerainfancia.org.mx
Quadratín. (2026, 13 de enero). Realizó IMSS 14 millones más de atenciones médicas en 2025: Zoé Robledo. https://mexico.quadratin.com.mx/
Ramírez, E. (2026, 11 de febrero). 44 mil millones de pesos para vacunas…y no se usaron. Facebook. https://www.facebook.com/
Rodríguez, J. M. (1917, 19 de enero). Congreso Constituyente. Sesión ordinaria celebrada en Querétaro el viernes 19 de enero de 1917. En Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 (Tomo II, No. 43, pp. 240-252). Imprenta de la Cámara de Diputados. https://archivos.juridicas.unam.mx
Ruiz, J. F. (1985). El derecho a la protección de la salud y la responsabilidad del estado, en Salud Pública 27 (enero-febrero). https://ru.dgb.unam.mx/
Salgado, E. (2022). Del Seguro Popular en salud al Instituto de Salud para el

Bienestar. Entre el reto local y los compromisos internacionales, en Revista de Derecho Administrativo, No. 1, en junio 2022, México, Asociación Mexicana de Derecho Administrativo. https://burgoa-editores.mx/

Serván, E., Triana, A. y Meneses, S. (2026, 9 de marzo). Measles re-emergence in Mexico: essential public health functions under strain: The Lancet. https://www.semanticscholar.org/

Tellechea, K. (2026, 7 de enero). México llegará a 134 millones de habitantes en 2026: Conapo. Expreso, Noticias en línea. http://expreso.com.mx/

Tiempo.com. (2025, 6 de octubre). Aprieta Hacienda de más; reporta subejercicio de $321 mil millones: Redacción. https://www.tiempo.com.mx/

United States of America. Centers for Disease Control and Prevention. (2026). Global measles outbreaks. https://cdc.gov/

Vargas, M. (2022). Sistema de salud mexicano: garantía institucional del derecho a la protección de la salud en México: Revista Latinoamericana de Derecho Social, (35). https://revistas.juridicas.unam.mx/

Digitalización del Estado y acceso efectivo: límites del principio de buena administración en contextos de desigualdad digital

Martín Romero-Cruz[1]

Resumen: La digitalización de la administración pública ha sido impulsada como un mecanismo de eficiencia institucional y modernización del Estado; sin embargo, su implementación ha descansado en una presunción implícita de igualdad en las capacidades digitales de la ciudadanía que no se encuentra materialmente garantizada. El presente trabajo analiza esta problemática desde una perspectiva jurídico-doctrinal, centrada en el principio de buena administración y en la suficiencia de las garantías de acceso. A través de una estrategia metodológica basada en la triangulación entre norma, doctrina y contexto empírico, se sostiene que la digitalización no elimina las barreras de acceso, sino que las reconfigura, trasladando cargas administrativas al ámbito digital. Como resultado, se configura una asimetría estructural entre la capacidad operativa del Estado y la capacidad real de los ciudadanos para ejercer sus derechos. Se concluye que esta situación constituye una insuficiencia en la garantía jurídica de acceso que compromete el contenido material del principio de buena administración.

Palabras clave: Buena administración, digitalización del Estado, acceso efectivo, desigualdad digital, cargas administrativas.

Abstract: The digitalization of public administration has been promoted as a mechanism for institutional efficiency and state modernization. However, its implementation has relied on an implicit assumption of equality in citizens' digital capacities that is not materially guaranteed. This paper analyzes this issue from a legal-doctrinal perspective, focusing on the principle of good administration and the adequacy of access guarantees. Through a methodological approach based on triangulation between legal norms, scholarly doctrine, and empirical context, it argues that digitalization does not eliminate access barriers but rather reconfigures them, shifting administrative burdens into the digital sphere. As a result, a structural asymmetry emerges between the operational capacity of the State and the actual capacity of citizens to exercise their rights. The paper concludes that this situation constitutes an insufficiency in access guarantees, undermining the material content of the principle of good administration.

Keywords: Good administration, digitalization of the State, effective access, digital inequality, administrative burdens.

---

1 Departamento de Sociología y Administración Pública, Universidad de Sonora. Correo electrónico: martin.cruz@unison.mx; ORCID: https://orcid.org/0009-0008-5199-083X

Introducción

La digitalización de la administración pública se ha consolidado como eje de modernización estatal, orientada a mejorar la eficiencia, reducir costos y facilitar la interacción Estado-ciudadanía, como han señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, citada en este trabajo por sus siglas bibliográficas en inglés, OECD (2020), y el Banco Mundial (World Bank, 2016); sin embargo, subsiste una cuestión fundamental: si la digitalización garantiza el acceso en condiciones de igualdad o reproduce desigualdades preexistentes.

En México, el 83.1% de la población de seis años y más utiliza internet, mientras que el 73.6% de los hogares cuenta con conexión, esto de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2025). Estas cifras ocultan una distribución desigual de la conectividad. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2023) muestra que una proporción significativa de usuarios realiza trámites presenciales, evidenciando que la disponibilidad digital no equivale a uso efectivo (INEGI, 2024).

Estos datos revelan una tensión entre disponibilidad formal y accesibilidad real. Asimismo, la literatura señala que el acceso a la justicia en entornos digitales depende de la capacidad efectiva de los individuos para utilizarlos en igualdad, no solo de la existencia de plataformas (Sossin & Thompson, 2022; Quintanilla et al., 2023). De esta manera, la brecha digital trasciende su dimensión tecnológica y se convierte en un problema jurídico de garantía de derechos.

Desde el derecho administrativo, por otro lado, el principio de buena administración exige condiciones efectivas de acceso, trato equitativo y ausencia de cargas desproporcionadas (Craig, 2018; Harlow & Rawlings, 2009). La digitalización debe evaluarse, por tanto, por su compatibilidad con dichas garantías, no solo por su eficiencia. La literatura reciente identifica riesgos asociados: automatización y virtualización generan nuevas barreras para grupos vulnerables (Røhl, 2023), y la digitalización sin inclusión refuerza dinámicas de exclusión (Kemppainen et al., 2023; Liu et al., 2025).

El problema no es digitalizar, sino reconocer las condiciones en las que es compatible con el principio de buena administración. La hipótesis sostiene que la digitalización descansa en una presunción implícita de igualdad en capacidades digitales no garantizada, generando asimetría estructural entre la capacidad operativa estatal y la capacidad real ciudadana para ejercer derechos.

Este artículo tiene como finalidad analizar la digitalización desde una perspectiva jurídico-doctrinal centrada en el principio de buena administración y las garantías de acceso. Se emplea un marco teórico basado en buena administración, acceso efectivo, igualdad material, carga administrativa y protección de datos, con triangulación de

marco normativo, doctrina y evidencia empírica (Taekema, 2021; OECD, 2019). El objetivo es evaluar críticamente su compatibilidad con los estándares jurídicos de la actuación administrativa contemporánea.

Planteamiento del problema

La digitalización de la administración pública se ha promovido como estrategia para mejorar la eficiencia, reducir tiempos y simplificar la interacción Estado-ciudadanía; sin embargo, se sustenta en una presunción implícita: los ciudadanos cuentan con capacidades, recursos y condiciones suficientes para interactuar en entornos digitales en igualdad. Del mismo modo, existe la pregunta acerca de que si la presunción la puede sostenerse jurídicamente cuando los datos muestran una distribución desigual de acceso, conectividad y uso efectivo de tecnologías.

En México, esta tensión resulta indiscutible La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2024 (ENDUTIH, 2024) señala que el 83.1% de la población utilizó internet, mientras que el 73.6% de los hogares contó con conexión; no obstante, persisten desigualdades significativas: Ciudad de México y Sonora superan el 84% de conectividad; Chiapas, por otro lado, apenas alcanza el 50% de hogares con acceso (INEGI, 2025). Esta información refleja condiciones estructurales que limitan la interacción real con servicios digitales.

El problema se acentúa cuando se observa la interacción efectiva con la administración. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023 (ENCIG, 2023) indica que el 52.4% de los usuarios realizó trámites presenciales, en comparación con el 16.2% quienes realizaron dichos trámites en línea (INEGI, 2024), evidenciando que la disponibilidad digital no garantiza uso efectivo ni accesibilidad generalizada.

Desde una perspectiva jurídica, la cuestión no sólo recae sobre la desigualdad tecnológica, sino también sobre el Estado y la forma en la que ha garantizado condiciones equivalentes para el ejercicio de derechos en entornos digitalizados. Por ello, la digitalización no debe evaluarse únicamente por su eficiencia, sino por las garantías de acceso que la acompañan.

El principio de buena administración trasciende, por otro lado, la legalidad formal e incorpora accesibilidad, proporcionalidad y no discriminación. De esta manera, un procedimiento inaccesible o desproporcionado para ciertos sectores no es compatible con dicho principio, y en consecuencia, la digitalización puede transformar mecanismos de facilitación en barreras de exclusión cuando ignora condiciones reales de acceso. A esto se suma que la interacción digital implica tratamiento de datos personales, generando riesgos cuando no existen garantías equivalentes de protección, transparencia y control; la ciudadanía enfrenta así no solo dificultades de acceso, sino también vulnerabilidad dentro del sistema.

Por consiguiente, no se trata de una contradicción normativa clásica, sino de una tensión entre principios administrativos formales y condiciones materiales de implementación. La hipótesis sostiene que, al no desarrollarse de forma equivalente las garantías de acceso y protección, la digitalización genera una asimetría estructural entre la capacidad institucional del Estado y la capacidad real de los ciudadanos para ejercer sus derechos, comprometiendo el contenido material del principio de buena administración.

Pregunta de investigación

¿En qué medida la digitalización de la administración pública en México resulta compatible con el principio de buena administración, considerando la suficiencia de las garantías de acceso en contextos de desigualdad digital?

Objetivo general

Analizar, desde una perspectiva jurídico-doctrinal e interpretativa, la compatibilidad de la digitalización de la administración pública con el principio de buena administración, a partir de la evaluación de la suficiencia de las garantías de acceso en contextos de desigualdad digital.

Marco teórico

El principio de buena administración como estándar jurídico de actuación estatal

La digitalización administrativa suele justificarse por eficiencia, innovación y modernización, sin embargo, esta narrativa resulta incompleta cuando no se analiza ante los principios jurídicos que delimitan el ejercicio del poder administrativo. En particular, el principio de buena administración exige evaluar no solo la organización de los procesos estatales, sino las condiciones reales de interacción ciudadana.

En el derecho comparado, se reconoce como un estándar jurídico autónomo. El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE) garantiza el derecho a un trato imparcial, equitativo y en plazo razonable, incluyendo ser escuchado así como tener la oportunidad de acceder al expediente (European Union, 2012). Esto ha impulsado una interpretación sustantiva del principio, vinculándolo no sólo a la eficiencia organizativa, sino también a la garantía efectiva de derechos, (Craig, 2018).

Asimismo, desde la doctrina se ha señalado que la buena administración implica procedimientos accesibles, comprensibles y no excluyentes, así como también tiene la obligación de evitar cargas desproporcionadas (Harlow & Rawlings, 2009; Craig,

2018). De esta manera, la legalidad formal resulta insuficiente cuando las condiciones de acceso generan barreras que afectan derechos.

En México, este principio se expone dentro del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual impone al Estado la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, con el objetivo de interpretar la actuación administrativa por su impacto real (México, 1917). Por tanto, la buena administración no equivale a eficiencia digital, sino a la capacidad estatal de garantizar acceso efectivo, igualdad y protección.

El acceso a la justicia y las garantías de acceso como exigencias materiales

El acceso a la justicia ha sido tradicionalmente conceptualizado como el derecho a acudir a instancias jurisdiccionales o administrativas para la defensa de derechos. No obstante, la evolución doctrinal ha desplazado esta visión hacia una comprensión diferente en la que el acceso se entiende como la condición de efectividad de los derechos. Cappelletti y Garth (1978) señalaron que uno de los principales problemas de los sistemas jurídicos no es la inexistencia de derechos, sino la incapacidad de los individuos para hacerlos valer en la práctica. Esta perspectiva ha sido retomada por organismos internacionales, como es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (referida en este trabajo por sus siglas bibliográficas en inglés, OECD) la cual define el acceso a la justicia como la posibilidad real de las personas de comprender, utilizar y beneficiarse de los sistemas jurídicos en condiciones de igualdad (OECD, 2019).

En este sentido, el acceso debe analizarse como una garantía activa, que exige la intervención del Estado para eliminar barreras estructurales. Estas barreras pueden ser de carácter económico, cognitivo, tecnológico o institucional, y afectan directamente la posibilidad de ejercer derechos. Como ha señalado la literatura contemporánea, la efectividad del acceso depende no solo de la disponibilidad de mecanismos, sino de la capacidad real de las personas para utilizarlos (OECD, 2019; United Nations Development Programme [UNDP], 2022).

En el contexto de la digitalización, esta problemática se intensifica. La existencia de plataformas digitales no garantiza, por sí misma, el acceso efectivo a los servicios o mecanismos de defensa. La interacción digital requiere condiciones específicas como la conectividad, habilidades tecnológicas, comprensión de interfaces, que no están distribuidas de manera uniforme en la población.

Igualdad material y digitalización de la administración pública

La implementación de políticas públicas digitales suele sustentarse en una lógica de universalidad: todos los ciudadanos pueden acceder a los mismos servicios en línea;

sin embargo, esta premisa responde a una concepción de igualdad formal que no considera las condiciones reales de la población.

Desde la teoría de la justicia, Sen (1999) sostiene que la igualdad debe evaluarse en función de las capacidades reales de las personas para ejercer sus derechos, y no únicamente en términos de reglas formales. De manera similar, Fredman (2011) enfatiza que la igualdad material requiere considerar las diferencias estructurales que afectan el acceso a oportunidades. En el ámbito administrativo, Lipsky (1980) demostró, por otra parte, que aquellos sistemas diseñados bajo criterios de igualdad pueden generar resultados desiguales debido a la forma en que operan en la práctica. Esta idea resulta especialmente relevante en el contexto digital, donde la interacción con el Estado depende de recursos y capacidades que no han sido garantizados de manera equivalente.

La literatura sobre gobierno digital ha advertido que la digitalización puede reproducir o profundizar desigualdades existentes si no se acompaña de políticas de inclusión (OECD, 2020; World Bank, 2016). En consecuencia, la disponibilidad de servicios digitales no puede interpretarse automáticamente como ampliación del acceso.

Carga administrativa y barreras en entornos digitales

Los procedimientos administrativos no solo establecen derechos y obligaciones, sino también condiciones de interacción que implican costos para los ciudadanos. Estas condiciones pueden conceptualizarse como cargas administrativas, que incluyen tiempo, esfuerzo, recursos económicos y capacidades cognitivas. Sunstein (2021) ha desarrollado el concepto de sludge para referirse a las fricciones administrativas que dificultan el acceso a servicios y derechos. Estas fricciones no siempre son visibles, pero pueden tener un impacto significativo en la exclusión de ciertos sectores de la población.

En entornos digitales, las cargas administrativas adquieren nuevas formas. La necesidad de contar con dispositivos, conectividad, habilidades digitales y capacidad de navegación en plataformas complejas puede convertirse en un obstáculo para el acceso efectivo. Estas cargas no se distribuyen de manera equitativa, lo que genera una desigualdad en la interacción con la administración. La OCDE ha señalado que la reducción de cargas administrativas es un elemento clave para garantizar un acceso efectivo a los servicios públicos (OECD, 2017). Desde una perspectiva jurídica, la imposición de cargas desproporcionadas puede ser incompatible con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, afectando el ejercicio de derechos.

Protección de datos como garantía complementaria en la interacción digital

La digitalización de la administración pública no sólo transforma las condiciones de acceso, sino también la naturaleza de la interacción entre el Estado y la ciudadanía. La

participación en entornos digitales implica la generación, almacenamiento y tratamiento de datos personales, lo que introduce riesgos asociados a la privacidad y la seguridad.

Organismos internacionales han señalado que el gobierno digital debe incorporar garantías sólidas de protección de datos para evitar vulneraciones a derechos fundamentales (United Nations, 2022; OECD, 2020). Estas garantías incluyen transparencia en el uso de la información, mecanismos de control por parte de los ciudadanos y medidas de seguridad adecuadas. En ausencia de estas condiciones, la digitalización puede desencadenar nuevas formas de vulnerabilidad, en donde los ciudadanos no sólo enfrentarían dificultades de acceso, sino también riesgos derivados del manejo de su información personal.

Configuración teórica de la insuficiencia de garantías de acceso

A partir de las categorías analizadas, es posible identificar una estructura conceptual que explica la relación entre la digitalización del Estado y la insuficiencia de las garantías de acceso. Esto permite entender que dicha relación se manifiesta como una reconstrucción jurídico-interpretativa de las condiciones en que la interacción digital incide en el ejercicio de derechos.

La digitalización de la administración pública implica, asimismo, el traslado de servicios y procedimientos a entornos digitales, sustentado en una presunción implícita de acceso universal que se enfrenta a condiciones desiguales de conectividad, acceso a dispositivos, capacidades digitales y protección de datos. Estas desigualdades generan nuevas formas de carga administrativa en el entorno digital, lo que condiciona el acceso efectivo a los servicios públicos. En consecuencia, la digitalización no elimina las barreras de acceso, sino que propone una reconfiguración.

Desde una perspectiva jurídica, esta dinámica conforma una insuficiencia en las garantías de acceso, al no garantizarse de manera equivalente las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos. Lo anterior implica una afectación al contenido material del principio de buena administración, lo que exige accesibilidad, igualdad material y razonabilidad en la actuación estatal. Sobre esta base, se propone el modelo teórico de la figura 1.

Metodología

El presente trabajo adopta un enfoque cualitativo e interpretativo propio de la investigación jurídico-doctrinal. Este enfoque tiene como orientación identificar, reconstruir e interpretar normas, principios y categorías dogmáticas relevantes para el análisis de problemas jurídicos. La investigación doctrinal constituye una modalidad distintiva del conocimiento jurídico centrada en la interpretación, sistematización del

Figura 1. Modelo teórico de la insuficiencia de garantías de acceso en la digitalización del Estado

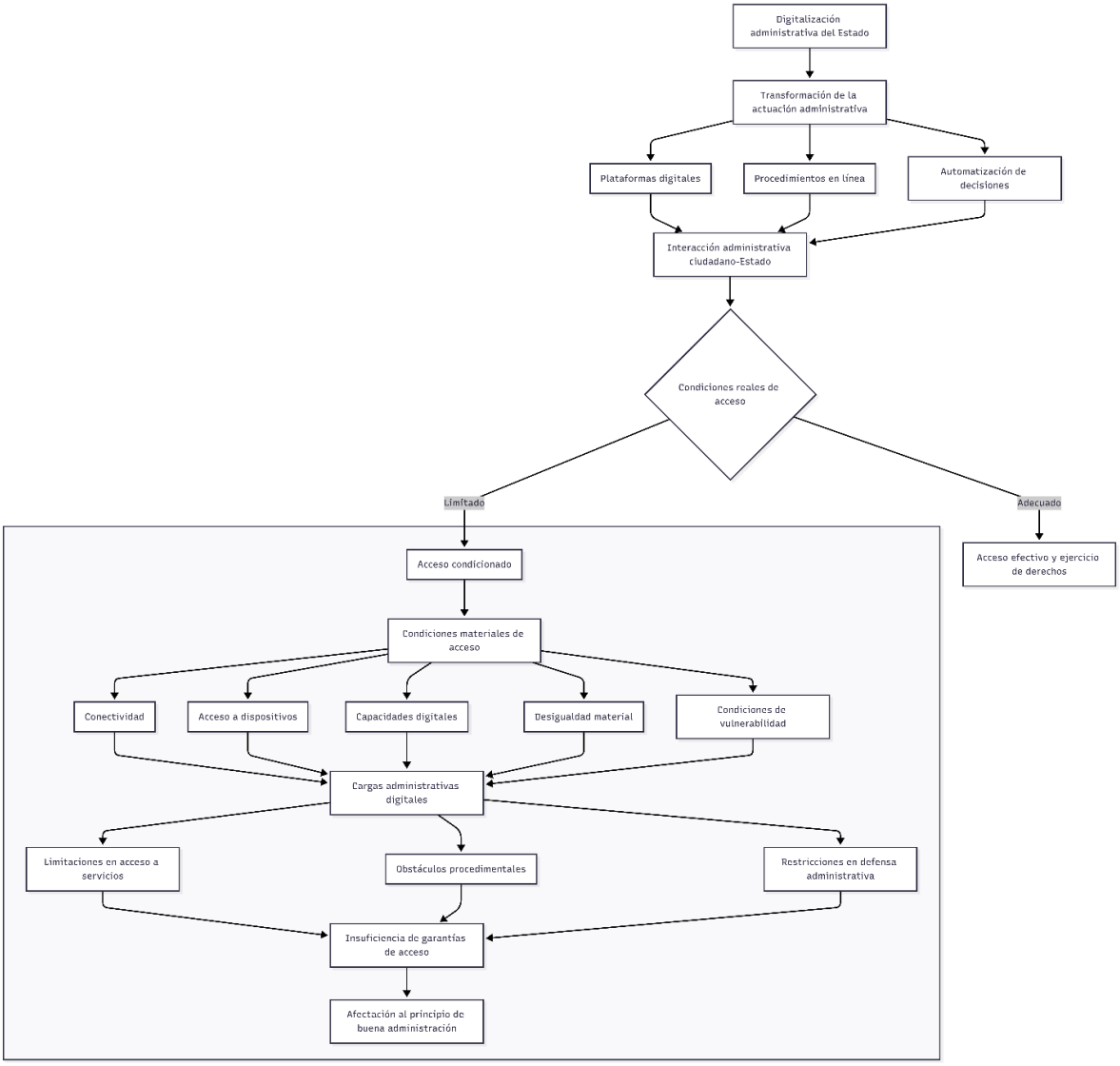


Diagrama elaborado en Mermaid

derecho vigente y clarificación de tensiones conceptuales (Dobinson & Johns, 2024; Theil, 2025).

Desde el plano epistemológico, el estudio se inscribe en un paradigma interpretativo. No busca medir empíricamente la digitalización estatal, sino comprender su sentido jurídico en vista del principio de buena administración y de las garantías de acceso. Por ello, se emplea una lectura sistemática y teleológica del marco normativo, entendida como una forma de articular reglas, principios y finalidades del orden jurídico (Dobinson & Johns, 2024; Theil, 2025).

La lectura sistemática permite relacionar principios constitucionales, reglas procedimentales y estándares administrativos. La lectura teleológica permite evaluar si la digitalización cumple o frustra los fines del orden jurídico, especialmente en materia de acceso efectivo, igualdad material y razonabilidad de las cargas administrativas (Dobinson & Johns, 2024; Theil, 2025).

La selección normativa se realizó con base en criterios de jerarquía jurídica, pertinencia material y relación directa con el problema de investigación. Por ello, se consideró el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer las obligaciones estatales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (México, 1917).

Asimismo, se incorporó el artículo 16 constitucional, debido a que la digitalización administrativa implica tratamiento de datos personales y exige valorar garantías de privacidad, seguridad y control de la información (México, 1917). Del mismo modo, se consideró la Ley General de Mejora Regulatoria, particularmente por su relación con la proporcionalidad de los trámites y la reducción de cargas administrativas (Gobierno de México, 2018).

En conjunto con el marco normativo nacional, se utilizaron estándares internacionales sobre gobierno digital, acceso a la justicia y buena administración como referentes interpretativos. Estos estándares no se emplean como normas directamente aplicables al caso mexicano, sino como criterios doctrinales y comparados para valorar el alcance contemporáneo de las obligaciones estatales frente a la digitalización (OECD, 2019, 2020; United Nations, 2022).

Como estrategia de validación argumentativa, se utiliza una triangulación jurídico-analítica entre norma, doctrina y contexto empírico. Esta articulación permite contrastar el contenido formal de las obligaciones estatales con su desarrollo doctrinal y con las condiciones materiales en que la ciudadanía interactúa con los servicios públicos digitales (Langbroek et al., 2017; Taekema, 2021).

El cruce analítico se realiza en tres momentos. En primer lugar, la norma permite identificar los deberes jurídicos aplicables en materia de derechos humanos, buena administración, proporcionalidad administrativa y protección de datos. En segundo lugar, la doctrina permite precisar el alcance conceptual de categorías como acceso efectivo, igualdad material, carga administrativa y protección de datos. En tercer lugar, los datos oficiales sobre conectividad, uso de internet y realización de trámites gubernamentales funcionan como contexto empírico para valorar si la digitalización puede considerarse jurídicamente compatible con dichas exigencias.

Este procedimiento no busca establecer causalidad ni generalizar resultados empíricos. Su finalidad es producir una interpretación jurídica fundada en la relación entre deber

normativo, desarrollo conceptual y realidad institucional. De este modo, los datos oficiales no se utilizan como prueba estadística autónoma, sino como insumos de contraste crítico frente a la presunción de acceso digital generalizado.

El análisis se estructura en torno a cinco categorías: buena administración pública, garantías de acceso, igualdad material, carga administrativa y protección de datos. Estas categorías funcionan como lentes interpretativos para evaluar la compatibilidad de la digitalización estatal con el derecho administrativo contemporáneo. En consecuencia, los resultados son de carácter reconstructivo, interpretativo y crítico, orientados en identificar insuficiencias en las garantías de acceso y proponer criterios de evaluación jurídica (Taekema, 2021; Theil, 2025).

Análisis

El proceso de digitalización de la administración pública, examinado a la luz del principio de buena administración, permite identificar una tensión estructural entre el diseño normativo de los servicios públicos y las condiciones materiales en las que la ciudadanía interactúa con ellos. La literatura especializada ha señalado que la existencia de mecanismos formales no garantiza, por sí misma, la posibilidad real de ejercer derechos, ya que dicha posibilidad depende de las capacidades efectivas de los individuos para utilizarlos (OECD, 2019). Esta distinción resulta central en el contexto de la digitalización estatal, donde la interacción con los servicios públicos se traslada a entornos que requieren condiciones específicas, conectividad, habilidades tecnológicas, comprensión de interfaces, mismas que no están distribuidas uniformemente.

Al contrastar este estándar con la evidencia empírica disponible, se observa que la interacción digital con el Estado mexicano no se produce en condiciones de igualdad. Pese a la expansión de la infraestructura digital, una proporción significativa de la población continúa realizando trámites presenciales, mientras que el uso de plataformas digitales sigue siendo limitado (INEGI, 2024). La disponibilidad tecnológica no se traduce automáticamente en accesibilidad efectiva.

Esta fisura adquiere relevancia jurídica cuando se examina el marco normativo aplicable. El principio de buena administración, que exige procedimientos accesibles y no excluyentes (Craig, 2018), encuentra sustento en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone al Estado la obligación de garantizar los derechos humanos (México, 1917). En el ámbito específico de la mejora regulatoria, el artículo 7 de la Ley General de Mejora Regulatoria establece que los trámites deben ser proporcionales y no imponer cargas innecesarias (Gobierno de México, 2018). No obstante, la implementación de plataformas digitales opera bajo una presunción implícita de capacidad tecnológica universal que, al no considerar la desigualdad digital como un costo de cumplimiento diferenciado, desplaza materialmente la carga del acceso del Estado al ciudadano.

En este contexto, la digitalización no elimina las barreras de acceso, sino que permite una reconfiguración de las mismas. Las cargas administrativas se trasladan al ámbito digital, generando nuevas exigencias de conectividad, dispositivos y navegación que no se distribuyen equitativamente (Sunstein, 2021). Adicionalmente, la interacción digital exige al administrado exponer sus datos personales en plataformas cuyo funcionamiento y medidas de seguridad le resultan frecuentemente opacos, lo que añade una capa de vulnerabilidad no prevista adecuadamente en las garantías del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México, 1917).

A partir de estos elementos, se identifica una primera implicación jurídica: la presunción de acceso universal que subyace a la digitalización administrativa no se sostiene en las condiciones reales de la población. En segundo lugar, la digitalización introduce una forma de interacción condicionada, en la que el ejercicio de derechos depende de capacidades individuales que el Estado no ha garantizado de manera equivalente. Esto implica un desplazamiento del acceso como derecho exigible hacia el acceso como posibilidad contingente.

Finalmente, el análisis permite sostener que se configura una asimetría estructural entre la capacidad operativa del Estado, incrementada por la digitalización y la capacidad real de los ciudadanos para ejercer sus derechos en entornos digitalizados. Esta asimetría no constituye únicamente una dificultad práctica, sino una insuficiencia en la garantía jurídica de acceso que compromete el contenido material del principio de buena administración y del debido proceso en sede administrativa.

En congruencia con el enfoque metodológico adoptado, el siguiente cuadro sintetiza esta reconstrucción interpretativa a partir de la triangulación entre norma, doctrina y contexto empírico.

Cuadro 1. Reconstrucción interpretativa de la insuficiencia de garantías de acceso

Categoría jurídica	Estándar normativo (México)	Desarrollo doctrinal	Contraste empírico	Resultado interpretativo
Buena administración	Art. 1º Const. (deber de garantizar derechos)	Procedimientos accesibles y no excluyentes (Craig, 2018)	Bajo uso digital pese a disponibilidad (INEGI, 2024)	La digitalización no garantiza acceso efectivo
Igualdad material	Art. 1º Const. (prohibición de discriminación por condición social)	Considerar desigualdades estructurales (Fredman, 2011)	Brechas de conectividad por región y nivel socioeconómico	La presunción de acceso universal es jurídicamente insostenible
Carga administrativa	Art. 7 LGMR (proporcionalidad en trámites)	Las cargas excluyen si no se distribuyen equitativamente (Sunstein, 2021)	Requisitos implícitos: dispositivos, conectividad, e.firma	La digitalización desplaza cargas sin evaluación de proporcionalidad
Protección de datos	Art. 16 Const. (protección de datos personales)	La digitalización implica riesgos de vulnerabilidad y opacidad	Interacción digital obligada sin garantías equivalentes de control	Acceso condicionado a exposición de datos sin tutela efectiva

Conclusiones

El análisis sostiene que la digitalización de la administración pública no garantiza por sí misma el acceso efectivo a los servicios ni el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad. Su implementación descansa en una presunción implícita de capacidades digitales homogéneas que no se respalda en las condiciones reales de acceso y uso de tecnologías.

La principal aportación del trabajo consiste en identificar que la brecha digital, en el ámbito administrativo, no debe entenderse únicamente como fenómeno tecnológico o social, sino como una insuficiencia en la garantía jurídica de acceso. La mera disponibilidad de plataformas digitales no constituye garantía suficiente; su efectividad depende de factores estructurales que el diseño institucional no ha resuelto de manera equivalente.

A partir de la triangulación entre marco normativo, doctrina y evidencia empírica contextual, se advierte que la digitalización reconfigura las barreras de acceso en lugar de eliminarlas. Las cargas administrativas se trasladan al ámbito digital, generando exigencias de conectividad, dispositivos y habilidades tecnológicas distribuidas de forma desigual. Esta dinámica produce una asimetría estructural entre la capacidad operativa del Estado y la capacidad real de los ciudadanos para interactuar con los sistemas administrativos.

Desde la perspectiva del principio de buena administración, dicha asimetría es jurídicamente relevante. La exigencia de procedimientos accesibles, proporcionales y no excluyentes, derivada del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 7 de la Ley General de Mejora Regulatoria, no se satisface cuando el acceso depende de capacidades individuales que el Estado no ha garantizado de manera equivalente. En consecuencia, la digitalización administrativa compromete el contenido material de dicho principio al transformar el acceso, de un derecho exigible, en una posibilidad condicionada. A ello se suma la vulnerabilidad derivada del tratamiento de datos personales en entornos digitales opacos, lo que tensiona adicionalmente las garantías del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una fortaleza del estudio radica en su enfoque jurídico-doctrinal e interpretativo, pues permite analizar la digitalización administrativa, no solo como una política de modernización institucional, sino como un problema de garantía de derechos. Asimismo, la triangulación entre norma, doctrina y datos oficiales permite contrastar el deber ser jurídico con condiciones materiales de conectividad, uso de internet y realización de trámites gubernamentales. Esta articulación fortalece el argumento central del trabajo y ofrece un modelo interpretativo útil para evaluar la compatibilidad de las políticas de gobierno digital con el principio de buena administración.

No obstante, el estudio presenta limitaciones que deben ser reconocidas. Al tratarse de una investigación jurídico-doctrinal, no incorpora trabajo de campo ni medición directa de experiencias ciudadanas frente a plataformas digitales específicas. Tampoco pretende establecer relaciones causales ni generalizar estadísticamente sus resultados. Los datos oficiales utilizados cumplen una función contextual y de contraste crítico, por lo que futuras investigaciones podrían complementar este análisis mediante estudios empíricos, comparaciones entre plataformas administrativas o evaluación de grupos poblacionales particularmente afectados por la desigualdad digital.

De esta manera, la evaluación jurídica de las políticas de gobierno digital no puede limitarse a criterios de eficiencia o reducción de costos. Debe incorporar estándares de accesibilidad efectiva, igualdad material, proporcionalidad de las cargas administrativas y garantías adecuadas de protección de datos. Solo bajo estas condiciones puede sostenerse que la digitalización fortalece el Estado de derecho en lugar de reproducir desigualdades estructurales.

Finalmente, el trabajo abre una línea de reflexión para futuras investigaciones orientadas a construir criterios normativos que permitan evaluar la compatibilidad de las plataformas digitales con el principio de buena administración. Resulta especialmente relevante avanzar en estándares jurídicos que distingan cuándo la digitalización facilita el acceso y cuándo se convierte en una barrera estructural para el ejercicio de derechos.

Fuentes de consulta

Cappelletti, M., & Garth, B. (Eds.). (1978). Access to justice: A world survey (Vol. 1). Sijthoff and Noordhoff.
https://books.google.com/books/about/Access_to_Justice.html?id=Iq9vxwEACAAJ

Craig, P. (2018). EU administrative law (3rd ed.). Oxford University Press.
https://global.oup.com/academic/product/eu-administrative-law-9780198831648

Dobinson, I., & Johns, F. (2024). Legal research as qualitative research. En M. McConville & W. H. Chui (Eds.), Research methods for law (pp. 9–40). Edinburgh University Press. https://doi.org/10.1515/9781399515092-006

European Union. (2012). Charter of Fundamental Rights of the European Union.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT

Fredman, S. (2011). Discrimination law (2nd ed.). Oxford University Press.
https://global.oup.com/academic/product/discrimination-law-9780199576098

Gobierno de México. (2018). Ley General de Mejora Regulatoria. Diario Oficial de la Federación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331947/Ley_General_de_Mejora_Regulatoria.pdf

Harlow, C., & Rawlings, R. (2009). Law and administration (3rd ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511809941

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EstSegPub/ENCIG_23.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2024.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/endutih/ENDUTIH_24.pdf

Kemppainen, L., Kemppainen, T., Kouvonen, A., Shin, Y.-K., Lilja, E., Vehko, T., & Kuusio, H. (2023). Electronic identification (e-ID) as a socio-technical system moderating migrants' access to essential public services: The case of Finland. Government Information Quarterly, 40(4), 101839. https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101839

Langbroek, P. M., Van den Bos, K., Simon Thomas, M., Milo, J. M., Van Rossum, W., & Van der Velden, L. (2017). Editorial: Methodology of legal research: Challenges and opportunities. Utrecht Law Review, 13(3), 1–8. https://doi.org/10.18352/ulr.411

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.
https://www.russellsage.org/publications/street-level-bureaucracy

Liu, H., Zhou, Q., & Liang, S. (2025). Digital inclusion in public services for vulnerable groups: A systematic review for research themes and goal-action framework from the lens of public service ecosystem theory. Government Information Quarterly, 42(2), 102019. https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102019

México. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma vigente). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). Behavioural insights and public policy: Lessons from around the world. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264270480-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). Equal access to justice for inclusive growth: Putting people at the centre. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). The OECD digital government policy framework: Six dimensions of a digital government. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/the-oecd-digital-government-policy-framework_f64fed2a-en.html

Quintanilla, V. D., Hugenberg, K., Hagan, M., Gonzales, A., Hutchings, R., & Yel, N. (2023). Digital inequalities and access to justice. En D. F. Engstrom (Ed.), Legal tech and the future of civil justice (pp. 225–250). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781009255301.014

Røhl, U. B. U. (2023). Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery. Government Information Quarterly, 40(4), 101864. https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101864

Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press.
https://global.oup.com/academic/product/development-as-freedom-9780192893307

Sossin, L., & Thompson, D. (2022). Digitalisation and administrative justice: An access to justice perspective. En M. Hertogh, R. Kirkham, R. Thomas, & J. Tomlinson (Eds.), The Oxford handbook of administrative justice. Oxford University Press.
https://academic.oup.com/edited-volume/38690

Sunstein, C. R. (2021). Sludge: What stops us from getting things done and what to do about it. MIT Press.
https://doi.org/10.7551/mitpress/13859.001.0001

Taekema, S. (2021). Methodologies of rule of law research: Why legal philosophy needs empirical and doctrinal scholarship. Law and Philosophy, 40(1), 33–66. https://doi.org/10.1007/s10982-020-09388-1

Theil, S. (2025). Carefully tailored: Doctrinal methods and empirical contributions. Oxford Journal of Legal Studies, 45(4), 1047–1078. https://doi.org/10.1093/ojls/gqaf029

United Nations Development Programme. (2022). Access to justice: The Global Programme for Strengthening the Rule of Law, Human Rights, Justice and Security for Sustainable Peace and Development, Phase IV. United Nations Development Programme. https://www.undp.org/rolhr/publications/access-justice-global-programme-strengthening-rule-law-human-rights-justice-and-security-sustainable-peace-and-development-phase

United Nations. (2022). United Nations e-government survey 2022: The future of digital government. United Nations.

https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2022
World Bank. (2016). World development report 2016: Digital dividends. World Bank. https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016

Ordenamiento territorial y evaluación ambiental en Veracruz: hacia una buena administración pública con cogestión ciudadana

Juan Carlos Olivo Escudero[1]

Resumen: Este trabajo argumenta que la Buena Administración Pública exige anteponer el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) a la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), pero en Veracruz esa secuencia opera al revés: la EIA evalúa proyectos sobre territorios sin planificación participativa, y la rendición de cuentas llega por la vía del daño patrimonial —documentado por el ORFIS— cuando debería llegar por la vía del derecho ciudadano. El rezago es estructural: solo el 18 % de la superficie estatal cuenta con ordenamientos decretados. Frente a ese diagnóstico, se propone el modelo de Estado Ampliado (Gramsci, García Linera) materializado en Comités de Ordenamiento como espacios de cogestión territorial vinculante. La experiencia del CUPREDER-BUAP en Cuetzalan demuestra que ese modelo es posible en México. La conclusión es política: invertir el orden actual requiere voluntad para distribuir poder territorial hacia las comunidades, no sólo recursos técnicos.

Palabras clave: Administración pública, participación ciudadana, ordenación del territorio.

Abstract: This paper argues that Good Public Administration requires placing Ecological Land Use Planning (OET) before Environmental Impact Assessment (EIA), but in Veracruz that sequence is systematically reversed: EIA evaluates projects over territories that have never been participatively planned, and accountability arrives through patrimonial damage —documented by the state auditing body ORFIS— rather than through enforceable citizen rights. The structural lag is severe: only 18% of the state's surface has decreed land use plans. Against this diagnosis, the paper proposes the Extended State model (Gramsci, García Linera) materialized in Land Use Committees as spaces of binding territorial co-governance. The CUPREDER-BUAP experience in Cuetzalan, Puebla, demonstrates that this model is feasible in Mexico. The conclusion is political rather than technical: reversing the current order requires genuine willingness to redistribute territorial decision-making power toward communities, not merely additional technical resources.

Keywords: Public administration, citizen participation, land use planning.

1 Investigador por México de la Secihti en el CIESAS-Golfo. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5123-9949.

Introducción

Hablar de la buena administración pública como un derecho fundamental —exigible y centrado en la dignidad humana— obliga a confrontar primero lo que David Graeber (2015) denominó la ley de hierro del liberalismo: esa fuerza paradójica donde cualquier reforma diseñada para reducir la burocracia termina, invariablemente, aumentando el número total de regulaciones y formularios. Bajo esta lógica, la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) y el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) corren el riesgo de quedar atrapados en lo que he llamado "rituales de purificación documental": mecanismos diseñados para que la realidad geográfica no ensucie la pulcritud técnica del expediente administrativo.

El objetivo central de este trabajo es proponer un tránsito concreto: del trámite burocrático a la toma de decisiones basada en el diálogo de saberes. El argumento se organiza en tres bloques lógicos: primero, qué instrumentos existen y cuál debe ser su relación jerárquica; segundo, cómo se aplican —y mal— en Veracruz; y tercero, qué modelo alternativo permitiría honrar el derecho a una Buena Administración.

Desarrollo

La buena administración como estándar de control: participación efectiva y rendición de cuentas

Hay una omisión en el derecho administrativo mexicano que no es accidental. La "Buena Administración" aparece dispersa en leyes y manuales como si fuera un principio de cortesía institucional —una aspiración loable, no un derecho exigible—, y esa degradación semántica tiene efectos concretos: cuando un instrumento como la Evaluación de Impacto Ambiental o el Ordenamiento Ecológico del Territorio se aplica sin un marco que los obligue a rendir cuentas frente a personas reales, se convierte precisamente en lo que Graeber llamaría "literatura fantástica": documentos perfectos sobre territorios que la administración nunca se molestó en conocer. Este apartado propone sacar la Buena Administración del glosario y convertirla en el estándar desde el cual se juzgará, en los bloques siguientes, el desempeño real de esos instrumentos en México.

Se da inicio por una de las ideas que la teoría suele evitar: ¿a quién sirve la administración pública cuando actúa? La respuesta fácil —«al interés público»— es, en realidad, una respuesta vacía, debido a que el interés público puede invocarse para justificar casi cualquier cosa si no existe un procedimiento que obligue a la autoridad a explicar, frente a quienes serán afectados, por qué esa decisión concreta es la correcta. La tradición europea continental (García de Enterría & Fernández, 2011) construyó la Buena Administración sobre los principios de legalidad, imparcialidad y eficacia; la tradición del common law la ancló en el debido proceso y el control judicial de la

discrecionalidad (Craig, 2015). Ambas necesarias, pero insuficientes para lo que aquí interesa: ya que ninguna responde con claridad qué pasa cuando la administración es legalmente impecable y territorialmente ciega, cuando el expediente cumple todos los requisitos formales pero la decisión ignora sistemáticamente el conocimiento de las comunidades que vivirán sus consecuencias.

Fue el derecho comunitario europeo el que intentó dar un paso más concreto. El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea convirtió la Buena Administración en un derecho subjetivo con contenido explícito: derecho a ser oído, acceso al expediente y obligación de motivación. Eso no es solo un catálogo de garantías procesales; es el reconocimiento de que entre la autoridad y el administrado existe una asimetría de poder que el derecho debe compensar activamente, no fingir que no existe. En México, el artículo 16 constitucional contiene los núcleos de legalidad y fundamentación, pero en la práctica ambiental mexicana esas garantías operan como umbrales mínimos de forma, no como exigencias sustantivas de fondo. Por ejemplo, un resolutivo de EIA puede estar perfectamente fundamentado en ley y ser, al mismo tiempo, una decisión que nunca escuchó a nadie ni explica por qué se aceptó el proyecto en ese territorio específico.

En este trabajo se precisan dos dimensiones que el marco general pocas veces operacionaliza: la participación efectiva y la rendición de cuentas. No son las únicas dimensiones de la Buena Administración, pero tampoco son simplemente las más importantes en abstracto, más bien son las que convierten la planificación territorial en un sistema participativo con pretensiones democráticas reales. La participación idealmente produciría la decisión al garantizar que quienes gozarán o padecerán las consecuencias de un ordenamiento o de un resolutivo ambiental hayan tenido poder real para influir en él, no solo oportunidad formal de opinar; en palabras de CUPREDER (2025), las decisiones se (co-) construyen, no solo se consultan. La rendición de cuentas la sostiene en el tiempo: permite verificar si lo decidido se cumplió, corregirlo si falló y sancionar si se ignoró. Sin participación sustantiva , los instrumentos de política ambiental como la Evaluación del Impacto Ambiental y el Ordenamiento Ecológico del Territorio son técnicamente válidos pero políticamente huérfanos. Sin rendición de cuentas, son promesas sin destinatario. Juntas, y ancladas en la planificación territorial como su campo de prueba, son las dos condiciones que permiten distinguir con mayor nitidez entre una administración que simula y una que realmente gobierna el territorio con legitimidad.

En el procedimiento de EIA, la LGEEPA prevé la posibilidad de que el público presente observaciones sobre la Manifestación de Impacto Ambiental, pero en la práctica esa ventana se abre cuando el documento ya está redactado y sobre decisiones previamente ya comprometidas por el promovente, cuando el proyecto ya tiene un diseño técnico definido y cuando modificarlo tiene un costo político y económico que nadie está dispuesto a asumir. El resultado es lo que Boaventura de Sousa Santos

(2009) llamaría una “ecología truncada de saberes”: el saber técnico del burócrata y del ingeniero tiene carta de naturaleza jurídica; el conocimiento local sobre ciclos hidrológicos, historia de inundaciones o vocación productiva del suelo es tratado, en el mejor de los casos, como dato anecdótico. Una Buena Administración que se tome en serio el principio de participación debe garantizar, al menos, que las comunidades sean informadas antes de que el proyecto está diseñado —no cuando el expediente ya circula en las oficinas gubernamentales—, que su objeción técnica tenga efectos jurídicos cuando demuestra que el proyecto viola el ordenamiento territorial, y que el conocimiento local tenga el mismo peso que el dictamen pericial. La experiencia del CUPREDER en Cuetzalan, con su metodología de Encuentro de Saberes y cartografía comunitaria (SEMARNAT-CONAHCYT, 2021), no es un experimento utópico: es la demostración de que cuando la administración renuncia al desprecio institucional por el saber campesino e indígena, la participación puede convertirse en co-decisión vinculante.

La rendición de cuentas, por su parte, no termina con la emisión del resolutivo de impacto ambiental. En esta materia los daños son con frecuencia irreversibles, lo que hace del seguimiento y la vigilancia una exigencia de primer orden, no un complemento optativo. En Veracruz, el control opera de dos maneras desarticuladas entre sí: el control social —que supone acceso real al expediente, monitoreo ciudadano de las condicionantes del resolutivo y mecanismos efectivos de denuncia— y el control institucional, donde para el caso de las obras públicas, el Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS) ha comenzado a abrir un flanco inesperadamente prometedor. Al calificar como presunto daño patrimonial el monto total de obras públicas ejecutadas sin autorización ambiental el órgano fiscalizador ha introducido un incentivo que la cultura del trámite no tenía antes: la omisión de permisos ya tiene consecuencias económicas para quienes firman los contratos. Eso no es suficiente, pero es un punto de apoyo.

Se podría objetar que este estándar es demasiado exigente para una administración con recursos limitados, presiones políticas y un rezago territorial de décadas. La objeción es comprensible, pero invierte la lógica. El derecho a la Buena Administración no se gradúa en función de la debilidad institucional: si el territorio carece de OET, esa carencia no le da cobertura para eludir a las comunidades o para actuar sin controles; al contrario, la debería obligar a reforzar la participación como mecanismo compensatorio y activar formas extraordinarias de vigilancia ciudadana. Como mostraremos en el bloque siguiente, en la práctica ocurre exactamente lo contrario: a mayor rezago en la planificación formal, menor participación real y menos fiscalización efectiva.

La EIA y el OET son instrumentos —medios, no fines— de política ambiental, y como tales solo se pueden evaluar con referencia al fin que se les atribuye. Si ese fin es la emisión de un expediente válido, entonces ambos instrumentos funcionan razonablemente bien en México: los resolutivos se emiten, los programas se elaboran, las condicionantes se cumplen. Si ese fin es una decisión pública legítima y verificable

sobre el territorio —tomada con quienes lo habitan y sujeta a control—, entonces ambos instrumentos fallan de manera estructural. Este trabajo adopta la segunda definición.

Los instrumentos de política ambiental y su relación jerárquica

Una clasificación necesaria: de los instrumentos de comando y control a la planificación territorial

Los instrumentos de política ambiental son el conjunto de mecanismos jurídicos, técnicos e institucionales mediante los cuales el Estado interviene en las decisiones sobre el uso del territorio y los recursos naturales para prevenir, mitigar o corregir daños ecológicos (Brañes, 2000). La doctrina los clasifica en tres o cuatro grandes familias: los instrumentos de comando y control —normas, permisos, prohibiciones—, los instrumentos económicos —impuestos, mercados de carbono, pagos por servicios ambientales— y los de litigio (Acquatella & Bárcena, 2005); sin embargo, también se identifican instrumentos de planificación y ordenación territorial, entre los que se encuentran la EIA y el OET (García-López, 2013). En México, esta arquitectura institucional toma forma con la promulgación de la LGEEPA en 1988, que introduce la EIA como procedimiento obligatorio y sienta las bases del ordenamiento ecológico como instrumento rector del territorio (Olivo, 2012) Desde entonces, la tensión entre los diferentes tipos de instrumentos no se ha resuelto: los económicos siguen siendo marginales, los de comando y control se aplican de manera selectiva y la planificación territorial —que debería ser el marco que articula a los demás— es precisamente la dimensión menos atendida, como lo demuestra el rezago mexicano que se analiza en este bloque.

La EIA: proceso, naturaleza jurídica y sus límites desde la participación y el control

Gómez Orea (2003) concibe la EIA como un proceso técnico-predictivo que combina análisis científico con marcos legales para minimizar impactos ex ante. Sin embargo en contextos como el mexicano ese potencial predictivo se atenúa debido a la carencia de ordenamientos territoriales vigentes en la mayor parte de la superficie nacional, es decir, predecir impactos sobre un territorio sin planificación, significa en términos médicos, diagnosticar a un paciente sin conocer su anatomía. Por otra parte, Garmendia (2005) aporta el enfoque socioambiental que la práctica mexicana ha ignorado sistemáticamente: la participación ciudadana no como apéndice del expediente, sino como eje de la decisión. Como veremos, la EIA vigente no garantiza participación efectiva ni rendición de cuentas. El artículo 28 de la LGEEPA define la EIA como “el procedimiento a través del cual la autoridad establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico”. La dicotomía entre el modelo tradicional —centrado en la metodología predictiva— y el modelo de Buena Administración —que exige un proceso dinámico, adaptativo y territorialmente anclado— es insostenible en la gestión ambiental mexicana actual. Como exigen los principios de participación efectiva y rendición de cuentas, la EIA

no puede ser un ritual documental cerrado a la comunidad ni exento de seguimiento ciudadano; su legitimidad depende de que aplique criterios territoriales previamente definidos con participación social o co-construidos, es decir su legitimidad depende de una planeación territorial diseñada con las comunidades que lo habitan.

La doctrina (Garmendia, 2005) descompone el proceso metodológico de la EIA en cinco fases: cribado (screening), determinación del enfoque (scoping), elaboración de la manifestación de impacto ambiental (MIA), emisión del resolutivo, y seguimiento de las condicionantes. Cada una de estas fases debería estar atravesada por mecanismos de participación pública efectiva. Sin embargo, en el proceso mexicano —y en Veracruz como reflejo— la participación no es tal: cuando mucho se abren ventanas de consulta que no siempre se activan, y cuando se activan ocurren tarde, con la MIA ya redactada y el proyecto prácticamente diseñado. Lo que deberían ser ventanas de participación ejecutadas en todas y cada una de esas fases —desde el cribado hasta el seguimiento— está hoy relegado en la legislación y los reglamentos mexicanos.

Esta deficiencia se agrava por dos rasgos jurídicos del resolutivo ambiental. Primero, el resolutivo no es una licencia de obra: su naturaleza es la de una "autorización de trámite" de la MIA (González Márquez, 2002) que establece condicionantes para hacer más pequeño el impacto o evitarlo, pero no sustituye el permiso de construcción municipal. Segundo, y más paradójico: si una comunidad o un tercero impugna el resolutivo y logra anular judicialmente, el efecto no es detener la obra —como se podría pensar— sino desregular: desaparecen las condicionantes ambientales porque el acto anulado era el único que las imponía. Por lo tanto, centrar la rendición de cuentas en la impugnación post hoc es un callejón sin salida. La Buena Administración exige, en cambio, participación vinculante antes del resolutivo y mecanismos de seguimiento ciudadano después de él.

El OET como pacto territorial previo y la subordinación estratégica de la EIA

Hay una secuencia en la que el derecho ambiental mexicano invierte sistemáticamente. La lógica correcta es la siguiente: primero se ordena el territorio de manera participativa, definiendo colectivamente qué usos son compatibles con sus ecosistemas, su historia y sus comunidades; luego, cuando un proyecto llega, se evalúa si respeta ese acuerdo previo. El OET establece el pacto; la EIA verifica si un proyecto concreto lo honra. Cuando esa secuencia se invierte —cuando se evalúa el impacto de un proyecto sobre un territorio que nadie ha ordenado ni acordado— la EIA deja de ser la aplicación de criterios colectivos y se convierte en una negociación discrecional entre el promotor y la autoridad, sin participación ciudadana vinculante y sin parámetro objetivo para la rendición de cuentas. En Veracruz, donde el 82% del territorio carece de OET vigente, esa inversión no es la excepción: es la norma.

El OET es el instrumento de planificación ambiental de primer nivel en México porque su función no es describir el territorio sino acordar su destino: regular e inducir los usos

del suelo a partir de un proceso que, cuando funciona, integra a los tres niveles de gobierno, a los sectores productivos y a las comunidades locales (Arriaga-Martínez, 2006). El sistema contempla cuatro modalidades —general, marino, regional y local—, pero solo la modalidad local tiene la posibilidad de ser vinculante para los particulares y es la única con amplias posibilidades de ser construida participativamente desde la base (CUPREDER-BUAP, 2025). Esa es precisamente la modalidad ausente en Veracruz. Sin OET local, la participación efectiva no tiene instrumento de aterrizaje: las comunidades pueden opinar, pero no existe el documento jurídico que obligue a la autoridad a contrastar esa opinión con un ordenamiento previamente acordado. Evaluar el impacto ambiental sin OET es operar sin diagnóstico previo: el cirujano puede ser técnicamente impecable y estar interviniendo en el órgano equivocado.

La EIA es un instrumento de visión micro y reactiva: analiza un proyecto específico una vez que ya existe una propuesta técnica definida (de los Santos, 2009) . Esa naturaleza reactiva no es un defecto en sí misma; lo es cuando opera sin el marco que debería precederla. Subordinada a un OET participativo, la EIA es una herramienta poderosa: verifica si el proyecto respeta los criterios acordados colectivamente, impone condicionantes técnicas y genera un resolutivo verificable. Desvinculada de ese marco, como ocurre en la mayor parte de Veracruz, se convierte en un documento que valida otro documento, sin que ninguno de los dos esté anclado en la realidad del territorio ni en la voluntad de quienes lo habitan. La llamada «guerra de ventanillas» no es un problema de coordinación interinstitucional: es la consecuencia directa de haber separado la evaluación del proyecto del pacto territorial que debería enmarcarla.

Un territorio sin anatomía

Que el territorio entero de Veracruz no cuente con Ordenamientos Ecológicos Locales y que solo el 18% de su superficie cuenta con ordenamientos ecológicos regionales decretados —Bobos, Coatzacoalcos, Xalapa y Tuxpan— no es un dato estadístico menor ni una carencia técnica que se explique por falta de recursos. Es el resultado acumulado de décadas de decisiones presupuestarias y políticas que priorizaron sistemáticamente otras políticas sobre la planificación del territorio. Por ejemplo, el Programa de Ordenamiento Ecológico del Estado existe como documento técnico concluido desde hace más de tres lustros; lo que no ha existido es la voluntad política de decretarlo. También existe un POEL del municipio de Alvarado técnicamente concluído desde hace más de una década pero tampoco hay voluntad política de decretar (INEC, 2014), porque ambos impondrán restricciones a usos del suelo que hoy operan sin ese marco. La ausencia del OET no es un vacío: es una posición. Y como toda posición, tiene beneficiarios: la urbanización con especulación inmobiliaria en la llamada Riviera Veracruzana, un ecosistema costero con valiosos bienes ambientales amenazados.

La consecuencia más inmediata de esa posición es la que ya se describió en el bloque anterior: sin OET vigente, la EIA evalúa en el vacío, la participación ciudadana no tiene

instrumento de aterrizaje y la rendición de cuentas carece de parámetro objetivo. Pero hay una consecuencia adicional que el análisis jurídico tradicional suele ignorar porque no encaja en sus categorías: el costo fiscal. Cuando la administración ejecuta obra pública sin los permisos ambientales que el OET debería enmarcar y la EIA debería completar, no solo viola el ordenamiento jurídico ambiental. Genera un pasivo patrimonial que el ORFIS ha comenzado a cuantificar con una precisión que el propio sistema de participación ciudadana nunca tuvo.

El caso de una obra de drenaje (tragatormentas) en Xalapa es paradigmático no por su cuantía —aunque una observación de daño patrimonial superior a nueve millones de pesos por una sola obra no es trivial— sino por lo que revela sobre la arquitectura de incentivos del sistema. Durante años, omitir permisos ambientales tuvo un costo político bajo y un costo jurídico difuso: las sanciones eran improbables, los plazos de prescripción largos y la ciudadanía afectada carecía de mecanismos efectivos para exigir cuentas. Lo que cambió no fue la conciencia ambiental de los funcionarios ni la presión social de las comunidades: fue la integración del resolutivo de impacto ambiental en la Apertura Programática del ORFIS (2026) como requisito de validación del gasto. A partir de ese momento, omitir el permiso ambiental dejó de ser un riesgo ambiental abstracto para convertirse en un riesgo patrimonial concreto y personal para quien firma el contrato.

Eso es, simultáneamente, un avance y un síntoma preocupante. Es un avance porque introduce el único incentivo real que el sistema había generado hasta ahora para tomarse en serio los instrumentos ambientales. Es preocupante porque revela que ese incentivo llegó por la vía equivocada: no por la presión de comunidades empoderadas con OET participativos y mecanismos de control ciudadano, sino por la amenaza de responsabilidad resarcitoria individual. Una Buena Administración no debería necesitar que el órgano fiscalizador amenace con daño patrimonial para que sus funcionarios respeten los derechos territoriales de las comunidades. Debería haber un sistema donde esas comunidades pudieran exigir ese respeto directamente, antes de que la obra se ejecute y el daño sea irreversible.

La paradoja veracruzana es entonces la siguiente: el rezago en planificación territorial participativa ha sido tan profundo y tan prolongado que el control de responsabilidad administrativa ha llegado a ocupar el espacio que el control ciudadano nunca logró llenar. El ORFIS hace lo que los Comités de Ordenamiento deberían haber hecho: poner un costo real al incumplimiento. Pero lo hace después, cuando el territorio ya fue transformado, cuando la obra ya está ejecutada y cuando la comunidad que debió participar en la decisión solo puede observar cómo se discute en quién asume la responsabilidad administrativa y el resarcimiento del daño a la hacienda pública. Invertir esa secuencia —construir primero el control ciudadano para que el control patrimonial sea el último recurso y no el primero— es exactamente lo que el modelo de Estado Ampliado que se desarrolla en el bloque siguiente propone como alternativa.

Resulta paradójico que, mientras el gobierno federal impulsa y financia (muy modestamente) la Estrategia Nacional de Ordenamiento Ecológico Participativo (ENOEP) en diversos municipios del país para construir "instrumentos vivos" desde la base social, Veracruz no haya capitalizado este esfuerzo para cerrar su vacío de planificación. La conclusión es inevitable: el Estado debe retomar con urgencia la inversión en planificación territorial participativa, no como gasto burocrático, sino como la base indispensable para garantizar una Buena Administración que proteja el patrimonio natural.

El modelo alternativo: Estado ampliado, comités de cogestión territorial

Los dos bloques anteriores describieron un sistema que produce mala administración territorial de manera estructural: un federalismo que diluye responsabilidades sin distribuirlas democráticamente, un rezago en planificación participativa que es decisión política más que carencia técnica, y un modelo de rendición de cuentas que llega por la vía de la responsabilidad administrativa cuando debería llegar por la vía del derecho humano a un medio ambiente sano. Frente a ese diagnóstico, la pregunta no es si hace falta un modelo alternativo sino si ese modelo existe ya, aunque sea de manera embrionaria, y qué condiciones requeriría para funcionar en Veracruz. La respuesta que este trabajo propone tiene dos componentes: un marco teórico que explica qué tipo de arquitectura institucional hace posible la participación efectiva y la rendición de cuentas, y una experiencia empírica que demuestra que esa arquitectura no es una construcción académica sino algo que ya ocurrió en un territorio mexicano.

El Estado ampliado como arquitectura de cogestión: los comités de ordenamiento ecológico

El concepto de Estado Ampliado, de Raigambre Gramsciana (Gramsci, 1980), propone algo más preciso de lo que suele leerse en sus usos contemporáneos: no simplemente que el Estado debe abrirse a la sociedad civil, sino que la legitimidad del poder político depende de su capacidad para articular, en estructuras con fuerza jurídica, los intereses y saberes de quienes serán gobernados. En materia territorial, eso significa que un ordenamiento ecológico no puede ser legítimo si fue producido por técnicos para ser aplicado sobre comunidades que no participaron en su construcción. Como argumenta García Linera (2009), la destrucción de las estructuras colectivas intermedias no solo debilita a las comunidades: debilita al propio Estado, que pierde la capacidad de conocer el territorio que pretende gobernar y queda reducido a administrar expedientes sobre una geografía que no comprende.

Los Comités de Ordenamiento Ecológico Territorial son la materialización institucional de ese principio. No son órganos consultivos ni mesas de diálogo: son espacios de co-decisión donde funcionarios de los tres niveles de gobierno, sectores productivos y comunidades locales construyen conjuntamente los criterios que determinarán qué usos son compatibles con el territorio. Tres rasgos los distinguen de los mecanismos

de participación que el sistema actual ofrece y que los bloques anteriores mostraron como insuficientes: tienen representatividad real porque integran a quienes habitarán las consecuencias de las decisiones, no solo a quienes las firman; tienen autonomía de los ciclos electorales porque su mandato es territorial y de largo aliento, no político y de corto plazo; y producen actos con fuerza jurídica porque el ordenamiento que construyen no es una recomendación sino un pacto que la autoridad está obligada a respetar y que puede ser fiscalizado. Es necesario precisar que esta arquitectura no es el entramado de ONG o asociaciones civiles que el modelo neoliberal institucionalizó como "concertación" o "gobernanza": esa forma de participación operó frecuentemente a través de mediadores profesionales que atomizan al ciudadano sin darle poder real de decisión. Lo que se propone aquí es exactamente lo contrario: organizaciones de base comunitaria con capacidad técnica y fuerza jurídica suficiente para defender el pacto territorial que representan.

Cuetzalan como evidencia de posibilidad

La experiencia más relevante para valorar si este modelo es viable en México no está en la literatura académica sino en un municipio de la Sierra Norte de Puebla. El Ordenamiento Territorial Integral de Cuetzalan del Progreso, construido entre 2008 y 2010 con la metodología del CUPREDER-BUAP(2025) y con la participación activa de la cooperativa Tosepan Titataniske, no es un experimento piloto ni un caso excepcional: es la demostración empírica de que un OET local participativo puede convertirse en un escudo jurídico efectivo frente a proyectos extractivistas cuando está construido con la suficiente densidad técnica y social para ser defendido ante tribunales y ante autoridades federales (Toledo, 2011).

Lo que hizo posible ese resultado no fue la buena voluntad de las autoridades ni la excepcionalidad cultural de la comunidad: fue una metodología específica. El Encuentro de Saberes no consulta a la población sobre un plan ya diseñado; la integra en la co-construcción del modelo desde el diagnóstico territorial, articulando el rigor científico-técnico con el conocimiento ancestral y la experiencia cotidiana de los pobladores. La cartografía colaborativa, mediante herramientas de mapeo comunitario y sistemas de información geográfica participativa, convierte ese conocimiento en un instrumento jurídicamente utilizable: el mapa deja de ser una representación técnica del territorio para convertirse en una representación espacial de la voluntad colectiva (Rambaldi et al., 2006). Esa es la diferencia entre una consulta que produce observaciones y una participación que produce derechos.

La lección de Cuetzalan para Veracruz no es que el modelo sea exportable mecánicamente: los contextos organizativos, históricos y culturales difieren de manera significativa. La lección es más precisa y más exigente. Si en Cuetzalan fue posible construir un OET local participativo que resistió la presión de proyectos mineros y de hidrocarburos, la pregunta que Veracruz debe responder no es si ese modelo es deseable sino por qué no ha ocurrido aquí. Y la respuesta, a la luz de los bloques

anteriores, no es técnica: es política. No ha ocurrido porque construir ese modelo requiere invertir en planificación participativa antes de que lleguen los proyectos, y esa inversión previa tiene un costo político para quienes hoy se benefician de que el territorio permanezca sin ordenar.

Lo que el modelo revierte y lo que exige

Visto desde los argumentos que este trabajo ha construido, el modelo de Estado Ampliado con Comités de cogestión no es una propuesta nueva sino la inversión sistemática de los tres problemas que los bloques anteriores describieron. Donde el federalismo diluye responsabilidades sin distribuirlas democráticamente, los Comités las anclan en el territorio y en quienes lo habitan. Donde el rezago convierte la ausencia de OET en una posición que beneficia a quienes operan sin marco previo, la planificación participativa convierte ese mismo territorio en un pacto que la autoridad está obligada a respetar. Y donde la fiscalización patrimonial del ORFIS llega después del daño, el control ciudadano que los Comités ejercen llega antes de que la obra se ejecute, cuando todavía es posible cambiar la decisión.

Eso no significa que el modelo sea sencillo ni que sus condiciones estén dadas en Veracruz. Requiere inversión sostenida en capacidades técnicas municipales, voluntad política para decretar los ordenamientos que ya existen como documentos y una reforma institucional que dé a los Comités de Ordenamiento la fuerza jurídica necesaria para que sus decisiones sean vinculantes y no meramente orientadoras. Ninguna de esas condiciones se cumple hoy. Pero la pregunta que este trabajo deja abierta no es si el modelo es perfecto sino si la alternativa —seguir administrando un territorio sin anatomía, con una EIA desanclada y con la fiscalización como único incentivo para cumplir la ley ambiental— es sostenible. La evidencia de los bloques anteriores sugiere que no lo es, y que el costo de esa insostenibilidad lo siguen pagando, como siempre, quienes menos poder tienen para evitarlo.

Conclusiones

Este trabajo partió de una omisión y llegó a una inversión. La omisión es conocida: la Buena Administración existe en el derecho mexicano como principio retórico pero no como derecho exigible con contenido material preciso. La inversión es el hallazgo que los tres bloques construyeron progresivamente: en Veracruz, los instrumentos de gestión ambiental no solo funcionan mal; funcionan al revés. La EIA evalúa proyectos sobre territorios que nadie ha ordenado participativamente. El OET existe como documento técnico pero no como decreto, porque decretar impondría restricciones a quienes hoy operan sin ese marco. Y la rendición de cuentas llega por la vía del daño patrimonial —el ORFIS cuantifica el costo fiscal de omitir permisos— cuando debería llegar por la vía de los derechos humanos: comunidades con poder real de decisión sobre el territorio que habitan, antes de que la obra se ejecute y el daño sea irreversible.

Esa inversión no es accidental ni meramente técnica. Es el resultado de decisiones políticas acumuladas que priorizaron otras políticas inmediatas sobre la planificación del territorio, y que construyeron un sistema de incentivos donde cumplir con los instrumentos ambientales tenía un costo político alto y un beneficio inmediato bajo. Lo que cambió no fue la conciencia ambiental de los funcionarios sino la incorporación del resolutivo de impacto ambiental en la Apertura Programática del ORFIS: a partir de ese momento, omitir el permiso deja de ser un riesgo ambiental abstracto para convertirse en un riesgo de responsabilidad administrativa concreto. Ese es un avance real, pero es también un síntoma: una Buena Administración no debería necesitar la amenaza de responsabilidad resarcitoria para respetar los derechos territoriales de las comunidades.

La experiencia del CUPREDER-BUAP en Cuetzalan, Puebla, demuestra que el orden correcto es posible en México. No porque Cuetzalan sea replicable mecánicamente, sino porque demuestra que cuando el OET se construye participativamente antes de que lleguen los proyectos, la EIA deja de ser una negociación discrecional para convertirse en la verificación de un pacto previamente acordado, y los Comités de Ordenamiento dejan de ser órganos de consulta para convertirse en sujetos de cogestión con fuerza jurídica real. Lo que Veracruz necesita no es importar el modelo de Cuetzalan sino responder con honestidad por qué ese modelo no ha ocurrido aquí, y la respuesta no está en la falta de recursos técnicos sino en la ausencia de voluntad política para construir instrumentos que distribuyan poder territorial hacia las comunidades.

La pregunta que este trabajo deja abierta no es institucional sino política: ¿quién tiene incentivo para invertir el orden actual? El funcionariado que hoy opera sin OET no enfrenta consecuencias por esa ausencia mientras el ORFIS no audite. Las comunidades que deberían exigir ese OET carecen de los mecanismos jurídicos para hacerlo antes del daño. Y los promotores que se benefician de evaluar proyectos sin marco territorial previo tienen razones precisas para que ese vacío se mantenga. Cambiar ese equilibrio de incentivos es la condición previa para que cualquier reforma institucional —incluida la que los Comités de Ordenamiento representan— tenga efectos reales y no se convierta en una nueva capa de simulación sobre las que ya existen.

Declaración de uso de IA

Durante la elaboración de este manuscrito, el autor utilizó dos herramientas basadas en modelos de lenguaje de gran escala (LLM): 1) DeepSeek (深度求索, 2026), modelo de lenguaje general, como apoyo en tareas de bajo y mediano riesgo: reestructuración de la secuencia argumentativa de los bloques temáticos, generación de sugerencias de títulos, y revisión de claridad redaccional en pasajes específicos; y Elicit (Ought, 2026), asistente de investigación basado en IA, utilizado para la búsqueda y recuperación de

literatura académica relevante sobre evaluación de impacto ambiental, ordenamiento territorial y buena administración pública. Se aplicaron filtros manuales y se verificó cada referencia recuperada con las fuentes originales. Ni Deepseek ni Elicit fueron empleados para generar resúmenes ni argumentos relevantes. Todo el contenido sustantivo — incluyendo el planteamiento teórico, el análisis del caso veracruzano y el poblano, la interpretación de las fuentes jurídicas y la propuesta del modelo de Estado Ampliado — fue desarrollado directamente por el autor. Las sugerencias del LLM fueron evaluadas críticamente, modificadas cuando se consideró necesario y contrastadas con las fuentes primarias y secundarias citadas en el texto. No se utilizó la IA para generar datos, argumentos concluyentes o citas falsas. El autor asume la responsabilidad exclusiva por la originalidad, exactitud e integridad del trabajo presentado.

Fuentes de consulta

Acquatella, J. & Bárcena, A. (Eds.). (2005). Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Azqueta Oyarzun, D. (2007). Introducción a la economía ambiental (2.ª ed.). McGraw-Hill.

Brañes, R. (2000). Manual de derecho ambiental mexicano (2.ª ed.). Fundación Mexicana para la Educación Ambiental / Fondo de Cultura Económica.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), art. 41.

Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales [CUPREDER-BUAP]. (2025). Trayectoria, proyectos de investigación-acción y gestión de riesgos: 30 años del CUPREDER [Exposición/Compendio de proyectos]. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Craig, P. (2015). Administrative Law (8ª ed.). Sweet & Maxwell.

De los Santos, E. V., & López, J. F. (2009). Impacto ambiental: una herramienta para el desarrollo sustentable. AGT Editor.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2011). Curso de Derecho Administrativo (15ª ed., vol. I). Civitas.

García Linera, Á. (2009). La potencia plebeya: Acción colectiva y formas tradicionales, modernas y posmodernas de organización (P. Stefanoni, Ed.). CLACSO / Siglo del Hombre Editores.

García López, T. (2013). Derecho ambiental mexicano: Introducción y principios. Bosch México.

Garmendia, S., Salvador, A., Crespo, C. & Garmendia, L. (2010). Evaluación de Impacto Ambiental. Pearson.

Gómez Orea, D. (2003). Evaluación del impacto ambiental: un instrumento preventivo para la gestión ambiental (2.ª ed.). Mundi-Prensa.

González Márquez, J. J. (2002). La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación. UAM-Porrúa.

Graeber, D. (2015). La utopía de las normas. De la tecnología, la estupidez y los secretos placeres de la burocracia. Ariel.

Gramsci, A. (1980). Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno (J. Aricó, Trad.). Nueva Visión. (Obra original publicada en 1949).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (2014). Informe de logros institucionales 2014. Gobierno de México.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [LGEEPA]. (1988). Diario Oficial de la Federación.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. (2020). Gaceta Oficial del Estado.

Nieto, A. (2008). El desgobierno de lo público. Ariel.

Olivo Escudero, J. C. (2011). La Evaluación de Impacto Ambiental en México desde

la Perspectiva de la Unión Europea. [Tesis Doctoral]. Universidad de Alcalá.
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz [ORFIS]. (2026). Apertura Programática para la Fiscalización de la Cuenta Pública.
Rambaldi, G., Kyem, P. A. K., McCall, M. & Weiner, D. (2006). Participatory spatial information management and communication in developing countries. The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries, 25(1), 1–9.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2021). Estrategia Nacional de Ordenamiento Ecológico Participativo.
Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). Tesis 1a./J. 22/2018. Derecho a ser oído en procedimiento administrativo sancionador. Semanario Judicial de la Federación.
Toledo, V. M. (2011). La agroecología en Latinoamérica: tres revoluciones, una misma transformación. Agroecología, 6, 37–46.

El presupuesto para el desarrollo de la educación

Agustín Eduardo Carrillo Suárez[1]

Resumen: El presente trabajo analiza la evolución de la política educativa en México entre los años 2000 y 2024, así como el comportamiento del financiamiento público destinado a la educación en México durante el periodo 2012-2025. A partir de un enfoque histórico-documental, se examinan las principales reformas implementadas en las distintas administraciones federales, destacando los cambios relacionados con la calidad educativa, la evaluación, la profesionalización docente, la equidad, la inclusión y la rectoría del Estado. El fortalecimiento del derecho a la educación requiere de políticas públicas estables, mecanismos institucionales de evaluación y una adecuada articulación, con el propósito de consolidar un sistema educativo capaz de responder a los retos del desarrollo nacional.

Palabras clave: Política educativa; financiamiento educativo; presupuesto público; derecho a la educación; sistema educativo mexicano.

Abstract: This paper analyzes the evolution of educational policy in Mexico between 2000 and 2024, as well as the behavior of public funding allocated to education in Mexico during the period 2012-2025. Using a historical-documentary approach, it examines the main reforms implemented by different federal administrations, highlighting changes related to educational quality, assessment, teacher professionalization, equity, inclusion, and state governance. Strengthening the right to education requires stable public policies, institutional evaluation mechanisms, and proper coordination, with the aim of consolidating an education system capable of meeting the challenges of national development.

Keywords: Educational policy; educational funding; public budget; right to education; Mexican educational system.

Introducción

La educación en México ha desempeñado un papel fundamental en la construcción del Estado y en la configuración de su identidad social, cultural y política. A lo largo de su historia, las políticas educativas han reflejado las aspiraciones, prioridades y desafíos de cada época, convirtiéndose en un espacio donde confluyen proyectos de modernización, demandas de justicia social y distintas concepciones sobre el desarrollo

1 Profesor de carrera titular "C" de tiempo completo en la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-5196-7468

nacional. Por ello, la evolución del sistema educativo permite comprender no sólo los cambios en materia de enseñanza y aprendizaje, sino también las transformaciones más amplias de la vida pública mexicana.

Durante las últimas décadas, la educación ha ocupado un lugar central en el debate público. Reformas constitucionales, procesos de descentralización, mecanismos de evaluación, políticas de inclusión y nuevos modelos pedagógicos han redefinido constantemente los objetivos y alcances de la acción educativa del Estado. Estas transformaciones han estado acompañadas por discusiones sobre calidad, equidad, formación docente, autonomía institucional y gobernanza educativa, temas que continúan siendo relevantes para comprender los retos actuales del sistema.

Considero pertinente señalar que durante seis años me desempeñé como Director General de Asuntos Jurídicos en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), experiencia que me permitió conocer de manera directa a los principales actores del sistema educativo, así como los procesos institucionales relacionados con la evaluación, el diseño de políticas públicas y la implementación de reformas educativas. Esta trayectoria profesional aporta una perspectiva práctica al análisis que aquí se desarrolla y complementa la revisión de las distintas corrientes de pensamiento que han influido en la educación mexicana.

La comprensión de este proceso se enriquece con las aportaciones de diversos especialistas. Jaime Torres Bodet concibió la educación como un medio para la formación integral de la persona y el fortalecimiento de la responsabilidad social; Pablo Latapí y Sylvia Schmelkes destacaron su dimensión ética y su carácter de derecho humano; Carlos Ornelas analizó la educación como un espacio de disputa y ejercicio del poder; Gilberto Guevara Niebla reflexionó sobre los desafíos institucionales del sistema educativo y la función docente; mientras que Eduardo Backhoff subrayó la importancia de la evaluación y la generación de evidencia para impulsar la mejora continua.

A partir de estas perspectivas, el presente estudio examina la evolución de la política educativa en México entre 2000 y 2024 con el propósito de identificar sus principales transformaciones, continuidades y desafíos. El análisis busca explicar cómo las distintas administraciones han concebido la educación como un instrumento de desarrollo social y cuáles han sido los efectos de sus decisiones en la organización, orientación y resultados del sistema educativo nacional.

Administración sexenal 2000–2006

La administración 2000–2006 representó una transición que impulsó la calidad, la equidad, la evaluación, la tecnología y la descentralización, con el objetivo de hacer

efectivo el derecho a la educación en un sistema marcado por desigualdades.

1. Contexto y transición política

La alternancia generó expectativas de mejora en transparencia y calidad. El derecho a la educación comenzó a concebirse no sólo como acceso, sino también como condiciones reales de aprendizaje, frente a desigualdades persistentes.

2. Ejes de política educativa

La política educativa prioriza la calidad y la equidad, fortaleció la evaluación con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), promovió el uso de tecnologías como Enciclomedia, impulsó la descentralización y amplió la cobertura en distintos niveles educativos.

3. Formación moral y ciudadanía

Se mantuvo la dimensión ética de la educación. En este sentido, Pablo Latapí Sarre afirma:

"La formación moral constituye una dimensión esencial del acto educativo, porque la enseñanza de valores sustenta la vida democrática y la justicia social" (Latapí Sarre, 1999, p. 35).

4. Institucionalización y poder estatal

Ornelas Navarro afirmaba que "la educación ha sido históricamente un campo donde el Estado ejerce el poder para construir consenso y controlar los procesos de socialización" (Ornelas Navarro, 2008, p. 27). Dicha premisa se evidencia cuando en esta administración, se incorpora en nuevos mecanismos de evaluación y gobernanza.

5. Evaluación y calidad educativa

Asimismo, la evaluación fue un eje clave para la política pública, orientada a garantizar calidad y transparencia. Véase lo anterior en línea con Backhoff Escudero, quien sostiene que la educación debe responder a estándares de calidad, equidad y rendición de cuentas (Backhoff Escudero, 2018).

6. Cobertura, equidad e inclusión

Si bien existió una incorporación de tecnología y ampliación de cobertura, persisten brechas estructurales, problemática que advierte Schmelkes debido a que "el acceso no basta si no hay condiciones para aprender y permanecer" (Martínez Rizo, 2019).

7. Implicaciones para el derecho a la educación

Existió una visión integral del derecho a la educación, incluyendo el acceso, permanencia y aprendizaje. No obstante, los resultados hicieron evidencia de la necesidad de condiciones reales para garantizar calidad y equidad, dado que "la educación requiere recuperar el sentido ético y profesional de la enseñanza, al superar la burocracia y la obediencia ciega", esto en palabras de Guevara Niebla (2006, p. 645).

Administración sexenal 2006–2012

El periodo fue una etapa centralizada en la calidad, la evaluación, la equidad, la tecnología y una articulación del sistema, volviéndolo una fase de modernización educativa.

1. Contexto y desafíos

Existían problemáticas en el sistema como la deserción, desigualdades y bajo revestimiento en niveles superiores, lo que llevó a replantear que el derecho a la educación no sólo involucra acceso, sino también una calidad en el aprendizaje.

2. Ejes principales de política educativa

En concordancia con este enfoque, se promovió la articulación de la educación básica y media superior, la evaluación como política de Estado y la implementación de estrategias tecnológicas, de equidad e inclusión para ampliar las oportunidades educativas de los sectores más vulnerables.

3. Formación moral y ciudadanía

Al destacar que la educación es fundamental para el desarrollo de los valores democráticos y el futuro de la sociedad (Calderón, 2006), se retoma una idea presente en autores como Latapí Sarre, quien reconoce la formación moral como una dimensión esencial de la educación (1999, p. 35) y Torres Bodet, para quien esta debe promover la dignidad y la responsabilidad social (1961, p. 42).

4. Institucionalización y poder del Estado

El fortalecimiento de los mecanismos de evaluación estandarizada reforzó la capacidad de intervención del Estado en el ámbito educativo, lo que coincide con la tesis de Ornelas Navarro de que la educación constituye un espacio de ejercicio del poder estatal (2008, p. 27).

5. Cobertura y resultados

Pese a la expansión de la cobertura educativa, la deserción persiste, lo que coincide con la advertencia de Guevara Niebla de que el desafío no es sólo el acceso, sino también la permanencia y la calidad del aprendizaje.

6. Tensiones estructurales

Pese a los avances, continuaron las tensiones entre calidad y equidad, estandarización y diversidad, cobertura y aprendizaje, además de los retos asociados al uso de tecnologías y a la profesionalización docente en contextos marcados por la burocracia.

7. Implicaciones para el derecho a la educación

Se fortaleció la idea de una educación con calidad, equidad e inclusión; sin embargo, se evidenció que el acceso es insuficiente sin condiciones reales de aprendizaje. Las

perspectivas de Latapí, Torres Bodet, Ornelas Navarro y Backhoff muestran avances normativos, pero también rezagos en equidad y resultados.

Administración sexenal 2012-2018

La administración 2012–2018 estuvo marcada por la Reforma Educativa de 2013, centrada en la calidad, la evaluación docente, la rectoría del Estado y la rendición de cuentas, lo que generó tensiones políticas y magisteriales.

1. Contexto y objetivos

La reforma prioriza la educación como eje nacional, buscando fortalecer el control estatal, profesionalizar al magisterio y garantizar calidad, estableciendo el "máximo logro de aprendizaje" como mandato constitucional (DOF, 2013). En este sentido, Ornelas Navarro señaló:

"[...] El Estado retomó el control de los procesos de ingreso, promoción y permanencia docente" (Ornelas, 2015, p. 38).

2. Reforma y paradigma de calidad

Se consolidó un enfoque centrado en la calidad con base en evaluación estandarizada y el fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Backhoff advirtió:

"Cuando la evaluación se convierte en un fin en sí mismo [...] burocratiza el aprendizaje" (Backhoff, 2018, p. 6). El modelo generó tensiones al responsabilizar directamente al docente.

3. Formación docente y dimensión ética

Aunque se impulsó la profesionalización docente, diversos autores advirtieron los límites de un enfoque centrado en la evaluación. Latapí sostuvo que "[...] la educación no puede reducirse a un sistema técnico de evaluación" (2003, p. 59), mientras que Guevara Niebla señaló que toda reforma educativa requiere una transformación cultural (2014, p. 72). Ambas posturas ponen de relieve el rezago del componente ético y pedagógico en las políticas educativas.

4. Inclusión y justicia social

Al definir la calidad educativa como la posibilidad de que todos los estudiantes desarrollen sus capacidades (Schmelkes, 2014, p. 19), se evidencia la contradicción que representan las desigualdades persistentes para el ejercicio pleno del derecho a la educación.

5. Evaluación, poder y resistencia

Las resistencias generadas por la reforma respaldan la tesis de Ornelas de que las transformaciones educativas difícilmente prosperan sin considerar la cultura docente

(2016, p. 44), lo que pone de manifiesto el conflicto entre la dirección centralizada del sistema y la autonomía profesional de quienes participan en él.

Desde la perspectiva de Rodríguez Gómez (2015), los procesos de reforma educativa también deben analizarse a partir de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y de los mecanismos de coordinación institucional que caracterizan al federalismo educativo mexicano, aspecto que adquirió especial relevancia durante la implementación de las transformaciones impulsadas en este periodo.

6. Resultados y límites

Los avances en cobertura y evaluación no lograron superar los problemas de aprendizaje y desigualdad, lo que respalda la afirmación de Backhoff de que, pese a sus logros, el sistema educativo sigue siendo profundamente inequitativo (Backhoff Escudero, 2018, p. 9).

7. Aportación

Aunque la reforma fortaleció la rectoría del Estado y vinculó el derecho a la educación con la calidad, también puso de manifiesto la brecha entre el diseño normativo y su materialización. Como advertía Torres Bodet, “educar es formar hombres libres; todo lo demás es instrucción sin alma” (1961, p. 48), una idea que ayuda a comprender por qué, pese a los avances institucionales, continuaron los conflictos y desigualdades.

Administración sexenal 2018-2024

La política educativa del periodo 2018–2024 comenzó con la reforma constitucional de 2019 sobre los artículos 3°, 31 y 73 (DOF, 2019), mediante la cual se abroga la reforma de 2013 y se redefinen las prioridades del sistema educativo. La reforma buscó fortalecer la formación docente y la educación normal, al tiempo que reafirmó la responsabilidad del Estado de garantizar una educación pública, gratuita y obligatoria. Como parte de este cambio, también se reestructuró el sistema institucional al sustituir el esquema de evaluación vigente y transformar los organismos encargados de esa función.

1. Contexto y objetivos

La Nueva Escuela Mexicana (NEM) constituyó el eje de la política educativa del periodo, al promover la equidad, la inclusión y la formación ética. Según la SEP, su propósito es alcanzar la equidad, la excelencia y la mejora continua de la educación (SEP, 2024).

Esta orientación también se reflejó en la concepción de la evaluación educativa. Al respecto, Díaz Barriga sostiene que evaluar implica acompañar los procesos de aprendizaje y no limitarse a la asignación de calificaciones, por lo que la Nueva Escuela Mexicana busca privilegiar una evaluación formativa centrada en el desarrollo integral del estudiante (Díaz Barriga, 2025).

No obstante, la implementación de estos objetivos enfrentó desafíos derivados de las condiciones institucionales y escolares existentes. Al respecto, Canales Sánchez (2025) advierte que entre el diseño de las políticas educativas y sus resultados suele existir una brecha condicionada por la complejidad de los contextos en los que estas se implementan, lo que ayuda a explicar los alcances desiguales observados en la aplicación de la Nueva Escuela Mexicana.

2. Reformas institucionales clave

La eliminación del INEE constituyó un cambio institucional relevante. Schmelkes destaca que fue el primer organismo autónomo desaparecido durante esta administración (2021), mientras que tanto ella como Backhoff han subrayado la importancia de contar con una evaluación autónoma para garantizar la mejora continua. Al mismo tiempo, la Nueva Escuela Mexicana promovió nuevos lineamientos curriculares y recursos pedagógicos, aunque sus resultados estuvieron condicionados por la capacitación docente y las condiciones de las escuelas.

3. Análisis desde autores clave

Las transformaciones educativas del periodo reflejan diversas tensiones identificadas por la doctrina. Schmelkes vincula la calidad educativa con la equidad y la evaluación, lo que permite cuestionar los efectos de la desaparición del INEE. Desde la perspectiva de Ornelas, el fortalecimiento de la rectoría estatal confirma que la educación constituye un ámbito de ejercicio del poder público, aunque con menores contrapesos institucionales. A su vez, Backhoff ha destacado la importancia de una evaluación independiente, cuya reconfiguración supuso un retroceso técnico, mientras que Guevara Niebla advierte que, pese al propósito de revalorizar la función docente, la profesionalización sigue siendo una tarea pendiente.

4. Balance crítico: ¿evolución o retroceso?

El periodo refleja una evolución conceptual hacia un modelo educativo centrado en la equidad, la formación ética y el vínculo con la comunidad a través de la Nueva Escuela Mexicana. No obstante, este cambio ha coexistido con desafíos relacionados con la evaluación, la autonomía institucional y la profesionalización docente, cuya implementación ha sido desigual en distintos contextos. En consecuencia, aunque la NEM ha fortalecido la dimensión pedagógica y social de la política educativa, aún requiere consolidar sus capacidades técnicas e institucionales para traducir sus objetivos en resultados efectivos y sostenibles.

El financiamiento de la educación por niveles 2012-2025

El presente apartado analiza el financiamiento educativo en México durante el periodo 2012–2025 en los niveles de educación básica, media superior, superior y posgrado. La evolución del presupuesto permite identificar una tendencia general de crecimiento,

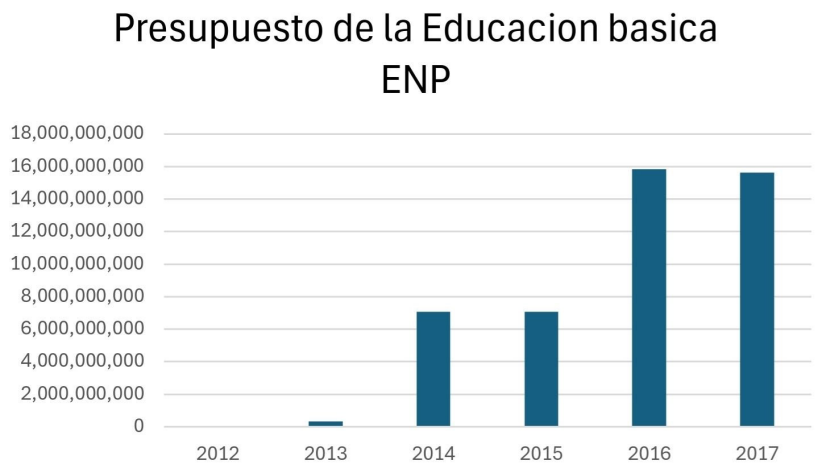
aunque con diferencias significativas en su distribución, estabilidad y prioridades según cada nivel educativo.

Durante la administración 2012–2018, el gasto educativo mantuvo una trayectoria ascendente, con incrementos diferenciados y algunos ajustes hacia el final del periodo. Entre 2018 y 2024, el financiamiento mostró un comportamiento más heterogéneo, particularmente en educación básica, mientras que la educación media superior, superior y de posgrado registraron una evolución relativamente más estable. Finalmente, entre 2024 y 2025 se advierte un nuevo aumento del presupuesto, especialmente en educación básica, acompañado de incrementos más moderados en los demás niveles.

Este panorama permite no sólo describir la evolución del gasto educativo, sino también advertir cambios en la orientación de la política pública en materia de financiamiento. En este sentido, el análisis posterior se centrará en examinar, a partir de datos estadísticos, las tendencias, diferencias y posibles implicaciones de estas variaciones en relación con la equidad, la cobertura y la calidad del sistema educativo.

Administración 2012 - 2017

Gráfica 1. Presupuesto de la educación básica en México (2012–2017)



Nota: No se cuenta con datos del presupuesto correspondiente a 2012, debido a que no aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, asimismo, la cifra en 2013 resulta significativamente baja, Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011-2018), Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2018

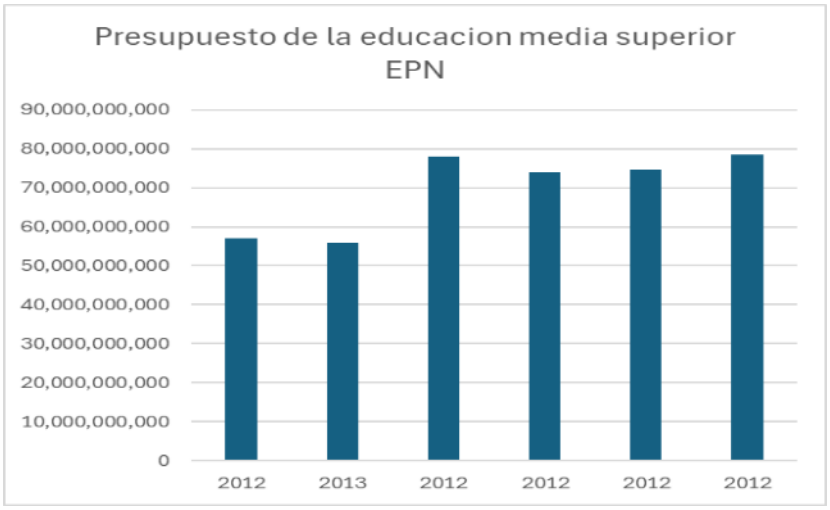
Como se observa en la tabla 1. Presupuesto de educación básica (2011–2017), el financiamiento muestra un crecimiento significativo entre 2012 y 2017, con un punto de inflexión claro a partir de 2014. Mientras que en 2012 y 2013 los montos fueron relativamente bajos, en 2014 se registra un incremento notable, al pasar de 330,133,752

a más de 7,000 millones de pesos, es decir, un aumento de aproximadamente 21 veces respecto a 2012.

Esta tendencia se mantiene en 2015, lo que sugiere una etapa de consolidación del gasto. En 2016 se alcanzó el nivel más alto del periodo, superando los 15 mil millones de pesos, lo que refleja el máximo esfuerzo presupuestal en educación básica durante estos años.

Finalmente, en 2017 se observa una ligera disminución de 246,770,894; no obstante, el presupuesto se mantiene en niveles elevados, lo que indica estabilidad en el financiamiento pese al ajuste.

Gráfica 2. Presupuesto de la educación media superior en México; administración 2012-2018



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011-2018), Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2018.

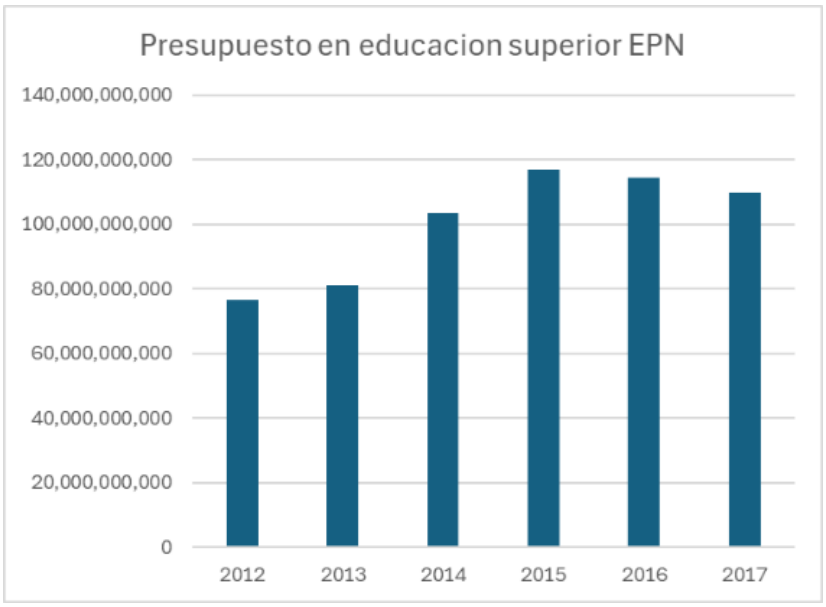
Como se observa en la gráfica 2, El presupuesto en educación media superior (2012–2017), presenta una tendencia general de crecimiento, con una única caída entre 2012 y 2013.

A partir de 2014, se registra un aumento significativo, seguido de un ajuste en 2015 y una estabilización en 2016. En 2017 se alcanzó el nivel más alto del periodo.

Como se observa en la gráfica 3, El presupuesto en educación superior (2012–2017), muestra un crecimiento sostenido de 2012 a 2015, pasando de aproximadamente 76 mil millones a 116,992,133,905 pesos.

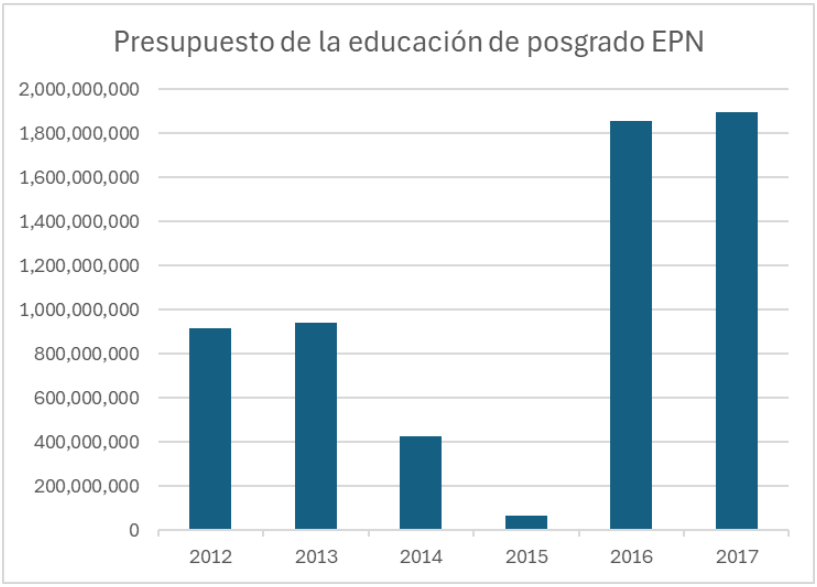
A partir de 2016, se presenta una reducción que continúa en 2017; sin embargo, el nivel de financiamiento se mantiene por encima del registrado al inicio del periodo.

Gráfica 3. Presupuesto de la educación superior en México (2012–2017)



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011-2018), Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2018.

Gráfica 4. Presupuesto de la educación de posgrado en México (2012–2017)



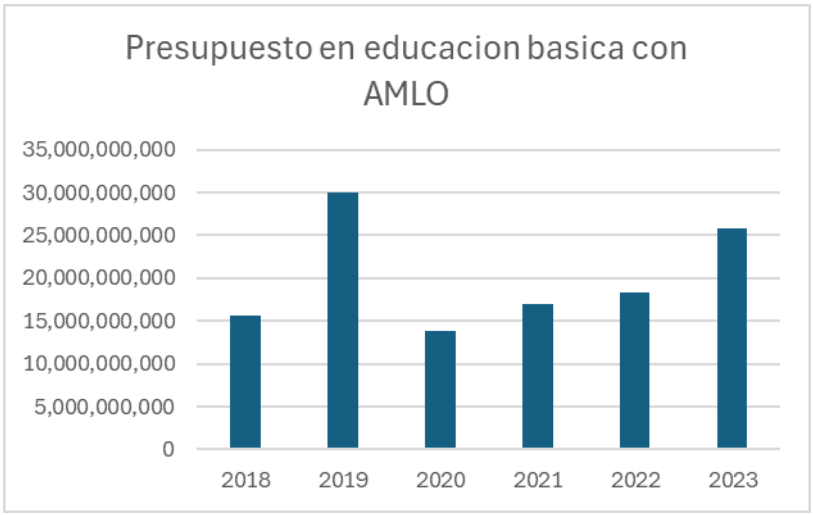
Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011-2018), Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2018.

Como se observa en la gráfica 4, el presupuesto (2012–2017), presenta un comportamiento irregular. Tras un ligero aumento entre 2012 y 2013, en 2014 se registra una caída significativa del 44.97%.

En 2015 se alcanzó el nivel más bajo del periodo, con poco más de 66 millones de pesos. Posteriormente, en 2016 y 2017 se observa una recuperación importante, superando incluso los niveles iniciales.

Administración sexenal 2018- 2023

Gráfica 5. Presupuesto de la educación básica en México (2018–2023)



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018-2023)

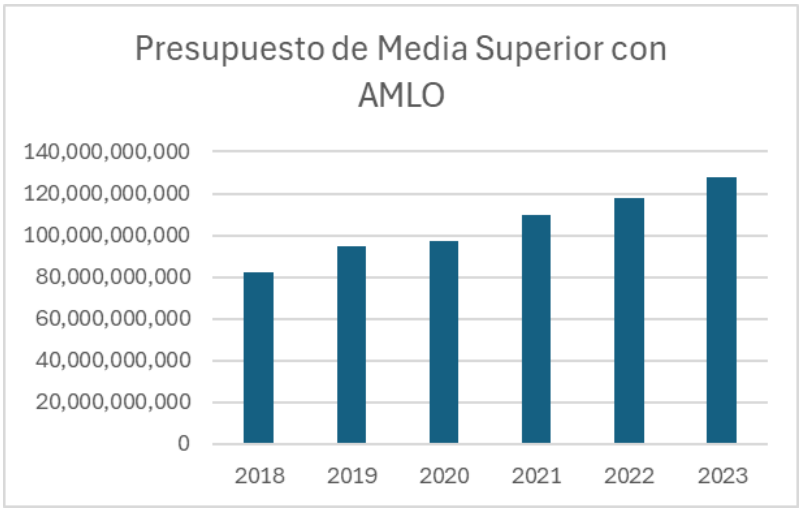
En el periodo 2018–2023, el presupuesto de educación básica muestra un comportamiento variable. Inicia en 2018 con 29,946,444,719, pero en 2020 presenta una caída significativa, situándose en 13,803,234,476.

A partir de 2021, se observa una recuperación gradual, que se consolida en 2023 con un incremento más notable, alcanzando 25,805,318,761.

En la gráfica 6, el presupuesto destinado a la educación media superior durante el periodo de tiempo analizado presenta un crecimiento sostenido a lo largo de los años. 5,651,509,055, mientras que en 2019 observamos un incremento significativo del 91.34%, dado que en 2018 el financiamiento se sitúa en 82,339,249,659. Para el siguiente año, continúa este crecimiento leve; sin embargo, para el año 2020 el presupuesto se redujo mínimamente a 97,314,748,216.

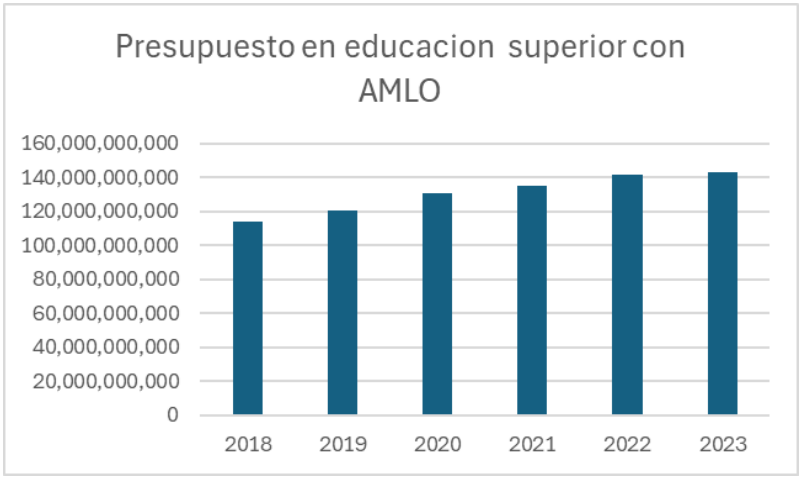
Para 2021, continuamos con la tendencia a crecimiento de 109,655,637,946 a 127,811,212,732; en 2023, que se mantiene en cifras superiores a comparación del presupuesto al inicio del periodo.

Gráfica 6. Presupuesto de la educación media superior en México (2018–2023)



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018-2023)

Gráfica 7. Presupuesto de la educación superior en México (2018–2023)

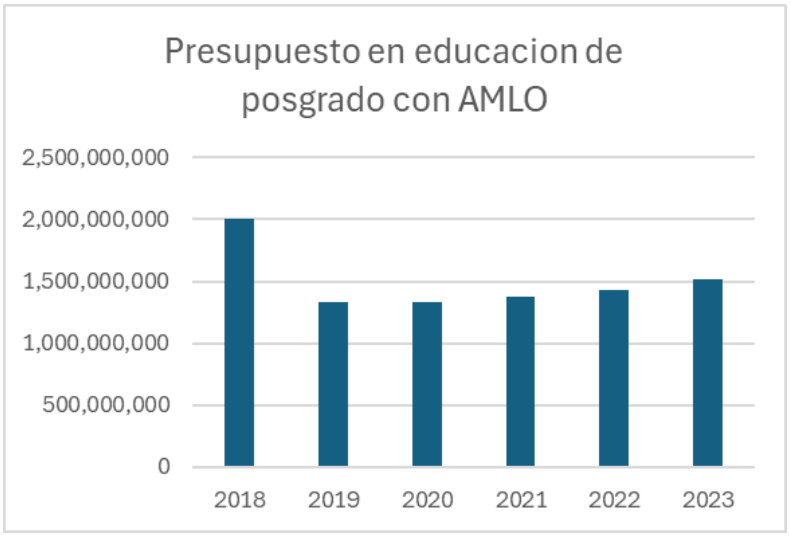


Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018-2023)

Como se observa en la gráfica 7, el presupuesto durante el periodo de tiempo analizado, presenta un crecimiento constante. A diferencia de otros niveles educativos, no se identifican caídas ni fluctuaciones significativas.

Iniciando en el 2018 con un poco más de 113 mil millones de pesos, se registra un incremento progresivo año con año, alcanzando en 2023 la cantidad de 143,155,673,297.

Gráfica 8. Presupuesto de la educación de posgrado en México (2018–2023)



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018-2023)

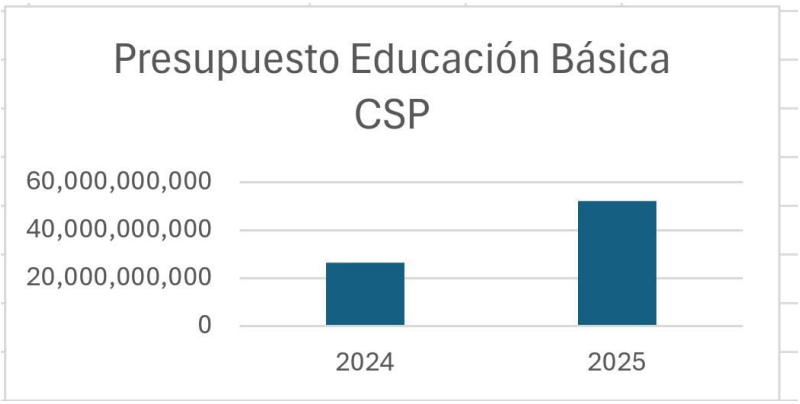
Finalmente, en el nivel de posgrado, el comportamiento del financiamiento durante el sexenio presenta una tendencia particular, como se observa en la anterior tabla.

En 2018, se registra el nivel más alto del periodo, con 2,002,938,193; sin embargo, para 2019 se observa una reducción considerable del 33.30% con 1,335,985,257.

A partir del año 2020, el financiamiento muestra una recuperación gradual y sostenida, con incrementos moderados hasta 2023 finalizando con la cantidad de 1,510,987,270. No obstante, estos niveles no alcanzan nuevamente el monto inicial registrado en 2018.

Administración sexenal 2024 - 2025

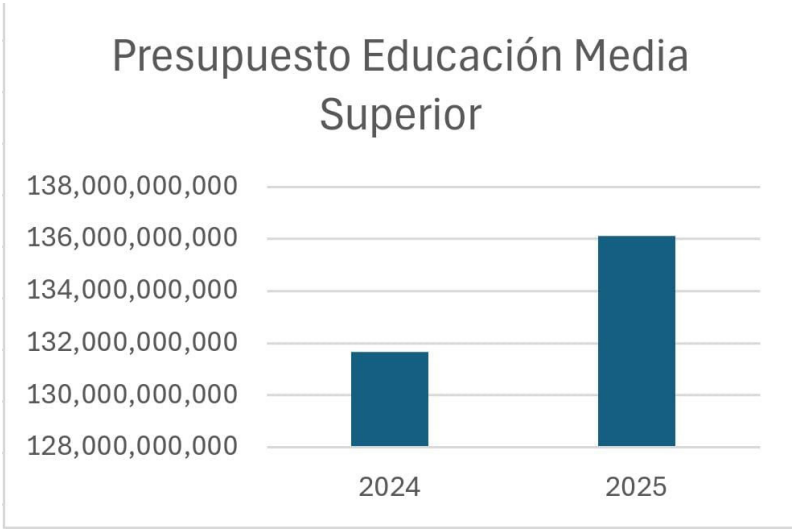
Gráfica 9. Presupuesto de la educación básica en México (2024–2025)



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024,2025)

Por último, durante el sexenio actual, de 2024 y 2025, podemos encontrar que en el año 2024 el financiamiento se sitúa en 26,278,875,436, mientras que para 2025 esta cifra tiene un aumento drástico del 198.83%, que es casi el doble del monto inicial, resultando así en 52,249,308,060.

Gráfica 10. Presupuesto de la educación media superior en México (2024–2025)

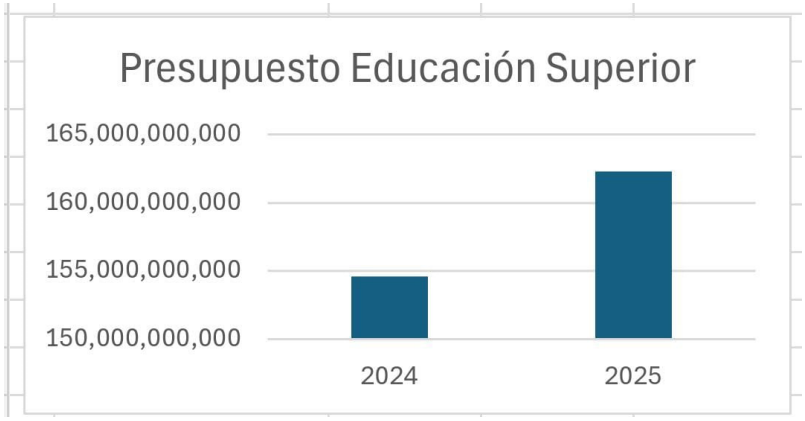


Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024,2025)

En lo que respecta a la educación media superior, el inicio del sexenio muestra una tendencia de continuidad en el financiamiento, como se presenta en la anterior tabla.

El presupuesto destinado a la educación media superior en 2024 se sitúa en 131,664,471,508. Mientras que en 2025 alcanzará aproximadamente 136 mil millones, lo que refleja un crecimiento sostenido, aunque no tan pronunciado como en otros niveles educativos.

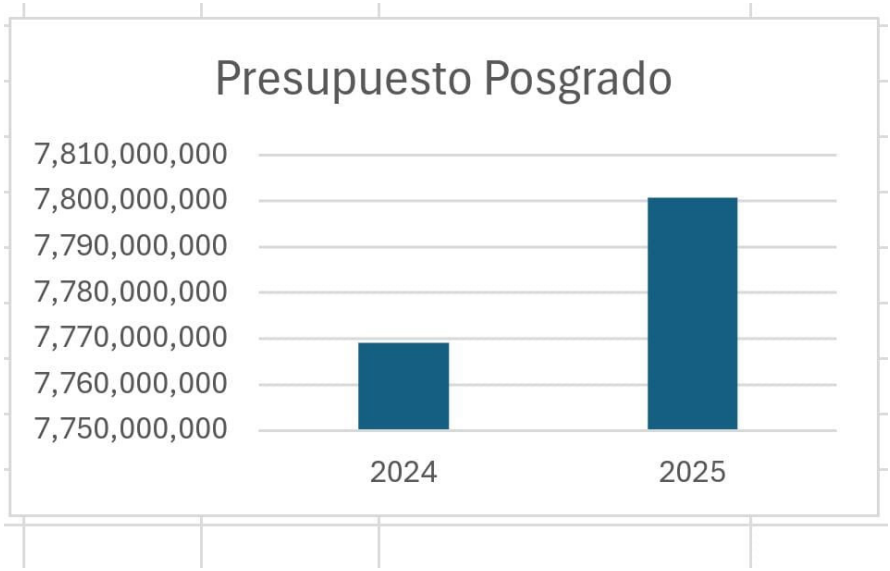
Gráfica 11. Presupuesto de la educación superior en México (2024–2025)



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024,2025)

En cuanto a la educación superior, el inicio del sexenio muestra un crecimiento continuo entre los años 2024 y 2025. En 2024, el financiamiento se sitúa en poco más de 154 mil millones de pesos, mientras que en 2025 alcanza 162,302,556,857, lo que refleja un crecimiento significativo en términos absolutos.

Gráfica 12. Presupuesto de la educación de posgrado en México (2018–2023)



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024,2025)

Finalmente, en el nivel de educación en posgrado, presenta un comportamiento de estabilidad. En 2024 el financiamiento se sitúa en 7,769,017,387, mientras que para el año 2025, se presenta un leve incremento del 0.41%.

Tendencias de la deserción escolar en bachillerato y licenciatura

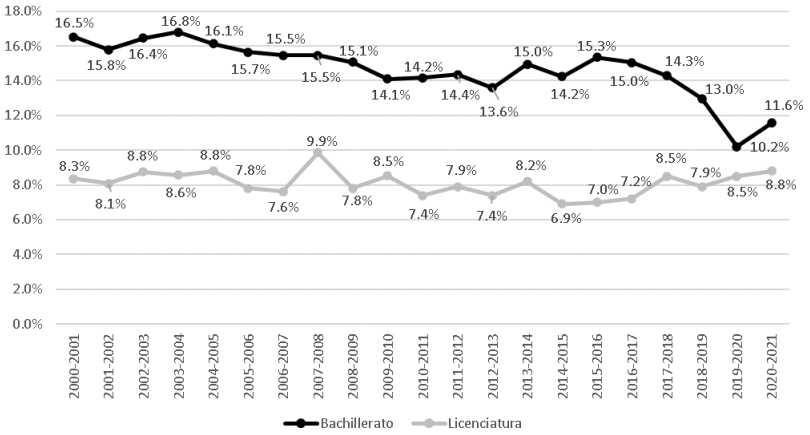
El fenómeno de la deserción escolar en el nivel medio superior constituye una problemática relevante dentro del sistema educativo mexicano, particularmente en instituciones de gran alcance como la Universidad Nacional Autónoma de México.

En este sentido, resulta fundamental analizar los factores que inciden en el abandono escolar, así como su magnitud y características.

En la grádica 13 se ilustran los índices de deserción en el bachillerato de la UNAM, con base en el estudio realizado por Palomares Méndez, lo cual permite dimensionar el problema y servir de sustento empírico para el presente análisis.

El comportamiento de la deserción escolar entre los años del 2000 al 2021 permite observar cambios importantes en los niveles de Bachillerato y Licenciatura. A partir

Gráfica 13. Índices de deserción escolar en el bachillerato de la UNAM, periodo 2023



Fuente: Palomares Méndez, D.N. (2023). Análisis del abandono escolar en el Bachillerato de la UNAM, Revista SENDA, 2023, disponible en: https://www.orienta.unam.mx/senda/7/art3/

de los datos presentados, se identifican tendencias generales, así como períodos de estabilidad y fluctuación que reflejan la complejidad del fenómeno

En el caso del Bachillerato, la deserción escolar inicia en niveles relativamente altos, con un porcentaje cercano al 16.5% en el ciclo 2000-2001. Durante los primeros años, los valores presentan variaciones leves, manteniéndose en un rango similar sin cambios significativos. Esta estabilidad inicial sugiere que en ese periodo, el abandono escolar era un problema constante y con pocas modificaciones visibles.

A partir de mediados de la década de los 2000, comienza a observarse una tendencia gradual a la baja. Aunque esta disminución no es completamente lineal, ya que existen pequeños incrementos en ciertos ciclos escolares, el comportamiento general apunta hacia una reducción progresiva del abandono. Esta tendencia se vuelve más evidente a partir de 2008, cuando los porcentajes descienden de manera más sostenida, llegando a valores cercanos al 14 % y posteriormente aún más bajos.

En los últimos años del periodo analizado, particularmente entre 2018 y 2020, se presenta la caída más notable, alcanzando poco más del 10 %, lo que representa el nivel más bajo de toda la serie. Sin embargo, el dato final muestra un ligero repunte, lo que indica que, aunque ha habido avances importantes, la deserción no ha sido completamente erradicada y puede verse afectada por distintos factores en determinados momentos

Por otro lado, en el nivel de licenciatura, el comportamiento es diferente. Desde el inicio del periodo, la deserción se mantiene en niveles considerablemente más bajos en comparación con el bachillerato, comenzando alrededor del 8.3 %. A lo largo de

los años, los cambios son menos pronunciados, con fluctuaciones que generalmente se mantienen dentro de un rango estrecho entre el 7 % y el 9 %.

A diferencia de lo ocurrido en el bachillerato, la educación superior no muestra una reducción sostenida de la deserción. Si bien se registran disminuciones en algunos periodos, estas suelen ser temporales y posteriormente son seguidas por nuevos incrementos. De hecho, los datos más recientes reflejan una ligera tendencia al alza, lo que sugiere que este problema no ha experimentado una mejora consistente a lo largo del tiempo.

El análisis muestra que la deserción escolar ha evolucionado de manera distinta según el nivel educativo. Mientras el bachillerato registra una tendencia general de disminución, la licenciatura mantiene un comportamiento más estable y con variaciones menos significativas. Esto sugiere que las estrategias dirigidas a reducir el abandono escolar han tenido mayores efectos en la educación media superior, mientras que en la educación superior persisten factores que han limitado una reducción sostenida del fenómeno.

Los datos confirman que la deserción escolar sigue representando un problema relevante, pese a los avances registrados en algunos niveles educativos. Examinar su evolución a lo largo del tiempo permite identificar patrones de cambio y reconocer los retos que aún persisten para garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Reflexión

El recorrido histórico de la política educativa en México muestra que la educación ha estado influida por distintas concepciones formativas, prioridades gubernamentales y modelos de intervención estatal. Si bien el sistema educativo mexicano ha experimentado importantes procesos de modernización y fortalecimiento institucional a lo largo del siglo XX, dichos avances no siempre han seguido una trayectoria uniforme. En las administraciones más recientes pueden identificarse cambios en aspectos previamente consolidados, particularmente en materia de evaluación educativa, profesionalización docente y organización institucional, lo que permite advertir la complejidad de construir políticas educativas sostenidas en el largo plazo.

Con el periodo de modernización y desarrollo estabilizador (1940–1970), el sistema educativo avanzó hacia una organización más técnica mediante la planeación educativa, la expansión de la infraestructura escolar, la profesionalización inicial del magisterio y la implementación de políticas nacionales de amplio alcance, como el Plan de Once Años y los libros de texto gratuitos. Durante esta etapa se alcanzó un equilibrio relativo entre la formación humanista y la consolidación institucional del sistema. No obstante, el fortalecimiento de los mecanismos centrales de conducción educativa

y su estrecha vinculación con los objetivos de desarrollo nacional configuraron un modelo cada vez más estructurado, cuyas características influyen en la organización administrativa de las décadas posteriores.

Entre las décadas de 1970 y 1990, la política educativa se caracterizó por una importante expansión de la cobertura, particularmente en los niveles medio superior y superior, así como por el fortalecimiento del reconocimiento jurídico del derecho a la educación; sin embargo, este crecimiento plantea nuevos desafíos relacionados con la calidad educativa y la consolidación de capacidades institucionales. Aunque se impulsaron procesos de descentralización y diversas reformas administrativas, los mecanismos de evaluación y profesionalización docente evolucionaron a un ritmo distinto. Como resultado, comenzaron a evidenciarse diferencias en los resultados educativos entre regiones y subsistemas, lo que puso de manifiesto la complejidad de garantizar una educación equitativa y articulada en todo el país.

A partir del año 2000, la educación mexicana experimentó un proceso de fortalecimiento institucional caracterizado por la incorporación de mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y mejora de la calidad educativa. La consolidación de organismos especializados permitió contar con mayores herramientas para analizar el desempeño del sistema y orientar la toma de decisiones. No obstante, la experiencia de este periodo mostró que los avances técnicos, por sí solos, no garantizan la consolidación de las reformas. Las dificultades surgidas durante su implementación reflejaron la importancia de articular los objetivos institucionales con las realidades y percepciones de la comunidad educativa, condición indispensable para lograr transformaciones sostenibles.

La administración 2012–2018 profundizó esta orientación mediante una reforma educativa de carácter estructural que fortaleció el marco jurídico y constitucional de la calidad educativa. Este proceso consolidó mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, además de reforzar la rectoría del Estado en materia educativa. No obstante, los debates generados en torno a su implementación pusieron de relieve la importancia de acompañar los cambios normativos con espacios de diálogo y construcción de consensos, evidenciando que la efectividad de las reformas depende tanto de su diseño institucional como de su aceptación entre los distintos actores del sistema educativo.

Finalmente, a partir de 2018 se observa una reorientación de la política educativa respecto de las estrategias que habían predominado en las décadas anteriores. Aunque el discurso educativo recuperó elementos vinculados con el humanismo, la comunidad y la justicia social, también se produjeron cambios relevantes en la estructura institucional encargada de la evaluación y el seguimiento del sistema educativo. Estas transformaciones modificaron el equilibrio entre los componentes técnicos y políticos de la política educativa, reabriendo el debate sobre los mecanismos más adecuados para garantizar la calidad, la equidad y la mejora continua. En este

contexto, el fortalecimiento de los principios formativos y sociales planteó el desafío de consolidar instrumentos técnicos e institucionales que permitieran traducir dichos objetivos en resultados verificables y sostenibles.

Desde una perspectiva histórica, uno de los principales desafíos de la educación mexicana ha sido mantener un equilibrio duradero entre sus dimensiones técnica, ética y social. La experiencia de las distintas administraciones muestra que los mejores resultados suelen alcanzarse cuando estos elementos se desarrollan de manera complementaria y no como objetivos contrapuestos. Los cambios observados en los años recientes han reabierto el debate sobre la continuidad de ciertos arreglos institucionales y sobre la necesidad de fortalecer tanto los mecanismos técnicos de mejora como los principios sociales que orientan la acción educativa. En este contexto, la consolidación del derecho a una educación de calidad continúa dependiendo de la capacidad del Estado para articular de forma coherente ambos componentes.

En conclusión, la educación en México ha experimentado importantes procesos de modernización y fortalecimiento institucional; sin embargo, dichos avances no siempre han seguido una trayectoria continua ni homogénea. El análisis histórico muestra que la consolidación de una política educativa efectiva depende tanto de la construcción de capacidades técnicas como de su articulación con objetivos éticos y sociales. En este sentido, los cambios observados en distintas administraciones evidencian la importancia de preservar mecanismos que permitan evaluar, corregir y mejorar el sistema educativo de manera permanente. Sólo mediante el equilibrio entre estos elementos será posible fortalecer el derecho a una educación de calidad y consolidar a la educación como un instrumento de desarrollo individual y transformación social.

Fuentes de consulta

Backhoff Escudero, E. (2018). Evaluación estandarizada del logro educativo: contribuciones y retos. Revista Digital Universitaria, 19(6). Recuperado de https://www.revista.unam.mx/wp-content/uploads/v19_n6_a3_Evaluación-estandarizada-de-logro-educativo-contribuciones-y-retos.pdf

Canales Sánchez, A. (2025). El formato y la relación contingente. Campus Milenio, (1484). Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

Castillo-Careaga, D., Lira-Hernández, M. de J., & Gutiérrez-González, F. de J. (2015). Resituar las ideas educativas de Jaime Torres Bodet. Revista Iberoamericana de Ciencias de Educación. Recuperado de https://www.reibci.org/publicados/2015/enero/0800104.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011. México, 2010.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012. México, 2011.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013. México, 2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014. México, 2013.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015. México, 2014.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016. México, 2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017. México, 2016.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018. México, 2017.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019. México, 2018.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020. México, 2019.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021. México, 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022. México, 2021.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023. México, 2022.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024. México, 2023.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2025. México, 2024.

"De cuando los libros de texto los creaban intelectuales como Jaime Torres Bodet y Martín Luis Guzmán." (2023, agosto 17). La Crónica de Hoy. Recuperado de https://www.cronica.com.mx/opinion/jaime-torres-bodet-educacion-socialista-libros-texto.html

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73°… en materia educativa. México: Gobierno de la República.

Diario Oficial de la Federación. (2019). Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73°… en materia educativa. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, 15 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (DOF). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, 20 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024

Díaz Barriga, Á. (2025). La evaluación en la Nueva Escuela Mexicana va más allá de las calificaciones. IMER Noticias. https://noticias.imer.mx/blog/la-evaluacion-en-la-nueva-escuela-mexicana-va-mas-alla-de-las-calificaciones-angel-diaz-barriga/

Guevara Niebla, G. (2006). Democracia y educación. Dos notas críticas. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 11(29), 639-658. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v11n29/1405-6666-rmie-11-29-639.pdf

Guevara Niebla, G. (2014). La reforma educativa: entre la esperanza y la incertidumbre. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 19(61), 65-78.

Latapí Sarre, P. (1999). La moral regresa a la escuela: una reflexión sobre la ética laica en la educación mexicana. Revista Perfiles Educativos, 23(94), 7-38. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v23n94/v23n94a7.pdf

Latapí Sarre, P. (2003). Ética y política en la educación mexicana. México: Fondo de Cultura Económica.

"La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)." (2004). Tiempo de Educar, 5(10), 225-250. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf

Martínez Rizo, F. (2019). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. Revista Iberoamericana de Educación. https://doi.org/10.35362/rie270968

Navarrete-Cazales, Z., & López-Hernández, P. A. (2022). La telesecundaria en México. Perfiles Educativos, 44(178), 63-78. https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.178.60673

Ornelas Navarro, C. (2008). Política, poder y pupitres. México: Siglo XXI Editores. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/140/14003912.pdf

Ornelas Navarro, C. (2015). La reforma educativa de Peña Nieto: política, poder y

control. Revista Latinoamericana de Política Educativa, 7(14), 35-52.
"Política educativa." (2023). RLEE, 53(1). Recuperado de https://www.scielo.org.mx/pdf/rlee/v53n1/2448-878X-rlee-53-01-285.pdf
Rodríguez-Gómez, R. (2015, 20 de marzo). Federalismo y educación superior en México. Campus Milenio (Núm. 600). Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior, Universidad Nacional Autónoma de México. https://www.puees.unam.mx/rodriguez/index.php?seccion=articulo&idart=2091
Schmelkes, S. (2014). Educación de calidad con equidad: Una mirada desde el INEE. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
Schmelkes, S. (2021, febrero 19). La extinción del INEE autónomo. Educación Futura. Recuperado de https://www.educacionfutura.org/la-extincion-del-inee-autonomo/
Secretaría de Educación Pública (SEP). (s. f.). Recibe SEP archivo histórico de Gonzalo Vázquez Vela. Recuperado de http|s://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-020-recibe-sep-archivo-historico-de-gonzalo-vazquez-vela
Secretaría de Educación Pública (SEP). La Nueva Escuela Mexicana: Principios y orientaciones pedagógicas. Recuperado de: https://www.setse.org.mx/SISTCARRERA/assets/files/Principios-yOrientacionesPed.NEM2.pdf
Secretaría de Educación Pública (SEP). (2024). La Nueva Escuela Mexicana y su impacto en la sociedad. Recuperado de https://educacionbasica.sep.gob.mx/wp-content/uploads/2024/05/La-NEM-y-su-impacto-en-la-sociedad.pdf
Torres Bodet, J. (1961). El problema de la educación es el problema del hombre. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 2(3), 41-49. Recuperado de https://cee.edu.mx/rlee/revista/r1991_2000/r_texto/t_1992_3_02.pdf

***Nota**: Agradecimientos al alumno Aleks Aguilar Morales por su colaboración en la búsqueda de los datos presupuestales inherentes a los procesos educativos que se citan en el presente documento.*

Eje temático 6. La buena administración pública en la fiscalización y rendición de cuentas

El ejercicio del *ius puniendi* del Estado en el ámbito disciplinario como garantía ciudadana en la rendición de cuentas. A la luz del derecho a una buena administración pública

Alejandro Díaz Reyes[1]

Resumen: El presente estudio analiza el derecho a castigar del Estado, desde los enfoques del derecho unitario a castigar y como sistema de garantías que representa deberes hacia las autoridades en el ejercicio de procedimientos sancionadores, que se traduce en protección de derechos en favor de los ciudadanos en la eficaz rendición de cuentas por parte de los servidores públicos. De tal suerte, este análisis parte de la teoría del ius puniendi único en el ámbito administrativo, la cual debe ser reconocida constitucionalmente y dentro de la ley general de responsabilidades administrativas como un sistema de competencias sancionadoras en manos de la administración pública, que incide de forma crucial en el campo de la rendición de cuentas a través de garantías sustantivas y procedimentales con vinculación en plan de protección de derechos ciudadanos con eficacia y transparencia, todo esto como parte del derecho humano a la buena administración pública.

Palabras clave: Ius puniendi, derecho administrativo sancionador, garantías, buena administración pública.

Abstract: This study analyzes the State's right to punish, from the perspectives of the unitary right to punish and as a system of guarantees that represents duties for authorities in the exercise of sanctioning procedures. This translates into the protection of citizens' rights through the effective accountability of public servants. Thus, this analysis begins with the theory of the unified right to punish (ius puniendi) in the administrative sphere, which must be recognized constitutionally and in the General Law of Administrative Responsibilities as a system of sanctioning powers held by the public administration. This right has a crucial impact on accountability through substantive and procedural guarantees linked to the protection of citizens' rights with effectiveness and transparency, as part of the human right to good public administration.

Keywords: Ius puniendi, administrative sanctioning law, guarantees, good public administration

---

1 Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la de la Universidad Autónoma de Querétaro; coordinador del capítulo Querétaro de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo; Correo personal: alex-diaz-23@hotmail.com. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-7945-5267

Introducción

En este estudio se explora y analiza la potestad punitiva del Estado en manos de la administración pública a nivel federal, como un sistema normativo que se traduce en derechos ciudadanos en el ejercicio de procedimientos y principios que regulan potestades de las autoridades administrativas en el campo sancionador. Lo anterior conlleva, no sólo el deber de actuación de los órganos internos de control en ejercicio de procedimientos de fiscalización al interior de la etapa de investigación, sino además entraña el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública en el ámbito disciplinar como un sistema de garantías sustantivas y adjetiva en la tutela y protección de derechos de la ciudadanía como mecanismos indispensable en la rendición de cuentas.

Lo anterior nos obliga a ver el ejercicio de los procedimientos sancionadores disciplinarios como una garantía ciudadana esencial en el proceso de rendición de cuentas de los servidores públicos y no como un mero procedimiento que prosigue a la etapa de fiscalización que desarrollan los órganos internos de control en la etapa de investigación, lo cual es utilizado constantemente con excesiva discrecionalidad y como instrumento de coerción política. Estos aspectos justifican la importancia del análisis del sistema sancionador disciplinario como un discurso legal sustantivo y adjetivo que se constituye como una serie de garantías en la protección de derechos ciudadanos en el proceso de rendición de cuentas.

En consecuencia, la hipótesis que se plantea en la investigación a la luz del derecho a la buena administración pública parte de la premisa de que el ejercicio del derecho a castigar, en el ámbito disciplinar, constituye un sistema normativo sustantivo y procedimental, el cual incide de forma imprescindible como protección garantista de derechos ciudadanos y en deberes de actuación de las autoridades administrativas en el ejercicio de potestades y procedimientos que redundan en en el manejo transparente y eficaz de los recursos públicos.

A tal efecto, es pertinente plantear como pregunta de investigación general: ¿El discurso legal sustantivo y adjetivo, que se actualiza ante el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, constituye un sistema garantista eficaz y transparente que incide en la protección de derechos ciudadanos de transparencia y rendición de cuentas? Como preguntas específicas se plantean las siguientes: ¿La teoría del ius puniendi único, que sigue nuestro sistema legal, tiene una fundamentación constitucional y legal específica? ¿Existe correlación con base a la existencia de un reconocimiento preciso en en el sistema legal sancionador (constitución, legislación ordinaria y jurisprudencial), de este sistema garantista con el derecho humano a la buena administración?

Para tal fin, son dos teorías las que constituyen la presente investigación: La primera teoría consiste en que la potestad punitiva es del Estado y es única, y se desglosa en dos áreas del derecho: la penal y la administrativa sancionadora. De igual manera, se adopta la segunda teoría de carácter garantista de derechos humanos como estructura legal de garantías sustantiva y procedimental al interior del sistema sancionador punitivo disciplinar, donde se protege y articula, tanto derechos subjetivos de los ciudadanos en la transparencia y rendición de cuentas, considerando a la figura de la buena administración pública, como un derecho humano ciudadano, como deber de actuación de la autoridad en el ejercicio de estos procedimientos sancionadores. Lo anterior permite establecer como variables la existencia de un lenguaje legal preciso que da fundamento al derecho a castigar único del Estado, en conjunto con la existencia de un lenguaje legal y de actuación en el ámbito sancionador disciplinario federal, que implique un sistema garante en la protección de derechos de los ciudadanos.

Por cuanto corresponde, la metodología aplicada parte desde la dogmática jurídica con análisis del discurso legal (Constitución, ley general de responsabilidades administrativas y jurisprudencia), separando los aspectos en que se estructura el derecho a la buena administración pública como derecho, como principio y como una serie de garantías de reconocimiento normativo de aspectos de protección de derechos subjetivos ciudadanos reconocidos legalmente imputables a las distintas autoridades que se traducen en deberes de las autoridades a ejercer el derecho castigar del Estado, en el ámbito administrativo en sus aspectos sustantivo y adjetivo como bloques garantes de los derechos ciudadanos en el ejercicio del derecho a la buena administración pública. Las técnicas de investigación utilizadas han sido documentales en razón a que se revisan las distintas posiciones jurisprudenciales, la constitución federal, la normativa internacional como la carta Europea de derechos fundamentales, la legislación federal ordinaria como la ley general del sistema nacional anticorrupción y la ley general de responsabilidades administrativas, en conjunto con la doctrina.

La dimensión garantista del derecho a la buena administración pública

Para poder conocer el alcance o contenido del derecho a la buena administración, debemos partir del conocimiento de la función ejecutiva estatal. Dicho conocimiento inicia con la Constitución Federal referente a la división de poderes al indicar que el "[...] El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (CPEUM, artículo 49, 2026). Dentro de las tres funciones en que se organiza el poder del Estado en nuestro país, "[...] desde el punto de vista objetivo, se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos..." (Lucero y Delgadillo, 2024, p. 85), lo que implica que cualquiera de las tres funciones realiza esta actividad administrativa.

Sin embargo, respecto a la función ejecutiva, se debe señalar que se desarrolla bajo una estructura orgánica y competencial denominada "administración pública", es decir,

“[...] corresponde a esa esfera abstracta de competencia creada por ley en sentido formal y material, para realizar dicha función administrativa” (Fauzi Hamdan, 2022, p. 65), esto implica al interior del poder ejecutivo para “[...] El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la Administración” (Lucero y Delgadillo, 2024, p. 86).

Para nuestro sistema Constitucional estas formas o estructuras orgánicas se traducen en la administración pública centralizada y paraestatal. De tal suerte, podemos decir que dichas estructuras orgánicas dentro de la función ejecutiva son “[...] los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos constituyen la materia que integra la administración pública” (Martínez Morales, 2009, p.48). En cuanto a los objetivos para lo que se crean esta serie de órganos administrativos, podemos indicar que estos se cumplirán en la medida en que esta estructura orgánica:

> [...] Se ajuste adecuadamente a las demandas democráticas ha de responder a una rica gama de criterios que podríamos calificar de internos, por cuanto miran a su propia articulación interior, a los procesos de tramitación, a su transparencia, a la claridad y simplificación de sus estructuras, a la objetividad de su actuación, etc. Pero por encima de todos los de esta índole o, más bien, dotándolos de sentido, debe prevalecer la finalidad de servicio al ciudadano […] (Rodríguez-Arana, 2013, p. 27).

Dentro de ese cúmulo de objetivos, se enmarca la buena administración pública como un derecho ciudadano que “[...] funge como un imperativo categórico de las administraciones públicas, como valor que deben alcanzar y actuar para legitimarse democráticamente de cara al administrado” (Jinesta citado en Centeno Canto, 2022, p. 147). Por tanto, la buena administración pública comenta lo siguiente:

> [...] Aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales. Desde este punto de vista, es más sencillo y fácil llegar a los acuerdos unos con otros porque, de lo que se trata, es de una acción pública de compromiso real con la mejora de las condiciones vitales de los ciudadanos (Rodriguez-Arana, 2013, p. 29).

Al respecto, es importante destacar que:

> Carta Europea de Derechos Fundamentales es el primer antecedente a nivel internacional relacionado con la regulación de la buena administración, en donde se reconoce el derecho a la buena administración y sirvió de referencia para Latinoamérica, que, a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se adoptó en 2013 la Carta

> Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (Muñoz Figueroa, 2023. p.75).

De modo tal, que el derecho a la buena administración pública en La Carta Iberoamericana de Los Derechos y Deberes del Ciudadano, en relación con la Administración Pública aprobada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se traduce como:

> [...] Una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable" (2013).

Por lo que es importante destacar —en términos de La Carta Iberoamericana de Los Derechos y Deberes del Ciudadano—, en relación con la Administración Pública, que la buena administración pública se compone de tres aspectos fundamentales:

> En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una Buena Administración Pública, del que se derivan (como reconoce la presente Carta), una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana.

Lo que se traduce en que la buena administración se erige como un principio general de derecho dentro de las normas administrativas, así como una serie de garantías en favor de los ciudadanos oponible a las administraciones públicas, y como un derecho fundamental que se compone de diversos derechos concretos que deben ser reconocidos por las constituciones y las legislaciones ordinarias mediante su codificación en deberes legales de las autoridades administrativas de diversa índole, los cuales se erigen en derechos fundamentales del administrado en la protección de su dignidad como persona y como derechos humanos reconocidos en nuestra constitución.

Por tanto, a través de estos elementos fundamentales que conforman la buena administración pública, se generan una serie de garantías enmarcadas como "[...] teoría del derecho positivo que entiende el mismo como una garantía frente al arbitrio del poder y, también, es una teoría del derecho cuyo objetivo es la garantía de los derechos fundamentales de los individuos en el marco del Estado de derecho" (Angulo López, 2010, p. 220).

Lo anterior se traduce en que dichas garantías no solo deben referir a la protección del imputado respecto al poder punitivo del Estado, sino además deben comprender un sistema garante de derechos fundamentales de los ciudadanos en el marco del Estado de derecho, lo que se traduce en deberes legales de actuación de las autoridades en el ejercicio de procedimientos administrativos de rendición de cuentas (como los procedimientos de fiscalización a través de las etapas de investigación por los órganos internos de control). Es así como, a través de la regulación de garantías que protejan derechos subjetivos ciudadanos por medio de aspectos orgánicos, sustantivos, adjetivos y del ejercicio de procedimientos sancionadores punitivos disciplinares con la calificación de conductas ilícitas y sanciones punitivas de diversa índole, cuando el servidor público se aparte de los principios de honradez, transparencia, eficiencia y eficacia en la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas y el sistema nacional anticorrupción en la Constitución federal en México

Dentro de la obligación legal de rendición de cuentas como deber de todo servidor público, se resalta la fiscalización de la cuenta pública en el manejo de recursos públicos, la cual se enmarca dentro de un sistema nacional que se origina a causa de la gran corrupción que ha imperado en el ejercicio de la actividad de algunos servidores públicos. En este aspecto, la rendición de cuentas implica transparencia, participación ciudadana y, a la vez, combate la corrupción. En este marco, la corrupción es el aspecto central que origina un sistema competencial y orgánico regulado en distintas normas legales, que implica:

> [...] Un complejo fenómeno social, político y económico, que afecta a todos los países. Por ejemplo, socava las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, pervertir el imperio de la ley y crear atolladeros burocráticos, cuya única razón de ser es la de solicitar sobornos. También atrofia los cimientos del desarrollo económico, ya que desalienta la inversión extranjera directa y a las pequeñas empresas nacionales les resulta a menudo imposible superar los «gastos iniciales» requeridos por la corrupción (ONU, s.f.).

Este conjunto de órganos, normativas legales y facultades que conforman el sistema contra la corrupción en México, nace precisamente lo siguiente: "[...] a la gran corrupción

que impera en nuestro país y con la finalidad de combatirla surge el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia donde las autoridades federales y locales cooperan y se coordinan para combatir eficazmente la corrupción" (Ramírez Chavero, 2025, p.100). De manera más concreta, este sistema nace a causa de la enorme presión que los organismos internacionales ejercieron sobre el sistema legal en nuestro país, lo que se tradujo de la siguiente manera:

> [...] Deber asumido por el Estado Mexicano en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, con la participación de las principales fuerzas políticas nacionales, se reforman disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento (Tesis I.10o.A.107 A 10a.).

Por lo que, el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de La Federación publicó la reforma constitucional que originó lo siguiente: "[...] Sistema Anticorrupción. El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cambia su denominación y permanece de la siguiente forma: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial de Estado" (Castrejón García, 2023, p. 15). En ella se establece que "[...] 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" (CPEUM, art. 113).

En este sentido, corresponde a La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establecer el objeto de este Sistema nacional Anticorrupción, lo que corresponde:

> [...] Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia (LGSNA, 2021, Art. 6).

Es importante referir que dentro de estos procedimientos de prevención y detección de infracciones disciplinarios se encuentran los órganos de fiscalización que ejercen estas funciones al interior de los procedimientos de investigación, en donde encontramos lo siguiente:

> [...] La Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control se erigen dentro del Sistema Nacional Anticorrupción en autoridades competentes para transparentar, prevenir, detectar, vigilar y sancionar actos de corrupción de los servidores públicos. Competencias que se ejercen a través de distintas etapas, como pueden ser los procedimientos de investigación iniciados de oficio o por denuncias, así como en la calificación de faltas administrativas como no graves o graves y en su caso emitir el oficio de presunta responsabilidad, y en los procedimientos de sustanciación de responsabilidades administrativas y sanción en faltas no graves (Díaz Reyes, 2025. p. 135).

Cabe señalar que en el artículo 79 de la Constitución Federal referente a la rendición cuentas a nivel federal al interior de los procedimientos de fiscalización se establece que el órgano facultado para desarrollarlos, es la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de fiscalización de La Cámara de Diputados. De tal forma que este procedimiento comprende dos aspectos:

> I. La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y
> II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales (LFRCF, 2021. Art. 2 fracciones I y II).

En este contexto, conforme a la Real Academia Española, el término “fiscalizar” refiere a “Controlar o vigilar (a algo o alguien)” (RAE, 2019), es decir, se vigila la cuenta pública que comprende la gestión financiera, que se traduce en el manejo de ingresos y gastos públicos que incluye el manejo custodia y aplicación de recursos por parte del servidor público. En consecuencia, los procedimientos de fiscalización se dan a través de auditorías que implican procedimientos de policía como “[...] proceso sistemático en el que, de manera objetiva, se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada” (LFRCF, 2021, Art. 4 fracción II).

En tal sentido, los procedimientos de fiscalización son parte importante de la etapa de investigación, como se muestra a continuación:

> [...] Concluye con la calificación que realiza la autoridad investigadora de la conducta imputada al Servidor Público en falta grave o falta no grave a través del informe de presunta responsabilidad administrativa, que presenta ante la autoridad substanciadora para incoar el procedimiento de responsabilidad administrativa. Dicho de otro modo, la fase de investigación en nuestro sistema legal sancionador administrativo disciplinario no forma parte del procedimiento administrativo sancionador" (Díaz Reyes, 2025, p. 144).

Donde la etapa de investigación vinculada con el procedimiento sancionador forma parte del deber de todo servidor público de transparentar y rendir cuentas en el manejo de los recursos públicos como garantías que deben estar correlacionadas con el derecho humano a la buena administración pública.

El ejercicio del *ius puniendi* por la administración pública como garantía ciudadana en la rendición de cuentas, parte del derecho humano a una buena administración pública

Como se comentó con anterioridad, la buena administración pública implica por una parte un derecho humano ciudadano; de igual manera, implica una serie de garantías de protección de derechos de los administrados. Lo anterior, se traduce en un sistema legal de garantías en favor de los ciudadanos que debe respetar y acatar la administración pública conformada por una estructura legal orgánica, competencial y material. En el aspecto orgánico y competencial, la Administración Pública está conformada por órganos que son representados por un titular, que en nuestro sistema constitucional se le llama "servidor público", el cual se ve en la obligación de responder a las garantías que se desprenden del derecho a una Buena Administración Pública, dentro de las cuales se encuentra la rendición de cuentas en el ejercicio de su función, la fiscalización y el ejercicio de la potestad punitiva de la administración pública disciplinaria.

Por tanto, un servidor público se define como la persona: "[...] que presta sus servicios al Estado, brinda un servicio de utilidad social y por lo general maneja recursos públicos. Están sujetos a un régimen especial que marca la ley en relación con el cargo que ocupa" (Fauzi Hamdan, 2022, p. 81). Pues al desempeñar este cargo que implica subordinación al Estado, el servidor público se ve de la siguiente manera: "[...] obligado a regir su conducta por los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia que establecen las leyes respectivas" (Ramírez Chavero, 2025, p. 71).

Por su parte, en nuestra Constitución Federal se señala a las personas que fungen como servidores públicos en razón al cargo que ocupan, en el momento de establecer lo siguiente:

> [...] Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones" (art. 8).

De tal forma, el servidor público que contrarié en el ejercicio de su función los principios que rigen su actuar, se verá sujeto a un régimen de responsabilidades que implican, de acuerdo con Alejandro López Olvera, lo que a continuación se menciona: "[...] Cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligada a responder por las consecuencias que originan sus actos, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionada" (Citado en Castrejon García, Ob; cit, p. 33).

En tal aspecto, los servidores públicos se mantienen sujetos a un régimen de responsabilidades regulados en el artículo 109 de la Constitución Federal, del cual se desprenden cuatro sistemas de responsabilidad:

> [...] Son cuatro los sistemas de responsabilidades de los servidores públicos, a saber:
> 1) Responsabilidad penal,
> 2) Responsabilidad política,
> 3) Responsabilidad civil,
> 4) Responsabilidad administrativa (Nettel y Díaz, 2025, p. 96).

Es al interior del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública donde se ubica la responsabilidad administrativa:

> [...] Implica que un servidor público sea sancionado pecuniariamente, amonestado, suspendido, destituido o inhabilitado dentro de un procedimiento administrativo sancionador por conductas activas u omisivas que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que todo servidor público debe observar al ejercer su empleo, cargo o comisión que pueda representar una conducta grave o no grave (*Ibidem*).

En este contexto, es pertinente distinguir entre procedimiento de fiscalización y procedimiento administrativo sancionador disciplinar. El primero deriva de una potestad de policía que implica revisión, vigilancia y control del manejo de los recursos públicos. En cambio, el segundo refiere al ejercicio de la potestad punitiva del Estado en manos de la Administración Pública a través del procedimiento sancionador, en razón a la actualización de la infracción por un actuar ilícito del servidor público. En

consecuencia, se impone la sanción de esta naturaleza que se regula en la ley general de responsabilidades administrativas: responsabilidad administrativa que forma parte del estudio en el presente capítulo.

Lo anterior nos brinda la oportunidad de reconocer la existencia de dos potestades que se aplican al interior del Sistema Nacional Anticorrupción, como son los siguientes:

1. La potestad de policía que se ejerce en los procedimientos de fiscalización y en los de investigación.
2. La potestad sancionadora.

En consecuencia, nos ubicamos dentro del umbral de la potestad sancionadora de la administración pública de la siguiente forma: "[...] Como aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo por consecuencia de una conducta ilícita con finalidad represora" (Lucero y Estrada, 2024, p. 21).

Por lo que, el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado es regulado por el derecho administrativo sancionador y se ejerce por las autoridades administrativas. Es importante destacar como primera variable que la teoría que sigue nuestro sistema legal sancionador es la teoría del *ius puniendi* único del Estado; sin embargo, del mismo modo, cabe señalar que el reconocimiento legal de esta potestad, dentro del campo administrativo, no tiene un fundamento legal preciso en nuestra constitución federal, lo que obligó a que este reconocimiento se haya dado a través de interpretaciones jurisprudenciales, las cuales se adoptaron y construyeron el sistema de facultades legislativas federales en la tipificación de faltas y delitos, así como en la tipificación de faltas que vulneren reglamentos gubernativos y de policía.

Como ejemplo de esta construcción y reconocimiento jurisprudencial donde se adopta la teoría del *ius puniendi* único del Estado, se ubica la interpretación jurisprudencial a través de la tesis P./J. 99/2006, que considera:

> [...] Tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza (Tesis P./J. 99/2006).

De tal forma, la teoría del derecho a castigar único del Estado refiere: "[...] El *ius puniendi* es único y exclusivo del Estado, no de un área de Derecho en su exclusividad, este

derecho a castigar se desglosa en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador, por tanto, en distintas áreas como la administrativa, laboral, electoral, disciplinaria" (Vázquez Avedillo et al; 2023, p. 143). En este aspecto, el ejercicio de la potestad punitiva del Estado por parte de la administración pública debe ser considerada en la constitución, así como también dentro de La Ley General de Responsabilidades Administrativas un aspecto fundamental de la serie de garantías sustantivas y adjetivas que protegen los derechos de los ciudadanos, las cuales derivan del derecho humano a la buena administración pública.

Lo anterior se traduce en deberes de actuación de las autoridades administrativas dentro de la regulación y ejercicio de los procedimientos sancionadores disciplinarios cuando el servidor público infrinja los principios transparencia, economía, eficiencia, eficacia en el manejo de recursos económicos y rendición de cuentas, cuyas garantías son esenciales para el derecho a la buena administración pública. Asimismo, en cuanto a las garantías sustantivas y procedimentales que comprende el derecho administrativo sancionador disciplinario, se indica que no solo protegen los derechos del imputado frente a los abusos en la actuación del Estado en el ejercicio de su potestad punitiva, sino que, además, comprende una serie de garantías de protección de derechos ciudadanos que son imputables a las autoridades como deberes de actuación procedimental y sustantiva en aras de proteger los principios que integran la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Referente a las garantías sustantivas, estas se conforman por el deber de las autoridades para tipificar las conductas consideradas ilícitas por parte de los servidores públicos, las cuales se dice que vulneran los principios que todo servidor público debe responder, así como consecuencias de carácter punitivo. De tal manera, resulta deber de la autoridad como parte de las garantías al interior del ejercicio del *ius puniendi* de las autoridad administrativa que lo vincula con el derecho humano a la buena administración: "[...] Regular y tipificar a detalle y cuidado cada uno de los elementos de la conducta ilícita y su correspondiente sanción" (Femenías y Gómez, p. 347).

En cuanto a las garantías adjetivas, se traducen en el ejercicio del procedimiento administrativo sancionador disciplinario como garantía y protección de derechos ciudadanos en la rendición de cuentas, a través del cual la autoridad administrativa ejerce como deber de: "[...] actuar la facultad sancionadora, que se integra por una serie de actos procedimentales que tienen por objeto la acreditación de la infracción, la responsabilidad del infractor y la imposición de sanciones establecidas en la ley" (Velázquez Tolsa, 2021, p. 223).

Por tanto, podemos afirmar como segunda variable que, en la actualidad, el derecho sancionador disciplinario federal no se traduce en un sistema garante en la protección de derechos de los ciudadanos, el cual implique exigencias hacia las autoridades en la emisión de hipótesis normativas dentro de la ley general de responsabilidades

administrativas, que tenga como principio la buena administración y cuya incidencia se traduzca en el ejercicio y seguimiento transparente y eficaz de procedimientos sancionadores.

En consecuencia, no existe una correlación con el derecho humano a La Buena Administración Pública dado que, cuando se habla de buena administración pública, entraña un derecho de la ciudadanía, el cual implica una serie de garantías que obligan a las autoridades a ejercer facultades y procedimientos, como los procedimientos sancionadores disciplinarios que conforman garantías sustantivas y adjetivas que protegen derechos de los ciudadanos interesados en el manejo transparente, eficiente y eficaz de los recursos públicos. Por tanto, el derecho a castigar del Estado en el campo disciplinar debe considerarse en la normativa constitucional y legal en un sistema de garantías en favor del ciudadano que son indispensables al conformar una herramienta eficaz, lo que incide en la consecución de los objetivos que plantea el derecho a la Buena Administración de las instituciones públicas en la rendición de cuentas.

En esto radica la importancia de estudiar el sistema sancionador disciplinar con un enfoque que implique un reconocimiento en la constitución y en La Ley General de Responsabilidades Administrativas como una estructura garante institucional y de facultades que otorgan abrigo eficaz y transparente en la protección de los mencionados derechos ciudadanos. Lo anterior implica garantías por medio del sistema sancionador punitivo en manos de la administración pública dentro de sus facetas sustantivas y procedimentales como un aspecto medular en la rendición de cuentas y en el respeto al derecho humano a la buena administración pública, por lo que, “[...] en Estado de Derecho es fundamental que los administradores de la cosa pública se habitúan a la rendición de cuentas sobre sus decisiones y, sobre todo, a que el poder se ejerza desde la explicación, desde la razón, desde la luz, desde la transparencia” (Rodriguez-Arana, Ob; cit, p. 29), a través del ejercicio de los procedimientos administrativos sancionadores disciplinarios se traduce en garantías ciudadanas que incidirán en la materialización del cumplimiento y respeto al derecho humano a una buena administración pública.

Conclusiones

La importancia del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria en el entorno de la rendición de cuentas incide en el respeto al derecho humano a la buena administración pública donde se comunica un discurso legal y de actuación positivo por parte del Estado en el combate contra la corrupción. Con ello, se aportan las siguientes conclusiones:

a. El ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito del derecho administrativo disciplinario derivado de la teoría del ius puniendi único del Estado que se adoptada en nuestro sistema no cuenta con fundamento constitucional y legal

que de reconocimiento directo, este se ha dado con base a interpretaciones jurisprudenciales y criterios de convenciones internacionales.

b. En tal sentido, el ejercicio del ius puniendi del Estado, en el ámbito disciplinario, constituye una potestad legal que genera deberes de actuación de las autoridades reguladoras y en el ejercicio de esta potestad, que en nuestro sistema legal no se traducen en un sistema de garantías adjetivas en el ejercicio del procedimiento administrativo sancionador y de garantías sustantivas en la tipificación de conductas que vulneren deberes que todo servidor público debe responder. Con ello, se desarticula con el derecho humano a la Buena Administración Pública al no proteger derechos subjetivos de la ciudadanía en la rendición de cuentas .
c. En consecuencia, el ejercicio de la potestad a castigar del Estado en el ámbito disciplinario no se traduce en un sistema de garantías ciudadanas esenciales en el proceso de rendición de cuentas de los servidores públicos, sino que se traduce en un lenguaje legal y de actuación de las autoridades administrativas indispensable en el respeto al derecho humano a la buena administración pública.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Angulo López, G. (2010), Teoría contemporánea de los derechos humanos, España, Editorial Dykinson.

Castrejón García, G, E. (2023), La responsabilidad administrativa y el procedimiento sancionador, México, Editorial Flores.

Centeno Canto, G. (2022), Derecho Administrativo, México, Editorial Flores.

Lucero Espinosa, M, y Delgadillo Gutierrez, L, H. (2024), Compendio de Derecho Administrativo, México, Porrúa.

Hamdam Amad, F. (2022), Derecho Administrativo, México, Tirant lo Blanch.

Lucero Espinosa, M, y Estrada Cuevas, J, A. (2024), Compendio de Derecho Disciplinario en México, México, Porrúa.

Estrada Cuevas J.A y Lucero Espinosa, M. (2023), Derecho administrativo sancionador, México, Tirant lo Blanch.

Femenías J. y Gómez, R F. (2024), Derecho administrativo sancionador Iberoamericano, México, Tirant lo Blanch.

Martínez Morales, R, I. (2004), Derecho Administrativo, México, Oxford.

Nettel Barrera, A C y Díaz Reyes, A.(2025), Responsabilidad Administrativa en la era de los Derechos Humanos, México, Tirant lo Blanch.

Ramirez Chavero, I. (2025), Elementos de Derecho Administrativo, México, Editorial Flores.

Vázquez Avedillo, J F y Eguiarte Mereles C R.(2023), Derechos Humanos y los deberes de actuación de la autoridad en México, México, Tirant lo Blanch.

Velázquez Tolsa, F E.(2021), Derecho Administrativo Sancionador Méxicano, México, Bosch.

Libros electrónicos

H. Congreso de Yucatán, (2023), Derecho a la buna administración, México, Disponible en línea: https://congresoyucatan.gob.mx/vistas/gacetaparlamentaria/uploadCey/180b50_2.%20FINAL%20CUADERNILLO%20BAP.pdf

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2018) Reunión nacional de Administración Pública, México. Disponible en línea: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5730/27.pdf

Artículos

Díaz Reyes, A. (2025). La etapa de investigación en el procedimiento sancionador disciplinario y la teoría del lus Puniendí único. Revista Cimalex, México. Disponible en línea: https://revistacimalex.uabc.mx/Cimalex/

Figueroa Muñoz A. (2023), El derecho a la buena administración pública: Desafíos ante la corrupción. Revista Derecho Vol. 44, No. 1, Honduras. Disponible en línea: https://www.researchgate.net/publication/376323491_EL_DERECHO_A_UNA_BUENA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DESAFIOS_

ANTE_LA_CORRUPCION
Rodríguez Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. Revista Misión Jurídica, Colombia. Disponible en línea: https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Reformado, título tercero, capítulo primero, art. 49, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 03 de marzo del 2026, (México). Disponible en línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación (LFRCF), Reformado, título primero, capítulo único, art. 2 fracción I, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 20 de mayo del 2021, (México). Disponible en línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), Reformado, título segundo, capítulo uno, art. 6, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 20 de mayo del 2021, (México). Disponible en línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, (2013) Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, [18 y 19 de octubre de 2013] Panama, Disponible en línea: https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf

Jurisprudencia

Tesis P./J. 99/2006, DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV, novena época, 2006, Recuperada de: https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174488
Tesis I.10o.A.107 A (10a.), SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Junio 2019. Disponible en línea: https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020037

Fuentes publicadas en internet

Página Web de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (s/f), Día internacional contra la corrupción, Disponible en línea: https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day
Real Academia Española. (2019). Fiscalizar, Diccionario de la lengua española Disponible en línea: https://www.rae.es/diccionario-estudiante/fiscalizar

Capitalismo gris y crisis de la buena administración pública: la dignidad en disputa

Omar Leal García[1]

Resumen: Este trabajo analiza el envejecimiento poblacional en América Latina desde una perspectiva crítica que articula la implosión geriátrica, la economía de guerra y el capitalismo gris, incorporando la perspectiva de la buena administración pública. Se sostiene que el envejecimiento no constituye una amenaza demográfica, sino un proceso social atravesado por desigualdades estructurales, precarización laboral y transformaciones en la organización del cuidado, que demandan respuestas estatales eficaces y orientadas a derechos. A partir del análisis de informes y marcos teóricos, se muestra cómo la pandemia, las crisis económicas y las reformas estructurales han intensificado la vulnerabilidad de las personas mayores, evidenciando límites en la capacidad estatal para garantizar servicios públicos adecuados. Asimismo, se examina cómo la financiarización de la vejez y la fragmentación de los sistemas de bienestar profundizan desigualdades. Sin embargo, también emergen resistencias y experiencias innovadoras que destacan el papel de la buena administración pública en la promoción de políticas integrales y un envejecimiento digno.

Palabras clave: Envejecimiento poblacional; buena administración pública; capitalismo gris.

Abstract: This paper analyzes population aging in Latin America from a critical perspective that articulates the geriatric implosion, the war economy, and gray capitalism, incorporating the perspective of good public administration. It argues that aging is not merely a demographic threat, but rather a social process marked by structural inequalities, precarious employment, and transformations in the organization of care, all of which demand effective, rights-based state responses. Through the analysis of reports and theoretical frameworks, the paper demonstrates how the pandemic, economic crises, and structural reforms have intensified the vulnerability of older adults, revealing limitations in the state's capacity to guarantee adequate public services. It also examines how the financialization of old age and the fragmentation of welfare systems exacerbate inequalities. However, it also highlights resistance and innovative experiences that underscore the role of good public administration in promoting comprehensive policies and dignified aging.

Keywords: Population aging; good public administration; gray capitalism.

1 Universidad Autónoma de Tlaxcala. Correo: omar.leal@uatx.mx; ORCID: https://orcid.org/0009-0006-8858-008X

Introducción

En las últimas décadas, el envejecimiento poblacional ha dejado de ser un fenómeno demográfico periférico para convertirse en uno de los principales desafíos estructurales de los Estados contemporáneos, particularmente en América Latina y el Caribe. La región envejece con rapidez, pero lo hace en contextos de desigualdad persistente, fragilidad institucional y bajo un modelo económico que tiende a desplazar los riesgos sociales hacia los individuos, las familias y, de manera creciente, hacia los propios adultos mayores. Este escenario plantea interrogantes, no sólo económicos y sociales, sino también profundamente administrativos, vinculados con la capacidad del Estado para garantizar una buena administración pública en la organización institucional y en la prestación de servicios públicos dirigidos a una población que envejece aceleradamente.

En este contexto, el denominado "capitalismo gris" permite comprender cómo el envejecimiento ha sido incorporado a nuevas dinámicas de acumulación económica, al tiempo que expone las limitaciones estructurales de los sistemas públicos de protección social. La reconfiguración de los sistemas de pensiones, la creciente presión sobre los servicios de salud y la insuficiencia de políticas públicas de cuidados evidencian tensiones entre la lógica del mercado y la garantía de derechos, situando a las personas mayores en un espacio de vulnerabilidad que interpela directamente la calidad de la administración pública.

Este fenómeno adquiere mayor complejidad en un momento histórico caracterizado por crisis múltiples –sanitarias, económicas, geopolíticas y ambientales– que han dado lugar a formas difusas de la "economía de guerra", en las cuales se intensifican políticas de austeridad, reconfiguraciones institucionales y disputas por la asignación de recursos públicos. En estos escenarios, la organización administrativa del Estado y la prestación de servicios públicos se convierten en ámbitos centrales donde se define la dignidad de las personas mayores y la capacidad de los gobiernos para responder a las transformaciones demográficas contemporáneas.

Para el desarrollo de este ensayo, se retoman principalmente los aportes de Agar Corbinos, Montes de Oca, Blackburn, así como el informe de la CEPAL de 2022, los cuales ofrecen perspectivas complementarias desde la demografía crítica, la gerontología social, la economía política del envejecimiento y el enfoque de derechos humanos. A partir de estos enfoques, se propone analizar el envejecimiento, no como una amenaza natural o un problema meramente financiero, sino como un campo de disputa política e institucional que pone a prueba la calidad de la administración pública y la capacidad estatal para garantizar derechos sociales en contextos de transformación económica.

Dicho trabajo se inscribe en una perspectiva de investigación cualitativa, documental y de enfoque crítico-reflexivo. La selección de fuentes responde a criterios de pertinencia

temática y representatividad disciplinaria, sin pretender una revisión exhaustiva de la literatura, sino la articulación crítica de marcos interpretativos que permitan iluminar las tensiones entre el capitalismo gris, la economía de guerra y la buena administración pública en el contexto del envejecimiento latinoamericano.

El objetivo del presente trabajo es articular las ideas principales de estos documentos, las cuales se incorporarán a una reflexión crítica sobre el capitalismo gris y sus implicaciones para la buena administración pública en la organización administrativa y la prestación de servicios públicos dirigidos a las personas mayores. En este sentido, se pretende:

- Analizar la manera en que la transición demográfica y el envejecimiento poblacional desafían la capacidad administrativa del Estado en contextos de capitalismo periférico y financiero.
- Examinar la reconfiguración de los regímenes de bienestar –especialmente en seguridad social, salud y cuidados– y sus efectos en la prestación de servicios públicos.
- Explorar las formas de precarización, violencia estructural y resistencia que emergen en la vejez, así como los retos que estos fenómenos plantean para la construcción de una buena administración pública orientada a la dignidad humana.

Desde esta perspectiva, el envejecimiento poblacional deja de ser únicamente un fenómeno demográfico para convertirse en un problema de organización administrativa, diseño institucional y garantía efectiva de derechos, situando a la buena administración pública como un elemento central en la disputa contemporánea por la dignidad en la vejez. La aportación central del ensayo reside en articular estas dimensiones –demográfica, económica y administrativa– desde un enfoque crítico que sitúa a la buena administración pública, no como variable secundaria, sino como eje estructurante del debate sobre el envejecimiento digno en América Latina.

Implosión geriátrica y envejecimiento diferencial

Lorenzo Agar propone una imagen de suma importancia para pensar el siglo XXI: la transición desde la "explosión demográfica" del siglo XX hacia una "implosión geriátrica" (2001, p. 31). El punto de partida es conocido: descensos drásticos de la mortalidad, seguidos por caídas importantes de la fecundidad, que transforman la estructura por edades de las sociedades latinoamericanas.[1] El problema –o el foco de todo esto–, sin embargo, no es solo el cambio cuantitativo, sino la velocidad y la asimetría con la que ocurre: la región envejece más rápido que los países hoy desarrollados, además

1 Estamos, como lo diría Morlans, en su ecología de poblaciones, transitando hacia una pirámide poblacional con base angosta; lo que generará la imposibilidad de que exista realmente una tasa de reemplazo.

lo hace con menos recursos, y por si ello no fuera suficiente, ocurre en medio de profundas desigualdades.

Esta implosión geriátrica no se reduce al aumento del número de personas de 60 años y más sino que, de igual manera, implica la alteración de las relaciones entre generaciones, de las cadenas de cuidado y de los patrones de morbilidad y mortalidad. Donde antes predominaban las enfermedades infecto-contagiosas infantiles, hoy se imponen las patologías crónicas y degenerativas de larga duración que requieren sistemas de salud, redes de cuidado y políticas de protección social que muchos países no han logrado construir (Agar, 2001, p. 34).

Montes de Oca retoma este cuadro y lo reubica en la escena mundial, evidenciando un dato crudo: que los envejecimientos no son homogéneos. Mientras algunos países europeos envejecieron al abrigo de Estados de bienestar robustos (hoy tal vez tensionados), otros -como los latinoamericanos, asiáticos o africanos- combinan transiciones demográficas con precariedad estructural, ajustes neoliberales y conflictos armados explícitos o latentes. En sus palabras, “nos hallamos ante una crisis del Estado benefactor en un mundo transformado por la globalización, migración y cambio económico” (2003, p. 87).

El informe de CEPAL actualiza, por otra parte, dicha perspectiva diferencial a 2022. La región cuenta con 88,6 millones de personas mayores de 60 años (13,4% de la población), proporción que llegará al 16,5% en 2030. La esperanza de vida creció de 48,6 años en 1950 a 75,1 en 2019, pero la pandemia produjo un retroceso de casi tres años en algunos países, afectando especialmente a las personas mayores (CEPAL, 2022, p. 11). Revisado bajo la óptica de Agar y Montes de Oca, este dato resulta sintomático: nos encontramos en vísperas de una “economía de guerra” sanitaria, en el que la vida de las personas mayores se está convirtiendo en un campo de ajuste de sistemas de salud saturados, presupuestos recortados y decisiones de triage que, muchas veces, reproducen viejas jerarquías de clase y edad.

Si bien, el documento no lo expone de manera explícita, el informe de La CEPAL permite dimensionar una noción de “envejecimiento diferencial”, la cual adquiere, incluso, matices de densidad política: no se envejece igual siendo mujer, indígena, campesina, trabajadora informal o habitante de periferias urbanas. La CEPAL analiza cómo la composición por sexo, etnia y territorio de la población mayor revela patrones persistentes de exclusión y sobrecarga, especialmente para las mujeres mayores, que combinan biografías laborales fragmentadas con responsabilidades de cuidado no remunerado.

En este sentido, el envejecimiento deja de ser un “fenómeno natural” para aparecer como resultado histórico de la distribución desigual y de la exposición a violencias estructurales.

Economía de guerra, pandemia y vulnerabilidad

A pesar de las múltiples perspectivas que pueden asignarse, se utilizará la idea de "economía de guerra" para nombrar el momento actual –por acotar un espacio histórico–. Ahora bien, no se trata solo de guerras convencionales, sino de un clima generalizado de excepción normalizada: crisis múltiples (sanitarias o financieras, por ejemplo) que habilitan discursos de emergencia y políticas de sacrificio, donde pareciera ser que ciertos cuerpos –entre ellos, los de las personas mayores– se consideran más disponibles para la pérdida.

Desde el punto de vista de la buena administración pública, dichos contextos de crisis ponen a prueba la organización administrativa del Estado, así como la calidad en la prestación de servicios públicos esenciales, especialmente en materia de salud, seguridad social y cuidados. La buena administración exige que, incluso en situaciones excepcionales, las decisiones públicas se adopten bajo principios de transparencia, proporcionalidad, igualdad y enfoque de derechos humanos, evitando que la gestión de la escasez derive en prácticas discriminatorias o en la desprotección de grupos en situación de vulnerabilidad (como es el caso de las personas mayores).

Por otra parte, la pandemia de COVID-19 resulta, en este sentido, un escenario paradigmático. El informe de la CEPAL documenta la manera en que las personas mayores forman una parte importante de los decesos,[2] al tiempo que sufrieron las interrupciones más severas en servicios esenciales de salud. Resulta interesante cómo muchos de los discursos, incluso gubernamentales, utilizaron la retórica de la inevitabilidad biológica, diciendo: "mueren porque son viejos", lo que enmascara la responsabilidad institucional y desigualdad social: no todas las vejeces estuvieron directamente involucradas ni todas contaron con acceso equivalente a cuidados, vacunas y protección social.

En contextos de confinamiento y cierre de servicios, las personas mayores permanecieron atrapadas entre la obligación de "protegerse" y la imposibilidad material de hacerlo, especialmente cuando dependían de ingresos informales o de redes familiares fragilizadas (CEPAL, 2022, p. 110).

Montes de Oca aporta, desde antes de la pandemia, ejemplos que hoy resultan premonitorios: en países afectados por guerras o por el colapso del Estado social –como Ucrania, Irak o algunos contextos africanos–, la combinación de hiperinflación, recortes sociales, privatización de la salud y mortalidad elevada de las generaciones intermedias, coloca a las personas mayores en una situación de vulnerabilidad extrema. Es a través de recursos insuficientes que las personas mayores cuidan de hijos enfermos, sostienen hogares reconfigurados, crían nietos huérfanos, al tiempo que observan el derrumbe de las garantías que, en algún momento, parecían estables.

2 Cfr., cuadro IV.7, p. 109.

Dichos escenarios muestran crisis profundas en la organización administrativa del Estado y en la prestación de servicios públicos, donde la debilidad institucional se traduce directamente en precarización de la vida.

La noción de "economía de guerra" permite articular enlazar los escenarios antes mencionados: en cada uno, la vejez aparece como un territorio de disputa por recursos escasos y por reconocimiento moral. Cuando el discurso dominante afirma que "no alcanza para todos", las personas mayores se convierten automáticamente en los blancos preferentes de la racionalización: se discute elevar la edad de jubilación, recortar pensiones, priorizar tratamientos en función de la "productividad" futura, subordinar el derecho a la salud a la capacidad contributiva o al rendimiento del capital invertido en fondos de pensiones. Estas decisiones, lejos de ser meramente técnicas, reflejan modelos de administración pública que privilegian la eficiencia económica sobre la dignidad humana.

La pregunta que subyace es esencialmente política: ¿cuáles son las vidas que merecen ser prolongadas, cuidadas, protegidas? El envejecimiento, visto desde este punto, funciona como un análisis crítico del tipo de sociedad que el capitalismo tardío está dispuesto a sostener, pero también como una prueba decisiva de la capacidad de la buena administración pública para garantizar la dignidad y los derechos de las personas mayores.

Capitalismo gris y financiarización de la vejez

Blackburn, en su texto sobre el "capitalismo gris", enfoca la estructura económica del sistema que hospeda (y explota) el envejecimiento. La expresión remite a un capitalismo que ha descubierto en la vejez una nueva frontera de acumulación; sin embargo, este fenómeno no sólo implica una transformación económica, sino también una reconfiguración profunda de la administración pública, particularmente en la organización de los sistemas de pensiones, salud y cuidados. Desde el punto de vista de la buena administración pública, la financiarización de la vejez plantea interrogantes sobre la capacidad del Estado para garantizar servicios públicos adecuados y proteger los derechos sociales frente a dinámicas de mercado que tienden a priorizar la rentabilidad sobre la dignidad humana.

Montes de Oca ha señalado cómo, desde Viena 1982 hasta Madrid 2002, los debates sobre envejecimiento se cruzan con una agenda de reformas estructurales promovida por el Banco Mundial, el FMI y otros organismos. En este contexto, las pensiones pasan de ser entendidas como derecho social a ser tratadas como activos financieros que deben rentabilizarse; el ahorro previsional se canaliza hacia mercados de capital:

> Los grandes capitales, aún en países pobres, buscan reformas que les permitan asegurar un incremento en sus ganancias, puesto que un número importante

> de reformas en materia de pensiones se auxilian de instituciones bancarias privada o casas de bolsa, lo que indica que los fondos de pensiones públicos pasan a ser capital que financia actividades privadas. No es casual que la bolsa de Wall Street busque atraer fondos de pensiones de diferentes partes del mundo (2003, p. 86).

Aquel proceso no sólo transforma la naturaleza de la seguridad social, sino que redefine el papel de la administración pública, que pasa de ser garante de derechos a desempeñar funciones regulatorias de mercados financieros cada vez más complejos. Este giro hacia la financiarización de la vejez introduce nuevos desafíos para la buena administración pública. La gestión de los fondos de pensiones, la regulación de los sistemas previsionales y la garantía de prestaciones suficientes se convierten en tareas administrativas complejas que requieren transparencia, rendición de cuentas y planificación de largo plazo; sin embargo, en muchos casos, estas reformas han generado sistemas fragmentados, con coberturas limitadas y beneficios insuficientes, lo que pone en cuestión la capacidad del Estado para garantizar la seguridad económica en la vejez.

En América Latina, por otra parte, CEPAL muestra el resultado de este giro: sistemas previsionales contributivos con coberturas parciales, pensiones insuficientes para una proporción significativa de personas mayores, así como una alta dependencia de pensiones no contributivas focalizadas –como ha sucedido en México con el programa de pensiones para el bienestar–. De esta manera, la vejez deja de ser un tiempo protegido y se convierte en una prolongación de la vida laboral precarizada, especialmente para mujeres y trabajadores informales.

Es en este momento en donde la afinidad entre el “capitalismo gris” y la economía de guerra social se manifiesta de forma considerable: la vejez se convierte en un laboratorio de políticas de austeridad, donde se ensayan recortes, privatizaciones, segmentaciones de beneficios y discursos de “responsabilidad individual” que luego se extienden a otros ámbitos de la protección social.

Existe un argumento tecnocrático de fondo sobre la “carga” de las personas mayores en los sistemas de pensiones y salud, el cual opera como dispositivo de legitimación para desplazar el peso del riesgo desde el Estado hacia los hogares y el mercado. Estas narrativas no sólo influyen en el diseño de políticas públicas, sino también en la organización administrativa de los servicios públicos, favoreciendo modelos fragmentados, focalizados y con menor cobertura universal.

Agar ofrece otro panorama de la misma dinámica cuando introduce el concepto de “bono demográfico”. Durante algunas décadas, el aumento de la población en edad para trabajar con respecto a la población dependiente se presenta como una ventana de oportunidad para el crecimiento económico; pero el bono, advierte, puede convertirse

en “bono de marginación y explotación social” si no se acompaña de políticas de empleo, educación y redistribución (Agar, 2001, p. 36). Con base en la opinión de la buena administración pública, esta advertencia resulta fundamental, ya que pone de relieve la necesidad de planificación demográfica y de políticas públicas integrales que anticipen los efectos del envejecimiento poblacional.

El resultado de lo anterior, asimismo, se convierte en una paradoja: se celebra el aumento de la esperanza de vida como logro civilizatorio, pero se niegan los dispositivos materiales necesarios para que esos años adicionales sean vividos con dignidad. “El capitalismo gris” promete libertad financiera en la vejez, pero generaliza la incertidumbre, el endeudamiento y la exposición al riesgo de mercado. La vejez, en este contexto, se vuelve una zona crítica donde se hace visible el conflicto entre la lógica del valor y de la vida.

Entre violencias del envejecimiento y precarización: el lugar de América Latina

En determinados países de la región, un número considerable de personas mayores vive en hogares precarios, sin servicios adecuados, así como también en barrios con alta exposición a delitos o desastres ambientales. La combinación de vulnerabilidad física, pobreza y ausencia de redes comunitarias robustas, asimismo, produce escenarios donde cualquier crisis –sanitaria, económica, climática– se convierte en una amenaza existencial. Dicha información no sólo revela desigualdades sociales persistentes, sino también limitaciones en la organización administrativa del Estado y en la capacidad de garantizar una prestación adecuada de servicios públicos. De nuevo, se manifiesta la lógica de la economía de guerra: la escasez de recursos impone decisiones de priorización en las que las personas mayores resultan sistemáticamente postergadas.

La buena administración pública opina que dichas condiciones ponen en evidencia fallas en la planificación territorial, en la política de vivienda, en los sistemas de salud y en la provisión de servicios sociales dirigidos a una población que envejece. La precarización del entorno en el que viven muchas personas mayores no es únicamente una consecuencia del mercado o de la desigualdad histórica, sino también de decisiones administrativas que han priorizado la eficiencia económica por encima de la garantía de derechos, generando territorios donde el envejecimiento se produce en condiciones de exclusión estructural.

La violencia de género en la vejez ocupa, por otro lado, un lugar importante en el informe de CEPAL. Esto –desde un punto de vista particular– obliga a abandonar la idea de la vejez como etapa “asexuada” o neutral en términos de poder, para verla como un momento donde se condensan desigualdades acumuladas y se producen nuevas formas de dominación. Las mujeres mayores, con frecuencia, enfrentan trayectorias laborales fragmentadas, menores ingresos y una mayor carga de trabajo

no remunerado, lo que las coloca en una posición de vulnerabilidad específica. La mujer mayor puede ser simultáneamente cuidadora y víctima, depositaria de expectativas de sacrificio y objeto de abandono y maltrato, lo que exige políticas públicas con enfoque interseccional y la construcción de servicios especializados que atiendan las necesidades diferenciadas de las personas mayores (particularmente de las mujeres).

Frente a estas violencias, cobran importancia las redes sociales, las organizaciones de personas mayores y las ONG especializadas. HelpAge, redes iberoamericanas y grupos comunitarios han sido cruciales para visibilizar problemas, impulsar reformas legales, monitorear políticas y ofrecer apoyos concretos (Montes de Oca, 2003, p. 86); estos actores también evidencian la necesidad de fortalecer mecanismos de gobernanza colaborativa, donde la administración pública articula esfuerzos con la sociedad civil para garantizar una prestación más eficaz de servicios y una mejor identificación de las necesidades de las personas mayores.

Una de las convergencias más notables entre los textos es la insistencia en que América Latina ocupa una posición específica en el mapa global del envejecimiento. La región combina transiciones demográficas avanzadas con desigualdades sociales, alta informalidad laboral, regímenes de bienestar fragmentados y una dependencia histórica de agendas de desarrollo definidas por el Norte global y los organismos financieros. Esto plantea desafíos para la buena administración pública, particularmente en materia de coordinación institucional, sostenibilidad financiera y situaciones de urgencia, puesto que hablamos de un fenómeno demográfico que se presenta en la actualidad.

Bajo este contexto, la expansión de pensiones no contributivas, programas de transferencias monetarias y marcos normativos de derechos humanos hacia las personas mayores, constituyen avances significativos; sin embargo, estos avances resultan frágiles: dependen de equilibrios fiscales precarios, de voluntades políticas cambiantes y de situaciones macroeconómicas volátiles. En tiempos de economía de guerra, resulta claro que los derechos de las personas mayores pueden transformarse rápidamente en objeto de recorte. Dicha información refleja la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública y consolidar políticas de envejecimiento que puedan divulgar los ciclos políticos y las coyunturas económicas.

De este modo, América Latina se convierte en un laboratorio de innovaciones: sistemas de pensiones sociales, experiencias en cuidados comunitarios, movimientos de personas mayores enlazados con luchas feministas, indígenas y por el derecho a la ciudad. Aquello responde que la buena administración pública no sólo implica gestionar la escasez, sino también promover soluciones originales que reconozcan la dignidad y el valor social de las personas mayores.

En una situación marcada por la prolongación del curso de vida, se vuelve insostenible una organización económica que cifre el valor de las personas en su productividad

mercantil. América Latina, por lo tanto, ofrece elementos para que la reflexión no se agote en la administración de la escasez, sino que interrogue las bases mismas del orden económico y que impulse una reconfiguración de la administración pública orientada a garantizar derechos, fortalecer la prestación de servicios públicos y construir condiciones para un envejecimiento digno.

Conclusiones

Para finalizar, lo ya mencionado converge en una idea que tensiona el imaginario dominante: el envejecimiento no es una amenaza ni una catástrofe natural, sino un espejo donde se ven reflejadas las decisiones colectivas sobre la forma en la que se puede organizar la vida, el trabajo, el cuidado y la distribución de la riqueza. “La implosión geriátrica” (Agar, 2001), “el envejecimiento en el debate global” (Montes de Oca, 2003), las cifras y marcos de derechos (CEPAL, 2022) y la crítica al “capitalismo gris” permite reconocer una verdadera disputa por la dignidad en la vejez. Dicha discusión se expresa simultáneamente en el plano demográfico, en la reconfiguración de los regímenes de bienestar y en la capacidad o incapacidad de la administración pública para garantizar derechos sociales efectivos a una población que envejece en condiciones de desigualdad estructural.

En momentos de economía de guerra, lo anterior se vuelve más afilado y se traduce en un desafío estructural para los Estados contemporáneos. El envejecimiento poblacional exige un replanteamiento de la organización administrativa, fortalecer la prestación de servicios públicos y diseñar políticas públicas capaces de responder a las nuevas configuraciones demográficas; sin embargo, en situaciones marcadas por la lógica de la “economía de guerra”, dichas exigencias suelen enfrentarse a las políticas de austeridad, reformas estructurales y decisiones administrativas orientadas a la gestión de la escasez. La pandemia, los conflictos bélicos y las crisis financieras son eventos utilizados para justificar nuevos sacrificios: aumento de la edad de retiro, recortes a pensiones, privatización de servicios, priorización utilitarista en la asignación de recursos sanitarios.

De igual manera, las personas mayores se sitúan frecuentemente en el centro de estas tensiones, como población sobre la que recaen, de manera desproporcionada, los efectos de las políticas de austeridad, la racionalización de recursos y la reconfiguración de los sistemas de protección social. Estas dinámicas revelan no sólo tensiones económicas, sino también limitaciones en la capacidad de la administración pública para garantizar derechos, coordinar políticas intersectoriales y ofrecer servicios públicos adecuados a una población que envejece rápidamente.

De esta manera, la información expone experiencias de resistencia articuladas en clave de derechos humanos: movimientos de personas mayores, agendas feministas y propuestas desde la economía del cuidado que interpelan tanto al mercado como a la

organización administrativa del Estado. Se determina así que la buena administración pública no sólo implica eficiencia administrativa, sino también la construcción de instituciones capaces de garantizar protección social, participación y reconocimiento para las personas mayores.

Aquellos acontecimientos ensayan las formas alternativas de entender el envejecimiento: no como "problema de costos", sino como parte de una biografía colectiva en la que la protección material, el reconocimiento social y la participación activa constituyen condiciones ineludibles de una buena administración pública comprometida con la dignidad humana.

En última instancia, el capitalismo gris pone como evidencia que la forma en que las sociedades administran el envejecimiento constituye una prueba decisiva de su compromiso con la dignidad humana. La buena administración pública emerge, de esta manera, como un elemento central en esta disputa contemporánea, en la que no sólo se define la calidad de los servicios públicos, sino también el tipo de sociedad que se desea construir frente a la prolongación de la vida.

El presente trabajo se circunscribe al análisis documental y crítico-reflexivo de un conjunto de fuentes teóricas e institucionales representativas del debate latinoamericano sobre envejecimiento, por lo que sus conclusiones no tienen pretensión de generalización empírica. Los alcances son de orden interpretativo: contribuir a la comprensión de las tensiones entre "capitalismo gris", "economía de guerra" y la buena administración pública en un contexto regional específico.

Futuros trabajos podrán enriquecer estos planteamientos mediante estudios de caso, análisis comparativos entre países y aproximaciones cuantitativas que permitan examinar con mayor precisión las particularidades nacionales de los fenómenos previamente examinados.

Fuentes de consulta

Agar Corbinos, L. (2001). Transición demográfica y envejecimiento en América Latina y el Caribe: Hechos sociodemográficos y reflexiones éticas. Acta Bioethica, 7(1), 105–117.

Blackburn, R. (2000). El nuevo colectivismo: Reforma de las pensiones, capitalismo gris y socialismo complejo. New Left Review, 2, 7–21.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Envejecimiento en América Latina y el Caribe: Inclusión y derechos de las personas mayores. Informe de América Latina y el Caribe para el cuarto examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

Montanés, É. (2024, 29 de noviembre). Diego Alburez-Gutierrez, demógrafo: «Habrá ancianos que tengan que cuidar a la vez de sus padres y de su nieto». ABC. https://www.abc.es/sociedad/diego-alburezgutierrez-demografo-ancianos-cuidar-vez-padres-20241129180049-nt.html

Montes de Oca, V. (2003). El envejecimiento en el debate mundial: Reflexión académica y política. Papeles de Población, 9(35), 75–102.

Morlans, M. C. (2004). Introducción a la ecología de poblaciones. Editorial Científica Universitaria, Universidad Nacional de Catamarca.

Desafíos de la transparencia algorítmica para la buena administración pública

Monserrat Olivos Fuentes[1]

Resumen: La transparencia se ha configurado como un pilar de los Estados constitucionales democráticos y de Derecho que no se limita a la visibilidad de lo realizado, sino que transciende al ser una herramienta que permite contar con la información para la toma de decisiones o participación de las personas; sin embargo, el desarrollo de tecnologías, como la Inteligencia Artificial, obliga a replantearnos la importancia en entornos donde la visibilidad de los procesos para la toma de decisiones se convierte en piedra angular y requisito sine qua non para mitigar la discriminación, los sesgos algorítmicos o la latente posibilidad de vulnerar derechos fundamentales. En este contexto, el presente trabajo destaca la necesidad de generar un marco regulatorio que contemple la transparencia algorítmica para favorecer la buena administración, tomando en consideración la experiencia comparada, el análisis jurídico y jurisprudencial para realizar una investigación de lege ferenda.

Palabras clave: Inteligencia artificial, transparencia algorítmica, buena administración.

Abstract: Transparency has become a cornerstone of democratic constitutional states governed by the rule of law. It is not limited to simply making actions visible, but transcends this, serving as a tool that provides information for decision-making and citizen participation. However, the development of technologies such as Artificial Intelligence compels us to reconsider its importance in environments where the visibility of decision-making processes becomes a fundamental requirement for mitigating discrimination, algorithmic bias, and the latent possibility of violating fundamental rights. In this context, this paper highlights the need to create a regulatory framework that incorporates algorithmic transparency to promote good governance, considering comparative experience.

Keywords: Artificial intelligence, algorithmic transparency, good governance

Introducción

La inteligencia artificial (IA) se configura como una tecnología disruptiva que modifica de manera transversal las actividades que se asumen en las sociedades contemporáneas,

1 Doctora en Derecho. Profesora investigadora titular de tiempo completo del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Guanajuato, México. Correo electrónico: m.olivos@ugto.mx

planteando a los gobiernos su incorporación para mejorar procesos, obligaciones y su vinculación con la ciudadanía.

En el Estado mexicano, el Reporte de Algoritmos Públicos (Rentería, 2024) refiere que los poderes ejecutivos (en el ámbito federal, estatal y municipal), legislativo, judicial y órganos autónomos incorporaron herramientas de IA con la finalidad de atender a la ciudadanía y hacer más eficientes las tareas administrativas, optimizar decisiones o mejorar procesos. No obstante, la aplicación de dichas tecnologías configuradas con inteligencia artificial también presenta riesgos que pueden vulnerar los derechos de la ciudadanía, por lo que la incorporación de herramientas jurídicas (entre las que destaca la transparencia algorítmica) contribuye a superar el oscurantismo, la opacidad y el secretismo. Toda vez que permite conocer el proceso que se sigue para la obtención de resultados, así como la posible vulneración de los derechos de la ciudadanía.

En este contexto, los siguientes apartados analizan desde una visión comparada la obligación del Estado para consignar un marco regulatorio que permita detonar la transparencia algorítmica en la administración pública en la creciente incorporación de la inteligencia artificial.

La construcción del marco regulatorio de la inteligencia artificial

En la actualidad, la innovación tecnológica de la IA se encuentra avanzando a una velocidad vertiginosa, lo que provoca importantes debates sobre la idoneidad para generar sistemas regulatorios ante la naturaleza, alcances y proyección global, sin detener o desacelerar su desarrollo. Entre los modelos distintivos y contrastantes que se comienzan a adquirir destaca Estados Unidos con una postura permisiva que le permite acelerar la innovación, consolidar la construcción de infraestructura e incentivar el liderazgo sin restricciones regulatorias para el desarrollo, tal y como obsta en America´s IA Action Plan (2025), o el caso de la República Popular de China, cuyo sistema más restrictivo desde el 2017 al 2025 ha optado por corregir “el uso indiscriminado de la Inteligencia Artificial para proteger los derechos de los usuarios, fomentar la estabilidad social, política y el fortalecimiento económico” (Juárez, 2025, p.3) sin detener la innovación.

Por otra parte, la Unión Europea, con una construcción normativa que se intensificó en la última década transitando de los instrumentos de soft law al hard law (Bueno de Mata, 2026; Espinosa, 2024, p.181.) ha logrado consolidarse con una visión más equilibrada al emitir el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 13 de junio de 2024, mejor conocido como el Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA), el cual mantiene un enfoque antropocéntrico, sustentado en un sistema de riesgos que tiene por objetivo compaginar el fomento a la inversión, la protección a la salud, la seguridad y los

derechos fundamentales enmarcados en la democracia y el Estado de derecho, tal y como lo dispone en su artículo primero.

La heterogeneidad de modelos, por Estado o región, se traduce en la complejidad y la fase de construcción del corpus iuris de la IA. En el caso específico de la Unión Europea integrado por la legislación local, el RIA, las directrices europeas e internacionales, así como la construcción jurisdiccional obligan a analizar el tránsito de la administración pública analógica a la aplicabilidad de la IA. En palabras de Barona (2021) y Cotino (2022), funciona como ejemplo la implementación de la IA en la actividad jurisdiccional, considerando que actualmente existen limitaciones dadas por la complejidad de los asuntos que se tratan toda vez que existen componentes éticos, contextos y trasfondos propios de su naturaleza, acompañados por una variabilidad del sistema legal, lo que requiere de un extremo cuidado en su aplicación, como refiere Bueno de Mata (2026). Para ello, el marco regulatorio consignado en el RIA considera los riesgos y los entiende como aquellos que provocan un perjuicio relevante, considerable o sustancial, haciendo una graduación dependiendo de la amenaza, a partir de las siguientes categorías:

a. Sistemas de IA de riesgos inaceptables
b. Sistemas de IA de alto riesgo
c. Sistemas de IA de riesgo limitado
d. Sistemas de IA de riesgo mínimo

En lo que respecta a la administración de justicia pública, el artículo 6o. del RIA de conformidad ubica como una actividad de alto riesgo cuando existe un peligro potencial de causar daños significativos en los derechos fundamentales, tomando en cuenta que el derecho per se recurre a una “estructura lógica de las normas y también a la propia de los principios donde están los derechos humanos, y ambas constituyen especies del género reglas jurídicas, en tanto son medidas de conductas al ordenarlas (con mayor o menor precisión y exigencia deóntica como obligatorias, prohibidas o permitidas)” (Vigo, 2022, p.15).

De manera que los sesgos o alucinaciones de la IA pueden presentarse en la resolución de controversias y, de esta forma, vulnerar derechos como el debido proceso, ya sea en el quebranto de las formalidades del procedimiento o dentro de la combinación mínima de garantías para asegurar el derecho de igualdad ante la ley en donde protege a personas en situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, como se ha determinado en el caso mexicano por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia con registro 1a./J. 11/2014 de la Décima Época publicada en el Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”. De esta forma, opinar desde una perspectiva de género o intercultural, garantizar el derecho de las infancias, el contar con un traductor o intérprete o aplicar la interseccionalidad conforme a los distintos protocolos, conlleva una serie de implicaciones que deben ser consideradas por el juzgador. Por lo tanto,

la aplicación o delegación de funciones a la Inteligencia Artificial (IA) sin supervisión corre el riesgo de omitir la variabilidad de circunstancias, lo que podría vulnerar los derechos de las personas, generar discriminación o acentuar las desigualdades.

Aunado a la potencial vulneración de los datos personales, se debe actuar con cautela al suministrar a la IA la información de los expedientes y de las partes, con el fin de evitar la inclusión de datos sensibles que comprometan la privacidad e intimidad de las personas. Estos derechos se encuentran protegidos, en el contexto occidental, por el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, las legislaciones complementarias en países como España y en el Estado mexicano gracias a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de marzo de 2025.

Los retos previamente mencionados se replican con diferentes matices dentro de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los órganos autónomos. Esto se debe a que la buena administración es un derecho fundamental, así como un principio rector de la actuación administrativa, mediante el cual el Estado se ve obligado a situar al ciudadano como la razón de ser de su actividad y, en consecuencia, a respetar los derechos fundamentales que le resultan inherentes (Rodríguez-Arana, 2014). De esta manera, el impacto multidimensional y transversal de la Inteligencia Artificial (IA) pone en juego la salvaguarda de estos derechos ante problemáticas que trascienden lo local y se manifiestan en el ámbito global. Lo anterior exige el diseño de garantías capaces de superar la porosidad de las fronteras, asegurando el respeto a los componentes éticos para que la IA opere bajo supervisión humana y mediante sistemas confiables. Asimismo, se requieren estándares estrictos de calidad y seguridad con una correcta protección de la información personal, transparentando el funcionamiento, conociendo las bases para la toma de decisiones, la explicabilidad y trazabilidad del proceso, con el objetivo de mantener respeto en el entorno y rendir cuentas (Barona, 2021, p.28).

Esta rigurosidad metodológica es indispensable para evitar las denominadas “cajas negras”, de modo que los juzgadores puedan decidir desde la más estricta imparcialidad. Al utilizar las herramientas de IA bajo el control directo de los usuarios—bajo el criterio fundamental de *human in command*—, se asegura que los beneficios tecnológicos coadyuven en una mejor impartición de justicia y en la consolidación de los Estados democráticos, constitucionales y de derecho.

Génesis de la transparencia algorítmica

En la actualidad, la relevancia de la ética en la inteligencia artificial (IA) resulta innegable ante los riesgos que su empleo pudiera traer. Si bien no existe un consenso absoluto sobre el alcance con el que los instrumentos jurídicos deben regular la IA, resulta evidente que los Estados, de acuerdo con su marco normativo, incorporan una serie de recomendaciones u obligaciones en su corpus iuris, entendiéndose como principios

fundamentales para fomentar la innovación sin transgredir los derechos. En el caso mexicano, la transparencia constituye un pilar de los modelos institucionales construidos a lo largo de poco más de dos décadas, ya sea para garantizar el derecho humano de acceso a la información, impulsar el gobierno abierto o combatir la corrupción; sin embargo, aquello no obedece a una cuestión fortuita, sino que representa un requisito sine qua non para dar visibilidad a la gestión pública y fortalecer el Estado democrático.

Por ello, la obligación de transparentar las actividades derivadas de la Inteligencia Artificial debe comprenderse, no sólo bajo la analogía de habitar en una "casa de cristal", sino como una exigencia técnica para conocer el funcionamiento de los algoritmos, la procedencia de los datos y la forma en la que se obtienen los resultados. Esta claridad es indispensable para dar certeza sobre la no vulneración de derechos fundamentales, así como para garantizar la ausencia de sesgos de género o de cualquier tipo de discriminación. Dicha premisa cobra aún más relevancia ante la Inteligencia Artificial generativa, la cual opera con volúmenes masivos de datos mediante una tecnología todavía en desarrollo; por consiguiente, su implementación en escenarios de alto riesgo podría acarrear efectos adversos significativos.

Entre los criterios emitidos en la región de Latinoamérica respecto a los alcances de la obligación de la transparencia algorítmica, destaca la sentencia del 2 de agosto de 2025 de la Corte Constitucional de Colombia (Expediente T-323/24). Este fallo marcó un punto de inflexión al evidenciar los riesgos del empleo de la IA generativa (IAGen) en la administración de justicia. Si bien el tribunal reconoce que su adopción es un proceso inaplazable, subraya que su uso en sede judicial exige garantías estrictas para asegurar la transparencia, la responsabilidad, la verificación y la privacidad. De este modo, la Corte delineó implicaciones fundamentales como:

1. Transparencia: no se limita al simple acceso de la información; exige exponer con claridad el uso, alcance y ubicación de la IA dentro de las actuaciones o decisiones, así como la metodología de los datos obtenidos.
2. Responsabilidad: exige que el servidor público que utilice estas herramientas esté debidamente capacitado en la materia, comprenda a cabalidad los riesgos y justifique el origen, idoneidad y necesidad del uso de la tecnología, asumiendo la verificación estricta de la información.
3. Privacidad: Supone la salvaguarda absoluta de datos personales y sensibles que obren en posesión del sistema judicial en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, en el contexto mexicano, el Poder Judicial de la Federación ha comenzado a trazar una línea de criterios respecto al empleo de la inteligencia artificial (IA) en los procesos jurisdiccionales. Muestra de ello es la tesis aislada II.2º.C.9 K (11ª), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación el 25 de agosto de 2025, la cual establece la obligación de observar directrices éticas bajo el rubro: "INTELIGENCIA ARTIFICIAL APLICADA EN PROCESOS JURISDICCIONALES. ELEMENTOS

MÍNIMOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA SU USO ÉTICO Y RESPONSABLE CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS".

Asimismo, entre los planteamientos establecidos en la tesis antes mencionada, se contempla la transparencia y explicabilidad, los cuales expresan que la persona juzgadora no sólo se ve obligada a informar sobre el uso de las herramientas de Inteligencia Artificial, sino también a exponer la metodología, los datos utilizados y la manera en la que llegó el resultado, todo esto con el fin de que dicho procedimiento sea auditado y comprendido por las partes y órganos revisores. Esta postura se enlaza con la Jurisprudencia II.2º.C.J/2K (12a.) y fue publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en enero de 2026 bajo el rubro "INTELIGENCIA ARTIFICIAL APLICADA EN PROCESOS JURISDICCIONALES. CONSTITUYE UNA HERRAMIENTA VÁLIDA PARA CALCULAR EL MONTO DE LAS GARANTÍAS QUE SE FIJEN EN LOS JUICIOS DE AMPARO", con el objetivo de reiterar la importancia de la transparencia y trazabilidad para conocer la manera en la que se obtienen los resultados.

En suma, aun cuando el establecimiento de garantías para hacer efectiva la transparencia en el uso de la IA en el Estado mexicano se encuentra en una etapa embrionaria, dicha obligación resulta ineludible debido a su relevancia operativa. A esto se suman las recomendaciones internacionales e instrumentos de *soft law*, tales como La Carta de Derechos de La Persona en el Entorno Digital—promovida por el otrora INAI a manera de Código de Buenas Prácticas—así como Los Principios de Chapultepec: Declaración de Ética y Buenas Prácticas para el Uso y Desarrollo de la Inteligencia Artificial, documento que La Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti) y la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT) presentaron el 29 de enero de 2026, en Ciudad de México.

Retos de la transparencia algorítmica en México

La transparencia, entendida como herramienta que dota de eficacia al derecho a saber, asegurar la facultad de las personas el poder para allegarse a la información garantizando de forma correlativa el derecho a recibir y difundirla. Este avance es producto de esfuerzos materializados en el entorno analógico a través de instrumentos jurídicos supranacionales y nacionales, aplicables tanto en la información de carácter público como de naturaleza privada. En el caso mexicano, este proceso fue impulsado por factores endógenos y exógenos con implicaciones sociales, políticas y económicas que se gestaron durante la década de los noventas y se intensificaron a principios de este milenio. Esto se originó en la instrumentación legal y, posteriormente, constitucional del derecho a saber en el espacio público, lo que permitió construir modelos orientados a transparentar el actuar del Estado, impulsar el gobierno abierto y combatir la corrupción. Dichos modelos establecieron las obligaciones de transparencia, los sujetos obligados, la naturaleza jurídica de los órganos garantes, así como los procedimientos, plazos y

términos para el acceso a la información, delimitando con precisión las excepciones y recursos ante la vulneración de dicho derecho.

En palabras de Olivos (2024), el trayecto resulta complejo, con avances y retrocesos en cuatro generaciones normativas dentro de la instrumentación jurídica, lo que se ha caracterizado por los siguientes aspectos:

- Primera generación: Esta primera etapa se caracterizó por reconocer el derecho de acceso a la información pública y establecer la transparencia como principal herramienta que permite imprimir con eficacia en su protección. En un primer momento, el 06 de diciembre 1977, el reconocimiento fue de manera implícita gracias a la publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación en donde se instauró dentro del artículo 6º constitucional, la siguiente frase: "el derecho a la información será garantizado por el Estado"; sin embargo, fue en el 2002 cuando se materializó expresamente el reconocimiento de este derecho, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio de ese año, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A este esfuerzo se le sumaron las leyes locales de Jalisco y Sinaloa, las cuales aparecieron de forma previa a la legislación federal.
- Segunda generación: La heterogeneidad legislativa, la resistencia al cumplimiento de la norma y la falta de voluntad obstaculizan la observancia del derecho. Por tal motivo, el 20 de julio del año 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de establecer las bases y principios del derecho de acceso a la información pública al adicionar un segundo párrafo con siete fracciones, lo que genera la obligación de su armonización en todas las entidades federativas y, de esta manera, consagra reglas claras para la federación, entidades federativas y municipios. Esto expresa que la información, en posesión de cualquier autoridad, es de carácter público, excepto la información reservada y confidencial, así como el respeto de principios de máxima publicidad.
- Tercera generación: A pesar de los avances previos, los obstáculos en el cumplimiento de este derecho persistían. Ante la alternancia política que supuso el retorno del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, el Estado mexicano replanteó de manera estructural su modelo de transparencia, transitando a la centralización de la materia. Esto se concretó con la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación, la cual modificó nuevamente el artículo 6º para ordenar la creación de una ley general de observancia para la federación, municipios y entidades federativas. Asimismo, se institucionalizaron los órganos constitucionales autónomos y garantes nacionales, así como la ampliación de sujetos obligados a consignar personas físicas y morales, para que reciban y ejerzan funciones públicas. En consecuencia, el 20 de mayo del 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esto reglamentó la modificación constitucional

del año 2014, debido a que su funcionalidad se encuentra en el Sistema Nacional de Transparencia, integrado por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y todo en coordinación con los órganos homólogos dentro de las entidades federativas. Aunado a lo anterior, este marco normativo destacó la obligación de los órganos garantes, los cuales coadyuvaron en la implementación de mecanismos colaborativos para la promoción e implementación de políticas, así como también a la apertura gubernamental, estableciendo las bases jurídicas para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

- Cuarta generación: Los cambios derivados de la alternancia gubernamental con el triunfo del partido Morena, en el año 2018, transformaron la visión y los alcances de la transparencia, el acceso a la información pública y la continuidad de los órganos constitucionales autónomos como el INAI. En este contexto, el 20 de diciembre del año 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de simplificación orgánica. Esta modificación al artículo 6º constitucional consagró nuevos lineamientos para asegurar el acceso a la información a partir del diseño de una nueva ley general en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, encargada de disponer las bases, principios generales y procedimientos para el ejercicio de este derecho. Posteriormente, el 20 de marzo del año 2025 se publicó, del mismo modo, en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, abrogando a su antecesora a casi una década de su publicación. Dicho cambio consolidó un nuevo sistema normativo, institucional y decisorio de transparencia, en donde se reintegraron facultades de observancia al Ejecutivo Federal, distribuidas en dependencias clave como La Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno y Transparencia para el Pueblo y La Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones. Los cambios suscitados, aunque significativos, resultan insuficientes para que los distintos modelos de transparencia coadyuven de manera efectiva en la gobernanza y la buena administración (Hood, 2010). Esto obedece a que, si bien la información en posesión de los sujetos obligados debe estar al alcance de los diversos sectores de la población, el simple acceso formal no ha logrado consolidar una auténtica colaboración ni una articulación profunda entre el Estado.

Aunado a lo anterior, se suman los replanteamientos que deben asumirse frente a los avances tecnológicos y la digitalización; fenómenos que han impulsado la emergencia de los derechos digitales. Estos exigen situar a las personas en el centro de la transformación tecnológica ante la migración masiva hacia entornos virtuales y la implementación de herramientas como la Inteligencia Artificial (IA). Si bien existen esfuerzos destacados como La Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales o los ya referidos Principios de Chapultepec: Declaración de Ética y Buenas Prácticas para el Uso y Desarrollo de la Inteligencia Artificial, la instrumentación

no se ha cristalizado, como se refiere Vladimir Meza cuando señala que, en los últimos años, México ha permanecido "caminando" hacia una regulación sobre la Inteligencia Artificial; sin embargo, todavía no existe un marco regulatorio pese a que, desde el año 2020, llegaron 58 iniciativas legislativas en donde se menciona el término "inteligencia artificial".

Máxime que la transparencia algorítmica en la IA trasciende su importancia al presentarse como la herramienta básica para asegurar los principios éticos y la garantía jurídica del uso de esta herramienta, misma que permita el cumplimiento de los principios democráticos y la protección de los derechos fundamentales ante posibles vulneraciones (Cotino, 2022). Prueba de ello, es que desde el año 2020, la Resolución del Parlamento Europeo sobre un marco ético para la IA, como uno de los precedentes y detonadores del marco normativo en aquella región, daba cuenta cómo los sesgos algorítmicos y la discriminación podrían impactar directamente en los derechos fundamentales. Esto configuró a la transparencia como un mecanismo para exigir la comprensión de los sistemas y la posibilidad de ser auditados, permitiendo a los usuarios y autoridades revisar la toma de decisiones y la responsabilidades, más aún cuando muchos algoritmos de IA funcionan con cajas negras, es decir, se desconoce los mecanismos empleados para llegar a ciertos resultados.

El desarrollo normativo que desembocará en el ya citado RIA, basado en el sistema de riesgo (posibilidad de que produzca un perjuicio en la salud, seguridad o derechos fundamentales), se traduciría, por ejemplo, en su artículo 13, consagrar expresamente que:

> 1. Los sistemas de IA de alto riesgo se diseñarán y desarrollarán de un modo que se garantice que funcionan con un nivel de transparencia suficiente para que los responsables del despliegue interpreten y usen correctamente sus resultados de salida. Se garantizará un tipo y un nivel de transparencia adecuados para que el proveedor y el responsable del despliegue cumplan las obligaciones pertinentes previstas en la sección 3.
> 2. Los sistemas de IA de alto riesgo irán acompañados de las instrucciones de uso correspondientes en un formato digital o de otro tipo adecuado, las cuales incluirán información concisa, completa, correcta y clara que sea pertinente, accesible y comprensible para los responsables del despliegue.
> 3. Las instrucciones de uso contendrán al menos la siguiente información:
> a) la identidad y los datos de contacto del proveedor y, en su caso, de su representante autorizado;
> b) las características, capacidades y limitaciones del funcionamiento del sistema de IA de alto riesgo, con inclusión de:
> i) su finalidad prevista,
> ii) el nivel de precisión (incluidos los parámetros para medir), solidez y ciberseguridad mencionado en el artículo 15 con respecto al cual se haya

probado y validado el sistema de IA de alto riesgo y que puede esperarse, así como cualquier circunstancia conocida y previsible que pueda afectar al nivel de precisión, solidez y ciberseguridad esperado,
iii) cualquier circunstancia conocida o previsible, asociada a la utilización del sistema de IA de alto riesgo conforme a su finalidad prevista o a un uso indebido razonablemente previsible, que pueda dar lugar a riesgos para la salud y la seguridad o los derechos fundamentales a que se refiere el artículo 9, apartado 2,
iv) en su caso, las capacidades y características técnicas del sistema de IA de alto riesgo para proporcionar información pertinente para explicar sus resultados de salida,
v) cuando proceda, su funcionamiento con respecto a determinadas personas o determinados colectivos de personas en relación con los que esté previsto utilizar el sistema,
vi) cuando proceda, especificaciones relativas a los datos de entrada, o cualquier otra información pertinente en relación con los conjuntos de datos de entrenamiento, validación y prueba usados, teniendo en cuenta la finalidad prevista del sistema de IA de alto riesgo,
vii) en su caso, información que permita a los responsables del despliegue interpretar los resultados de salida del sistema de IA de alto riesgo y utilizarla adecuadamente;
c) los cambios en el sistema de IA de alto riesgo y su funcionamiento predeterminados por el proveedor en el momento de efectuar la evaluación de la conformidad inicial, en su caso;
d) las medidas de supervisión humana a que se hace referencia en el artículo 14, incluidas las medidas técnicas establecidas para facilitar la interpretación de los resultados de salida de los sistemas de IA de alto riesgo por parte de los responsables del despliegue;
e) los recursos informáticos y de hardware necesarios, la vida útil prevista del sistema de IA de alto riesgo y las medidas de mantenimiento y cuidado necesarias (incluida su frecuencia) para garantizar el correcto funcionamiento de dicho sistema, también en lo que respecta a las actualizaciones del software;
f) cuando proceda, una descripción de los mecanismos incluidos en el sistema de IA de alto riesgo que permita a los responsables del despliegue recabar, almacenar e interpretar correctamente los archivos de registro de conformidad con el artículo 12.

De manera que, la legislación de la Unión Europea con observancia obligatoria en los Estados parte, expresa la obligación de una documentación, transparencia y supervisión humana cuando exista una posible vulneración en la seguridad, la salud o los derechos fundamentales, a efecto de supervisar y vigilar durante su periodo de uso. Lo anterior, de manera conjunta con lo determinado en las Directrices para el sector público de Países Bajos, donde el grado de exigencia depende del impacto de

los algoritmos en la decisión, el resultado, la ciudadanía, el grado de autonomía en la toma de decisiones y el tipo o complejidad del algoritmo a partir de la opacidad y secretismo en los que pueden funcionar.

En la práctica, se ha materializado en casos recientes, destaca el mandato para transparentar el acceso a código fuente como en la Sentencia 1119/2025 del 11 de septiembre del año 2025 del Tribunal Supremo en España, sobre la aplicación BOSCO, creada por la Administración y usada por las comercializadoras de energía eléctrica para verificar si un solicitante reunía los requisitos para disfrutar del bono social eléctrico. Resolución que en sus consideraciones destaca la importancia de la transparencia algorítmica, abonando a la buena administración y el control de las decisiones automatizadas en la administración pública que pueden limitar o condicionar el acceso a los derechos o prestaciones de la ciudadanía.

A su vez, se encuentran las resoluciones de abril del año 2026, donde un jurado de Los Ángeles ante la construcción intencionada de plataformas de redes sociales fue sancionado por la opacidad para conocer su funcionamiento, la cual se suma a otra condena por prácticas vinculadas con la explotación infantil en Nuevo México, ambas en Estados Unidos, donde es evidente el secretismo en el funcionamiento y operación de las plataformas. Esto reitera lo consignado por la UNESCO desde el año 2021 en la Recomendación sobre la ética de la IA en sus apartados 37 y 38 al referir textualmente:

> 37. La transparencia y la explicabilidad de los sistemas de IA suelen ser condiciones previas fundamentales para garantizar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y los principios éticos. La transparencia es necesaria para que los regímenes nacionales e internacionales pertinentes en materia de responsabilidad funcionen eficazmente. La falta de transparencia también podría mermar la posibilidad de impugnar eficazmente las decisiones basadas en resultados producidos por los sistemas de IA y, por lo tanto, podría vulnerar el derecho a un juicio imparcial y un recurso efectivo, y limita los ámbitos en los que estos sistemas pueden utilizarse legalmente.
> 38. Si bien hay que hacer todo lo posible por aumentar la transparencia y la explicabilidad de los sistemas de IA, incluidos los que tienen un efecto extraterritorial, a lo largo de su ciclo de vida para respaldar la gobernanza democrática, el grado de transparencia y explicabilidad debería ser siempre adecuado al contexto y al efecto, ya que puede ser necesario encontrar un equilibrio entre la transparencia y la explicabilidad y otros principios como la privacidad, la seguridad y la protección. Las personas deberían estar plenamente informadas cuando una decisión se basa en algoritmos de IA o se toma a partir de ellos, en particular cuando afecta a su seguridad o a sus derechos humanos; en esas circunstancias, deberían tener la oportunidad de solicitar explicaciones e información al actor de la IA o a las instituciones

del sector público correspondientes. Además, las personas deberían poder conocer los motivos por los que se ha tomado una decisión que afecta a sus derechos y libertades y tener la posibilidad de presentar alegaciones a un miembro del personal de la empresa del sector privado o de la institución del sector público habilitado para revisar y enmendar la decisión. Los actores de la IA deberían informar a los usuarios cuando un producto o servicio se proporcione directamente o con la ayuda de sistemas de IA de manera adecuada y oportuna.

En suma, existe una urgente necesidad por establecer un marco regulatorio que permita al Estado mexicano transitar de la transparencia analógica a la algorítmica, para que los usuarios tengan conocimiento de los procesos de toma de decisiones, y en consecuencia, se mitiguen los sesgos algorítmicos, discriminación o cualquier vulneración a los derechos fundamentales, ante la inminente aplicación de la IA en la administración pública.

Conclusiones

Primera. La Inteligencia Artificial, dentro de la administración pública, brinda una serie de beneficios que pueden coadyuvar a una mayor celeridad de trámites, procesos judiciales, impulso a la participación ciudadana o asegurar la accesibilidad en las resolucione, como el caso de Sor Juana: una herramienta de IA que permite que las resoluciones tengan un lenguaje accesible para la sociedad en el máximo tribunal de justicia en el Estado Mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Segunda. Optar por la construcción de un marco regulatorio como el generado por la Unión Europea que incentiva la innovación, pero protege los derechos fundamentales permite generar condiciones y herramientas para una ciudadanía digital, que se encuentre fortalecida a través de la observancia de la transparencia algorítmica como pilar de la accesibilidad.

Tercera. En un sistema de riesgos donde la IA de alto riesgo, dada la vulnerabilidad de los derechos humanos, resulta indispensable la transparencia y la explicabilidad para conocer su funcionamiento y diseño, establecer la necesidad de generar auditorías, consignar estándares de ciberseguridad, ante la vertiginosa velocidad del empleo de la IA en la administración pública.

Fuentes de consulta

America´s IA Action Plan. Winning the Race. (2025). https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf

Barona Vilar, S. (2021). Justicia algorítmica y neuro derechos. Una mirada multidisciplinar. Tirant lo Blanch.

Barrio Andrés, M., et. al. (2024). El Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial. Tirant Lo Blanch.

Bueno de Mata, F., (2026). Fundamentos Legales de la Inteligencia Artificial. [material de lectura Máster de Formación Permanente en Inteligencia Artificial y Legaltech] Universidad de Salamanca. AI academia by doinGlobal.

Contino Hueso, L., Castellanos Claramunt J. (2022).Transparencia y explicabildiad de la inteligencia artificial. Tirant lo Blanch.

Cortina Orts, A. (2025). ¿Ética o ideología de la inteligencia artificial?. Paidos.

Espinosa de los Monteros Pérez-Brotóns, S. E., & Sanz Setién, G. (2024). El Reglamento De Ia: El Primer Paso Del Camino Hacia Una Regulación Completa De La Inteligencia Artificial. Actualidad Jurídica (1578-956X), 65, 180–196.

Fix-Zamudio, H. (1992). Administración de justicia. Diccionario jurídico mexicano. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?, West European Politics, no 5, 989-1009.

Juárez Águila, M. B. (2025) Gobernanza de la inteligencia artificial en China: Regulación que alienta la innovación. Revista de derecho económico. Vol. 82 (2), 3- 31.

Miguez Macho, L., Torres Carlos, M., en Barrio Andrés, M, et. al. (2024). El Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial. Tirant Lo Blanch

Olivos Fuentes, M. (2024) Paradoja del derecho a saber en México: reformas y realidades. Revista de Derecho Administrativo. Número 6. 127-135.

Rentería, C., Ordelín, J., (2024). Reporte de Algoritmos Públicos. CIDE. https://osf.io/cu6w3/files/osfstorage

Rodríguez Arana, J. (2014). La buena administración como principio y derecho fundamental en Europa. Misión jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales. Volumen 6 /6), 23-56.

Vigo, R. L. (2022). Derechos humanos y actividad jurisdiccional interpretativa: advertencias y exigencias. Díkaion, 31(2), 1–49. https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.2.1

Gobierno: administración pública y corrupción

Josefina Ramos Alfonso[1]

Resumen: La corrupción es un fenómeno complejo por sus causas y manifestaciones, que vulnera el sistema de vida de las instituciones públicas, empobrece la hacienda pública y produce daños irreversibles, tanto en el gobierno como en la ciudadanía. Por lo que se requiere de estrategias gubernamentales legales que coadyuven a la aplicación real del modelo implementado en la ley fundamental en el año 2015.

Palabras clave: Gobierno, administración pública y corrupción.

Abstract: Corruption is a complex phenomenon due to its causes and manifestations, undermining the functioning of public institutions, depleting public finances, and causing irreversible damage to both the government and its citizens. Therefore, legal government strategies are needed to facilitate the effective implementation of the model established in the fundamental law in 2015.

Keywords: Government, public administration and corruption.

Introducción

La corrupción constituye uno de los problemas públicos más complejos que enfrenta México, debido a sus efectos negativos sobre la confianza ciudadana, la legitimidad de las instituciones y la eficacia de la administración pública. Con el propósito de analizar la evolución de este fenómeno antes y después de las reformas constitucionales y legales que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción en 2015 y 2016, el presente trabajo toma como referencia principal el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional, considerado uno de los instrumentos más reconocidos y confiables para medir la percepción de la corrupción en el sector público a nivel internacional.

La utilización de esta fuente permite mantener uniformidad metodológica y realizar un análisis comparativo durante el periodo 2010-2025, abarcando tanto los años previos como posteriores a la implementación del nuevo modelo institucional de combate a la corrupción. Los resultados muestran que, a pesar de las reformas emprendidas y

1 Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana; maestra en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz, A.C.; maestra en Derecho Notarial por el Colegio de Veracruz; y doctora en Derecho por la Universidad Veracruzana. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Profesora investigadora de El Colegio de Veracruz. Contacto: lic.ramos_@hotmail.com, jramosa@colver.edu.mx

de los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado mexicano, los niveles de percepción de la corrupción no presentan mejoras significativas, lo que obliga a reflexionar sobre la eficacia de las estrategias adoptadas hasta ahora.

En este contexto, el estudio examina la evolución de los indicadores de corrupción en México, considerando también el marco convencional internacional que orienta las políticas anticorrupción, particularmente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el T-MEC. Asimismo, se plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención, control y participación ciudadana, así como de impulsar procesos de innovación en la administración pública que permitan atender de manera más efectiva uno de los problemas estructurales más persistentes del país.

Sobre las cifras de corrupción en México

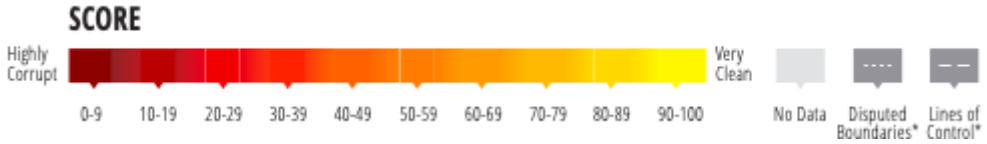
Para empezar, se debe destacar que, una de las herramientas más consultada y reconocida para el campo de medición de la corrupción, es la amplia base de información que proporciona la organización no gubernamental Transparencia Internacional; de modo que, fundarse en los datos emitidos por ella es casi obligado, porque permite el empleo de las mediciones más confiables por cuanto a la percepción de este fenómeno. En primer lugar, metodológicamente y para el objeto del presente estudio, permite cubrir el periodo de al menos 15 años —cinco antes y diez después de la fecha de las reformas constitucionales y legales en México, realizadas en los años 2015 y 2016[1]— y, en segundo momento, porque nos hace mantener homogeneidad comparativa entre la información que el Constituyente Permanente Federal y el legislador federal ordinario tuvieron a la vista, y las consideraciones que efectuamos en el presente trabajo.

Para especificar, debe señalarse que el conjunto de los indicadores utilizados abarcan los años de 2010 a 2025 y provienen, en consecuencia, de la fuente antes mencionada, así como de su instrumento más conocido que es el denominado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual tiene la virtud de cubrir la enorme mayoría de los países del mundo. Asimismo, considera para su examen el cálculo de la corrupción en el sector público, a partir de trece bases de datos que se utilizan para su medición —a excepción del año 2011, en que se emplearon diecisiete, y de 2014 y 2015, que se fundó en doce tipo de encuestas— siendo las de orden más general las siguientes:

1. Evaluación Institucional y de Políticas Nacionales 2020 del Banco Africano de Desarrollo
2. Indicadores de Gobernabilidad Sostenible 2022 de Bertelsmann Stiftung
3. Índice de Transformación 2022 de Bertelsmann Stiftung
4. Servicio de riesgo por países 2022 de la Economist Intelligence Unit;

1 Todas las reformas son consultables en el Diario Oficial de la Federación, para las de orden constitucional, que fueron publicadas el día 27 de mayo de 2015, y las de la legislación ordinaria, el 18 de julio de 2016.

5. Naciones en Transición 2022 de Freedom House
6. Indicadores de riesgo por países 2021 de Global Insight
7. Encuesta de Opinión Ejecutivos 2022 del Anuario de Competitividad Mundial de IMD World Competitiveness Center
8. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2022
9. Guía Internacional de Riesgo por Países 2022 de PRS Group International
10. Evaluación Institucional y de Políticas Nacionales 2021 del Banco Mundial
11. Encuesta de Opinión Ejecutiva 2021 del Foro Económico Mundial
12. Encuesta a expertos para el Índice de Estado de Derecho 2021 de World Justice Projec, y
13. Variedades de Democracia (V-Dem v. 11) 2022 (Transparencia Internacional, 2022). [2]



Fuente: Imagen tomada de la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción 2022 de Transparencia Internacional, en file:///Users/joss/Desktop/IPC%202016-2022/CPI2022_Map_EN_2023-01-28-143812_sdnq.pdf

En este sentido, es necesario señalar que durante los primeros siete años el número de países calificados osciló entre 168 y 183, y a partir de 2017 a 2025 se ha mantenido fijo en un número de 180 países, como se muestra en el concentrado siguiente:

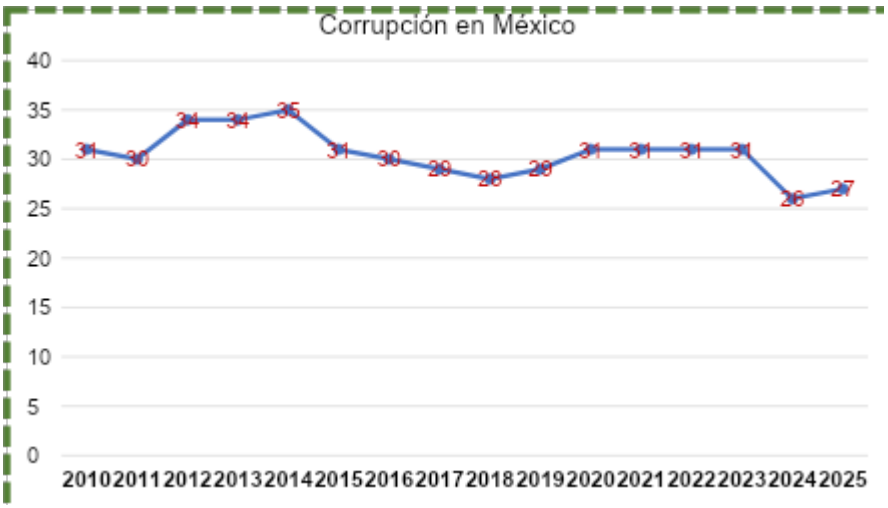
Año del índice de percepción de la corrupción	Número de países evaluados	Puntaje más alto	Puntaje mínimo
2010	178 países	9.3%	1.1%
2011	183 países	9.5%	1%
2012	176 países	90%	8%
2013	177 países	91%	8%
2014	175 países	92%	8%
2015	168 países	91%	8%
2016	176 países	90%	10%
2017	180 países	89%	9%
2018	180 países	88%	10%

2 Debe destacarse que para la construcción de los indicadores se utilizan, en algunos casos datos, el año de su publicación, el IPC y en otros encuestas del año anterior al índice. Cfr. https://www.transparency.org/en/cpi/2022, consultado el 25 de marzo de 2026.

2019	180 países	87%	9%
2020	180 países	88%	12%
2021	180 países	88%	11%
2022	180 países	90%	12%
2023	180 países	90%	11%
2024	180 países	90%	8%
2025	180 países	89%	9%

Elaboración propia. Con base en la información emitida en los diversos Índices de Percepción de la Corrupción publicados por Transparencia Internacional, en: https://www.transparency.org/en/about, consultado del 30 de marzo de 2026.

Por lo que concierne a México y en torno a las reformas constitucional y legal que dieron vida y aplicación al Sistema Nacional Anticorrupción, en los trece años subsiguientes, desafortunadamente, el Índice de Percepción de la Corrupción no refleja ningún efecto significativo en el abatimiento de la corrupción más allá de las modificaciones legislativas en la materia, como se puede observar en la gráfica siguiente.



Elaboración propia. Fuente: Íbid. A mayor cercanía del cero (0), mayor corrupción; a mayor cercanía del cien (100), menor corrupción. En esta gráfica, hemos limitado la puntuación a un máximo de cuarenta (40), porque México se ubica debajo de los 35 puntos, con el fin de hacer observable la evolución —o estancamiento, según se mire— del índice de percepción a lo largo del periodo seleccionado.

Las cifras y su graficado nos muestran, descriptivamente, que no existen resultados favorables para nuestro país, a pesar de que ya se tienen más de diez años de la instauración constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción; cuestión que nos invita a reflexionar sobre fallas o situaciones sobre lo que se requiere para erradicar o contribuir a disminuir los altos índices de corrupción en México.

Paradigma convencional de combate a la corrupción

En materia internacional, desde el año de 1994 México ha participado en la celebración de diversos instrumentos para el combate contra la corrupción, a saber:

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) , desde 1 de enero de 1994, hasta su reemplazo por el T-MEC en 2020.[3]
- Convención Interamericana Contra la Corrupción , entrando en vigor desde el de 2 de julio de 1997;[4]
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales , vigente desde el 16 de julio de 1999;[5]
- Convención de las Naciones Unidad Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos , entró en vigor el 11 de marzo de 2003;[6]
- Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción , cuya vigencia es del 14 de diciembre de 2005;[7] y,
- Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC) , vigente a partir del 1 de julio de 2020.[8]

Todos los tratados y convenciones referidos se ratificaron como herramienta de apoyo para el combate del fenómeno de corrupción que sufre el país, desde antes de que se realizaran las modificaciones a la constitución para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Se debe destacar que los dos últimos documentos internacionales suscritos por México son los más actuales, y también los más invocados para las declaraciones y acciones de combate a la corrupción.

Así, por ejemplo, la Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción (2005),[9] es concisa al establecer en su contenido la finalidad de: “a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en

3 Cuya denominación y texto, así como las subsiguientes citas de igual carácter, son de consulta libre en: http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf, consultado el 22 de marzo de 2026.

4 Cfr. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398264/convencion_interamericana_contra_la_corrupcion.pdf, consultado el 22 de marzo de 2026.

5 Cfr. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf, consultado el 22 de marzo de 2026.

6 Cfr. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf, consultado el 24 de marzo de 2026.

7 Cfr. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf, consultado el 24 de marzo de 2026.

8 Cfr. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560548/Protocolo_Esp_Verificaci_n_CLEAN__2020_06_02_.pdf, consultado el 24 de marzo de 2024.

9 Cfr. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671246&fecha=27/05/2004#gsc.tab=0, consultado el 10 de abril de 2026.

la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y, c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos" (Artículo 1).

También debe señalarse que esta Convención apuesta por involucrar a la sociedad en el trabajo de combate a la corrupción, disponiendo en su numeral trece que:

> Artículo 13. Participación de la sociedad:
> 1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:
> a. Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
> b. Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
> c. Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
> d. Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
> i. Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; y,
> ii. Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.
> 2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

Esta previsión es concreta por cuanto al sentido de que el gobierno permita el involucramiento de la ciudadanía en los trabajos de combate a la corrupción, pues al promover acciones para incluir la participación ciudadana de forma corresponsable mediante mecanismos que permitan encontrar el cauce para erradicar o disminuir los altos índices de corrupción que sufre el país.

Respecto al T-MEC se debe anotar que, desde su preámbulo, establece que los tres Estados Parte estarán comprometidos a: "PROMOVER la transparencia, el buen gobierno y el estado de derecho, y eliminar el cohecho y la corrupción en el comercio y la inversión" (2020); dos áreas estas últimas absolutamente estratégicas, porque en estas actividades se concentra un alto número de acciones de corrupción por resultado.

Asimismo, en otras disposiciones del documento en cita, de manera concreta se señala cómo trabajar en diversas medidas para eliminar la corrupción, a saber:

> Artículo 13.17: Garantía de la Integridad de las Prácticas de Contratación
> 1. Cada Parte asegurará que existan medidas penales, civiles o administrativas para abordar la corrupción, fraude y otros actos ilícitos en sus contrataciones públicas.
> 2. Estas medidas podrán incluir procedimientos para inhabilitar, suspender o declarar inelegible para participar en las contrataciones de la Parte, por un plazo establecido, a proveedores que una Parte haya determinado que se han involucrado en corrupción, fraude u otros actos ilícitos relacionados con la elegibilidad de un proveedor para participar en la contratación pública de una Parte. Cada Parte:
> a. podrá considerar la gravedad de los actos u omisiones del proveedor y cualquier medida correctiva o factores atenuantes en la toma de decisiones sobre la inhabilitación o suspensión, incluso al tomar una decisión sobre si reduce o amplía el plazo de inhabilitación o suspensión a petición del proveedor de conformidad con el párrafo 2(b)(ii); y,
> b. proporcionará a un proveedor de la otra Parte directamente implicado en un procedimiento que aplique procedimientos adoptados o mantenidos conforme al párrafo 2:
> i. aviso razonable de que se inició el procedimiento, incluida una descripción de la naturaleza del procedimiento, una declaración de la autoridad conforme la cual se inició el procedimiento y las razones del procedimiento, y
> ii. una oportunidad razonable para presentar hechos y argumentos que apoyen su posición; y,
> iii. publicará y actualizará una lista de empresas y, sujeto a su ordenamiento jurídico, de personas físicas que hayan sido inhabilitadas, suspendidas o declaradas inelegibles.
> 3. Cada Parte asegurará establecer políticas o procedimientos para abordar posibles conflictos de interés por parte de aquellos involucrados o que tengan influencia sobre una contratación.
> 4. Cada Parte también podrá establecer políticas o procedimientos, incluidas disposiciones en la documentación de la licitación, que exijan a los proveedores ganadores mantener y aplicar controles internos efectivos, ética comercial y programas de cumplimiento, teniendo en cuenta el tamaño del

> proveedor, particularmente PYMEs y otros factores relevantes para prevenir y detectar la corrupción, el fraude y otros actos ilícitos (T-MEC, 2020).

Por supuesto, puede asegurarse que, de igual manera, los países firmantes de los tratados y convenios apuntados han partido de esta base general para enfrentar su propia problemática de corrupción, en los órdenes político, económico, cultural y social, construyendo, igualmente, enfoques jurídicos propios a la hora de instrumentar mecanismos que involucran leyes e instituciones públicas, sin que pueda considerarse, de manera categórica, que algún estado miembro haya resuelto el problema de fondo, dada la complejidad fenoménica que exhibe la corrupción.

Innovación en la administración pública

Es momento de idear el funcionamiento de las instituciones para cambiar la figura que se tiene de la administración pública, entendida ésta como el gobierno en acción, que conlleva a la necesaria reingeniería administrativa. En este sentido, Valls y Matute (2018) subrayan el concepto de una nueva administración pública o nueva gestión pública, que asiente aspectos formales y materiales y que deje las antiguas nociones predominantemente normativistas o, en el otro extremo, excesivamente realistas, para proponer un equilibrio que incorpora consideraciones diversas, al momento de debatir y explicar el nuevo modelo de combate a la corrupción implantado en el país.

Por su parte Arrellano (2018), señala que “la corrupción no depende únicamente de personas malas, sino más bien de reglas del juego mal diseñadas”. Es aquí, donde se debe reflexionar sobre si las instituciones administrativas, desde la lógica jurídica, están actuando con los principios indispensables para no caer en juicios contrarios a la norma positiva.

Como ya se apuntó en años anteriores, no se necesitan gobiernos de mando y control, que derivan en administraciones autoritarias, verticales o impositivas; sino de gobiernos de dirección y de coordinación que incorporan a la sociedad –instituciones civiles, organismos no gubernamentales, grupos de interés, actores y representantes sociales, participación académica, cámaras de comercio e industriales, y franjas sociales activas que no pertenecen a las tradicionales estructuras gubernamentales– para una toma de decisiones más horizontales y consensuadas (Ramos, 2022).

En efecto, autores reconocidos anotan que la corrupción tiene que ver con la relación de la administración pública y la actividad económica, debido a la adjudicación de importantísimos contratos públicos de obras, servicios y suministros por parte de las autoridades o funcionarios competentes, destacando que:

> La mayoría de los problemas detectados en el control de las adjudicaciones de contratos públicos suelen consistir en: contratos otorgados a empresas que no

> cumplían los criterios de elegibilidad, carencia de documentación justificativa e incumplimiento de los plazos para la presentación de proposiciones. Por lo tanto, no son inusuales los casos de adjudicación de encargos públicos, en los cuales no se cumplen las condiciones sustanciales para que se proceda a su concesión, o en los que el otorgamiento se efectúa con base en la aportación de documentación falsa o insuficiente. Cuando tales ilícitos se cometen con la participación o complicidad del funcionario competente, se puede decir que no sólo se trata de una situación de fraude sino de corrupción (Ariel, 2005, pp. 25-26).

Cuando nos encontramos frente a la acción gubernamental es preciso saber qué herramientas legales se deben considerar y cuáles deben ser modificadas para lograr el bienestar general; porque el modelo de combate a la corrupción, con poco más de una década en marcha, no ha podido cumplir con el objetivo para el que fue creado y requiere de una revisión profunda para encontrar una mejor ruta con el fin de obtener los fines esperados.

En línea con la lógica de investigación a la que nos hemos dedicado en los últimos años en materia anticorrupción, especialmente con una óptica jurídico constitucional, he sostenido en contribuciones anteriores que guardan correlación con el aparato crítico empleado en el presente trabajo, que se debe estar a la idea de que:

> […] El gobierno tiene una tarea difícil por resolver, en materia de combate a la corrupción, pues como se puede obtener de las teorías expuestas, resulta complicado dar un concepto concreto del vocablo corrupción, puesto que al involucrar a la actuación de los servidores públicos, nos encontramos frente a lo que algunos autores describen como corrupción administrativa, porque se sitúa en las funciones destinadas al Estado, como ente responsable de otorgar servicios a la ciudadanía, dado que es precisamente en la administración pública en donde ejercen funciones los actores políticos, encargados de realizar acciones de gobierno (Ramos, 2024, pp. 100-101).

En efecto, en la obra las políticas públicas y el sistema nacional anticorrupción (Ramos), como en la presente contribución existe, por obviedad de investigación y orientación propia del investigador, vasos comunicantes que convalidan y refuerzas las conclusiones a las que aquí arribamos, sumándole que es a través de la administración pública donde se debe atender de manera eficiente, eficaz y legítima los problemas sociales. (2024, p. 101).

Conclusiones

Primero, el fenómeno de la corrupción en nuestro país es un freno que ha obstaculizado el verdadero desarrollo del gobierno y la sociedad, así como las posibilidades

horizontalidad y compromiso mutuo para la construcción de una auténtica participación social. El poder público debe encontrar la cura normativa para inyectar de facticidad al derecho positivo aplicable con el fin de detener los altos índices de corrupción que se tienen.

Segundo, las cifras de los índices de percepción de corrupción emitidos por Transparencia Internacional denotan que en México se deben innovar los recursos y acciones de control y toma de cuentas que realizan las instituciones de la administración pública para contribuir en el combate a la corrupción.

Tercero, y finalmente, es evidente que hablar de nueva administración pública implica pensar en rediseñar la normativa, tener instituciones fortalecidas, en formar o contratar servidores públicos capacitados y confiar en la participación ciudadana, con el propósito de lograr una gestión pública eficiente y corresponsable entre gobierno-ciudadanía, de orden taxativo y participativo.

Fuentes de consulta

Arellano, D. (2018). ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

Ariel, B. (2005). Análisis Jurídico, Económico, y Político de la Corrupción. Porrúa.

Álvarez, M. (2005). La Ética en la Función Pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México. Instituto Nacional de las Mujeres. Secretaría de la Función Pública.

Betanzos, E. (2017). Reforma en Materia de Combate a la Corrupción. Fondo de Cultura Económica.

Casar, M. (2016). México: Anatomía de la Corrupción. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).

Convención Interamericana contra la corrupción. (1997). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398264/convencion_interamericana_contra_la_corrupcion.pdf

Diario Oficial de la Federación. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671246&fecha=27/05/2004#gsc.tab=

Gándara, A. (2017). Derecho Disciplinario Mexicano. Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. Porrúa.

Gómez, A. & Ramírez, C. (2018). Retos que enfrenta la Administración Pública en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción. Tirant lo Blanch.

Gutiérrez, C. (2016). Impunidad y Corrupción. Las fuentes de la injusticia y la desigualdad en México. Novum.

Lajous, A. (2019). La sociedad civil y la corrupción. Penguin Random House.

Malem, J. (2014). La Corrupción, Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Gedisa.

Márquez, D. (2017). Marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Combate a la corrupción, fiscalización y transparencia. Novum.

Márquez, D. (2017). Marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano. Novum.

Martínez, A. (1994). Obras Político-Constitucionales, Tomo I. UNAM.

Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf

Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Ordieres, A. (2019). Ética, Servicio Público y Corrupción. La importancia de la Ética en el Servicio Público. Fontamara.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010). Convención

para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá. (2020). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560548/Protocolo_Esp_Verificaci_n_CLEAN__2020_06_02_.pdf

Rodríguez, M. (2007). Manual Anticorrupción. Del moralismo a los valores. Trillas.

Ramos, J. (2022). El modelo nacional de combate a la corrupción y sus implicaciones en México. En J. Altamirano & A. Chípuli (Eds.) Estudios contemporáneos de la ciencia jurídica. Tomo I. Derechos humanos, gobierno y políticas públicas. (pp. 81-97). Editorial Universidad de Xalapa.

Ramos, J. (2024). Las políticas públicas y el sistema nacional anticorrupción. En P. Armenta & K. Martínez (Eds.) Gobierno, políticas públicas y derechos humanos. (pp. 79-102). Editorial Tirant Lo Blanch.

Secretaria de Comercio y Fomento Industrial. (1993). Tratado de Libre Comercio de América del Norte. http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf

Tapia, J. (2018). Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. Porrúa.

Transparencia Internacional. (2010). Índice de percepción de la corrupción 2010. https://www.transparency.org/en/about

Transparencia Internacional. (2022). Índice de percepción de la corrupción 2022. https://www.transparency.org/en/cpi/2022

Transparencia Internacional. (2023). Índice de percepción de la corrupción 2023. https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked

Valls, S. & Matute, C. (2018). Nuevo Derecho Administrativo. Porrúa.

Villoria, M. & Izquierdo, A. (2016). Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público. Tecnos.

Adquisiciones públicas y rendición de cuentas

Francisco Javier Coquis Velasco[1]

Resumen: El presente trabajo contiene un análisis de la relevancia que tiene el buen ejercicio de los recursos públicos en las adquisiciones gubernamentales como presupuesto para la existencia de la buena administración pública, así como el desarrollo de las diversas formas de adquisiciones y las principales irregularidades que se dan derivadas de la imperfección de la norma o de las irregularidades que las afectan en una visión desde la práctica del control interno, es importante señalar que este trabajo aporta el análisis de las situaciones reales que sedán en el día a día en los procesos de adquisiciones en diversos entes gubernamentales, tiene el propósito de hacer saber al lector las malas prácticas en las que incurren tanto servidores públicos, como proveedores de bienes y servicios, el autor refleja en este aportación su experiencia como parte de diversos comités de adquisiciones durante más de siete años en el gobierno federal de México, es importante subrayar que a lo largo del documento se vierten diversas opiniones, y apreciaciones derivadas de dicha experiencia práctica las cuales pretender ser una aportación a la doctrina en la materia de adquisidores que hoy no se tiene con esta visión totalmente práctica.

Palabras clave: Administración pública, adquisiciones gubernamentales, control interno.

Abstract: This work analyzes the importance of the proper management of public funds in government procurement—viewed as a prerequisite for effective public administration—and examines various procurement methods and the primary irregularities arising from regulatory flaws or procedural misconduct, all from the perspective of internal control practices. The study offers an analysis of real-world situations encountered daily in the procurement processes of various government entities, aiming to inform the reader about the malpractices committed by both public officials and providers of goods and services. The author draws upon over seven years of experience serving on various procurement committees within the Mexican federal government. Throughout the document, the author presents opinions and insights derived from this practical experience, intending to contribute to the body of knowledge on procurement—a field that currently lacks this type of thoroughly practical perspective.

Keywords: Public administration, government procurement, internal control.

---

1 Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Ciencias Económicas, Empresariales y Jurídicas por la Universidad de Almería, España. Presidente de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

Introducción

El tema tan relevante de la Buena Administración Pública es algo que debemos abordar desde distintos puntos de vista, el presente trabajo tiene como finalidad establecer la importancia que tiene el buen ejercicio de los recursos públicos en los procesos de adquisiciones que contribuyen a la existencia de la citada Buena Administración Pública.

A lo largo del desarrollo de este trabajo se vierten opiniones y apreciaciones que pretenden realiza una aportación al estudio de los procesos de adquisiciones desde la visión practica que derivan de la participación de manera directa en diversos comités de adquisiciones, de manera regular encontramos estudios que cuentan con un soporte documental y doctrinario que les dan solides, en esta ocasión sin dejar de tener ese soporte o respaldo doctrinario, respecto de los principales temas a discutir, nos encontramos con un texto que aborda aspectos muy particulares que ocurren dentro de los procesos de adquisiciones incluyendo todas sus etapas desde la emisión de las bases de las convocatorias de los bienes o servicios a contratar hasta la formalización mediante el contrato respectivo. También es importante señalar que en el presente trabajo no se vierten opiniones particulares en los casos de obras públicas.

Dicho lo anterior, es importante señalar, que en un primer apartado, se desarrolla la importancia que tiene el buen ejercicio de los recursos públicos para hacer posible una Buena Administración Pública, lo anterior desde la óptica de la cantidad de recursos económicos que se destinan para las adquisiciones o compras públicas, mismas que se encuentran solo después de los recursos destinados a los sueldos y salarios rubro en el que más se emplean los recursos económicos del Estado mexicano.

Se desarrolla de manera puntual la ubicación y conceptualización de las diversas formas de adquisiciones a saber, adjudicaciones directas, invitaciones a cuando menos tres proveedores y las licitaciones públicas, estableciendo esta última como la más idónea para asegurar las mejores condiciones para el Estado, apartado en el que contamos con bibliografía suficiente para contrastar ideas y opiniones diversas en la discusión jurídica.

Finalmente, se desarrolla de manera detallada cada una de las formas de adquisiciones, así como las principales irregularidades que se dan en la práctica cotidiana de esta actividad, considerando tanto malas prácticas de parte de las personas, servidoras públicas, encargadas de ejecutar los procedimientos, así como aquellas de los particulares que actúan de manera individual o colectiva en diversos sectores.

Se alimenta este apartado con el análisis de diversas experiencias que desde la participación cotidiana de más de siete años en diversos comités de adquisiciones se ha tenido, tiempo que ha permitido observar el actuar de servidores públicos y

proveedores con la finalidad de alcanzar los objetivos gubernamentales, pero también las irregularidades que llevan a materializar la corrupción que, sin duda alguna, rompe con el derecho a la buena administración que tanto queremos consolidar.

La importancia del buen ejercicio de los recursos públicos

No hay duda, que uno de los temas de mayor importancia para un Estado es y será el buen ejercicio de los recursos públicos que ejerce su gobierno, desde este punto de vista, existe un sin número de necesidades que cubrir, sin embargo, después de considerar las erogaciones destinadas a los sueldos y salarios del personal, que hacen posibles las actividades de dicho gobierno y que es aquel en el que se invierte al rededor del 80 % de lo disponible, tenemos las compras gubernamentales como el rubro de mayor importancia mediante el cual se eroga dicho presupuesto, para puntualizar un poco, podríamos decir que el gasto público en las adquisiciones constituye la columna vertebral de las finanzas de un país, con ello se puede garantizar o no, la estabilidad de ese Estado e incluso su propia existencia.

Las adquisiciones del gobierno revisten una gran relevancia, pues es también una de las áreas dentro de los gobiernos en las que se realizan actos irregulares que atentan contra la Buena Administración Pública, lo anterior debido a que, el manejo de tal cantidad de recueros económicos lleva a la gran posibilidad de realizar actos de corrupción.

En los últimos años, de manera global, se ha trabajado de manera relevante en el desarrollo de la Buena Administración Pública, entendida esta como la actividad de los órganos de gobierno que se realiza de manera eficiente en la que se cumplen los fines de estos y que, en su conjunto, responden a las necesidades de la población.

De acuerdo con la doctora Sandra Regina Hernández, el derecho a la buena administración pública, es derecho de todas las personas a acceder a buenos servicios públicos, al correcto desempeño de los servidores públicos, al respeto de los derechos y formalidades fijados para el desarrollo o el trámite de algún procedimiento administrativo; así como a la reparación del daño en caso de existir incumplimiento de este buen derecho y correcta administración de la función pública (Hernandez Zetina, 2024).

Como podemos ver la buna administración implica hacer la función gubernamental de manera correcta, es decir, conforme a las normas y en atención a las necesidades de la población lo que nos ha llevado incluso a considerar este derecho como un derecho humano.

Ahora bien, el derecho humano a una buena Administración Pública debe entenderse como aquel derecho que obliga a que las instituciones y entidades administrativas

funcionen como un engranaje cuasiperfecto, cuya centralidad, motor y fin último es la persona humana, es decir, las personas para quienes trabajan las administraciones públicas (Garcia Moron, 2023).

Lo anterior, es imposible lograrlo cuando el ejercicio de los recursos públicos se ve deteriorado por diversos actos que limitan su alcance ya sea por su disminución cuando median actos de corrupción o bien cuando son utilizados de manera incorrecta y no logran los objetivos para los cuales han sido programados.

Con toda seguridad el buen ejercicio de los recursos públicos en las adquisiciones gubernamentales contribuye de manera contundente a hacer realidad el derecho humano a la buena administración; como veremos más adelante se requiere de un gran esfuerzo en los controles tanto normativos como administrativos, sobre todo de fiscalización para hacer ello posible.

Generalidades de las adquisiciones

Es importante señalar que las adquisiciones o compras gubernamentales se encuentran fundamentadas en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se regula de manera detallada en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su reglamento y diversas disposiciones normativas que dan claridad a los procedimientos que se siguen para efectuarlas.

De acuerdo con lo antes referido, las adquisiciones se pueden realizar en tres diferentes formas, la adjudicación directa, la invitación restringida o invitación a cuando menos tres proveedores y la licitación pública, siendo esta ultima la forma más adecuada para garantizar las mejores condiciones para el Estado y la participación de los diversos entes que pueden hacer posibles dichas condiciones.

En ese contexto es importante señalar, que cualquiera de estas formas, de acuerdo con el procedimiento respectivo, se materializará mediante la formalización del contrato correspondiente, razón por la cual, es muy frecuente identificar al tema de las adquisiciones con en el término “contrataciones públicas”.

Ahora bien, la contratación pública la podemos entender como un procedimiento o mecanismo por medio del cual los diversos órganos del Estado adquieren determinados bienes o contratan servicios que requieran para el cumplimiento de sus funciones (Marrero, INFOCIF.ES, 2026).

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se define como contratación pública “a la compra por parte de los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras. Dado que la contratación pública representa una parte sustancial del dinero de los contribuyentes, se espera que los

gobiernos la lleven a cabo de manera eficiente y con altos estándares de conducta a fin de garantizar la alta calidad de la prestación del servicio y salvaguardar el interés público" (OCDE, 2026).

Por su parte, Christian Marrero señala que:

> Contratación de carácter público es el procedimiento a través del cual un ente que pertenece al ámbito público selecciona a una persona, con independencia de que sea física o jurídica, para que lleve a cabo la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o, en su defecto, el suministro de un bien, todo ello destinado a la satisfacción de una finalidad pública (2026).

De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz, debemos considerar que para el logro de los fines comunes a todos los Estados, éstos se ven precisados a utilizar recursos humanos, materiales y financieros, es decir, personas físicas, bienes y servicios, a cuyo efecto toda administración pública requiere de la colaboración de los particulares, la cual se obtiene de manera voluntaria o forzosa; en el primer caso, en el libre ámbito de la bilateralidad contractual; en cambio, en el segundo, en el ámbito autoritario de la unilateralidad.

De esta suerte, la administración pública obtiene la colaboración voluntaria de los particulares cuando compra, arrienda; contrata suministros, obras públicas, publicidad y propaganda, asistencia y servicios técnicos; concesiona servicios públicos o la ocupación o el uso de bienes del dominio público; y por otra parte, el Estado logra la colaboración forzosa de los particulares, mediante la nacionalización, la expropiación, la requisa y la leva.

En ese orden de ideas la colaboración voluntaria se lleva a cabo, en un esquema contractual, primero dentro del marco del derecho privado, y, más tarde, con sujeción a un régimen jurídico especial, tras del advenimiento del derecho administrativo (Fernández Ruiz, El contrato administrativo y la licitación pública, 2015).

Como podemos observar, las contrataciones públicas son indispensables para el buen desarrollo de las actividades de los entes públicos, sin ellas sería imposible que cumplieran con sus objetivos y con ello alcanzar el buen funcionamiento del Estado.

Las diversas formas de adquisiciones y sus irregularidades

Una vez analizada la importancia que revisten las adquisiciones públicas, ahora nos referiremos de manera general a las tres formas en las que se realizan dichas adquisiciones gubernamentales y abordaremos los aspectos de mayor vulnerabilidad que llegan a presentarse en ellas.

1. Adjudicaciones directas

Iniciaremos con la adjudicación directa, entendida como el procedimiento mediante el cual un órgano público, solicita de manera directa a un proveedor un bien o un servicio que requiere para el cumplimiento de sus fines.

La adjudicación directa es un procedimiento que se realiza sin puesta en concurrencia y por ende sin que exista competencia, adjudicándose el contrato a un proveedor que ha sido preseleccionado para tales efectos por la dependencia o entidad (SFP, 2026).

La decisión de adjudicación es el acto de voluntad de la Administración, determinando cuál de las propuestas presentadas es la más ventajosa, y aceptándola a la vez, con lo cual el vínculo jurídico queda perfeccionado.

> La decisión de adjudicación tiene, pues, un doble aspecto: en primer término y como consecuencia del estudio detenido que se ha hecho de las distintas propuestas recibidas, se elige la que más ventajosa reporta a la Administración; en segundo lugar, pero simultáneamente, se declara aceptada dicha propuesta, cerrando así el negocio (Sayagues Laso, 1940).

Este método, representa para el órgano público una gran facilidad y agilidad en el procedimiento, pues en este, se deben cubrir pocos requisitos o formalidades, y para su procedencia, se deberán cumplir con determinados supuestos de los que a manera de ejemplo señalaremos algunos de los más relevantes.

El primero de ellos se encuentra asociado a los montos de las adquisiciones, la propia ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, que como señalamos líneas atrás, regula este procedimiento, autoriza una adjudicación directa cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública.

Otro supuesto lo tenemos, cuando no existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado solo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte.

En el anterior supuesto, queda claro que, procederá la adjudicación directa cuando no existan en el mercado más oferentes del producto a contratar o bien cuando pertenezcan los derechos del mismo a un solo sujeto, y no exista la posibilidad de adquirirlos de otra manera. Un ejemplo de ello lo tenemos cuando se adquiere software que ha sido creado por un sujeto en particular el cual cuenta con los derechos de autor

o patrimoniales del mismo en exclusiva, también podría tratarse de bienes que de manera exclusiva un sujeto puede realizar, por ejemplo una obra de arte que nadie más podría pintar o esculpir por señalar algún caso en particular.

Otros supuestos para la adjudicación directa se dan cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.

En el caso anterior, la procedencia de la adjudicación directa, se da derivada de la urgencia por atender necedades de orden primario como la seguridad, la salud o cuando se busque evitar alguna situación que pudiera impactar en estas situaciones. Un ejemplo de ello, se da cuando el Estado adquiere medicamentos, vacunas o insumos que permitan hacer frente a una situación de salubridad general (pandemia) la cual tiene prioridad en su atención por sobre todas las cosas, sería ilógico pretender realizar una adquisición mediante un procedimiento largo y con mayores requisitos y formalidades por tratar de garantizar el buen ejercicio del gasto público y dejar de lado el bien jurídico tutelado por el derecho a la vida o a la salud.

También se puede realizar una adjudicación directa cuando se tiene la necesidad de adquirir un bien o servicio derivado de caso fortuito o fuerza mayor, y no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto la cantidad de bienes o servicios así como los conceptos de ellos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla necesidad que ha surgido.

En dicho supuesto, queda de manifiesto que se podrá realizar una adjudicación directa cuando para atender una urgencia derivada de un caso fortuito o fuerza mayor no contemos con el tiempo suficiente para realizar el procedimiento necesario a efectos de sustanciar una licitación pública de la cual hablaremos líneas más adelante. En este supuesto siempre se preferirá garantizar la solución de la problemática que derivado del caso fortuito o fuerza mayor, trajo la necesidad de adquirir un bien o servicio de forma urgente o inmediata.

Finalmente señalaremos como ejemplo el supuesto en el que se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones.

En este supuesto se permite una adjudicación directa cuando con anterioridad ya se intentó realizar una licitación pública y no fue posible concertar la adquisición o arrendamiento de esos bienes o servicios que se buscaban por parte del órgano público y que la causa sea por no haber recibido las ofertas en las condiciones previstas para

una licitación ya sea por tratarse de límites o imposibilidad respecto de los tiempos, montos o características técnicas previstas en las bases de la citada licitación.

Ahora bien es importante señalar que, de acuerdo con el especialista en la materia Jorge Fernández Ruíz, se argumenta a favor de la adjudicación directa de los contratos administrativos, la posibilidad de celebrarlos con oportunidad, al obviarse trámites burocráticos engorrosos que impiden la adopción de decisiones rápidas, oportunas y eficaces, sustituyendo la concurrencia y competencia de potenciales co-contratantes mediante estudios de mercado, consultas y sondeos. Por el contrario, se aduce no sólo la corrupción propiciada por el amplio margen de discrecionalidad del servidor público facultado para adjudicarlo, sino el encarecimiento del precio derivado de la ausencia de concurrencia y, por ende, de competencia entre potenciales oferentes (Fernández Ruiz, 2015).

Asi como hemos señalado los supuestos en los que procede una adjudicación directa y sus ventajas, también es menester de este trabajo, señalar las desventajas que puede representar este método por cuanto a su vulnerabilidad en materia de corrupción.

Refiriéndonos a cada caso en particular, iniciaremos por señalar que tratándose del supuesto referente al límite en el monto económico previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, desafortunadamente se dan casos en los que el órgano público ignora o pasa por alto los montos señalados como límite y realiza adquisiciones, arrendamientos o se dé la prestación de servicios por adjudicación directa.

Para evitar este tipo de situaciones, es importante que el ente fiscalizador, que corresponda a ese órgano público, conozca el programa anual de adquisiciones y se mantenga en constante seguimiento del mismo para no permita la ejecución de adjudicaciones directas que rebasen los limites señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y de ser el caso, sancione a los servidores públicos que hubieran realizado la adquisición irregular.

Otra situación que se puede dar, aún y cuando expresamente este prohibida, es el fraccionamiento de las adquisiciones, para hacerlas parecer que están dentro del límite establecido; es común que se realicen operaciones fraccionadas o divididas en su monto para evitar una licitación pública.

En el caso de que se trata, podemos observar que únicamente modifican las propuestas técnicas y económicas mínimamente para hacerlas parecer diferentes, sin embargo, en la realidad tienen la misma finalidad; en este caso también es indispensable que el órgano fiscalizador correspondiente no permita este tipo de prácticas que desafortunadamente se realizan en muchos de los casos con un trasfondo de corrupción.

Para el caso del supuesto previsto en la norma y que señala que no existan bienes o servicios alternativos o sustitutos, o bien, que en el mercado solo existe un posible oferente, las malas prácticas nos llevan a identificar que, en muchos de los casos, pueden existir acuerdos extra oficiales con los diversos proveedores de bienes y servicios para hacer notar que en el mercado solo existe un posible oferente y llevar el procedimiento de adquisición a una adjudicación directa, que puede representar beneficios particulares para quienes participan en ella.

Cuando se autoriza una adjudicación directa por tratarse de caso fortuito o fuerza mayor o no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido, es un supuesto también vulnerable a irregularidades que derivan de la urgencia con la que se requiere realizar la adquisición, es común encontrarse con justificaciones en este sentido pero que, en la realidad derivan no de caso fortuito o fuerza mayor, sino de la irresponsabilidad de la unidades administrativas que no programan con la debida anticipación los procesos de licitaciones públicas y con pretexto de la urgencia para contratar un servicio básico que requiere la institución pública, pretenden justificar la adjudicación directa, señalando que ya no hay tiempo suficiente para realizar el procedimiento licitatorio y el ente público no podría quedarse sin ese bien o servicio.

Tenemos también, el supuesto en el que se autoriza una adjudicación directa cuando ya se realizó de manera previa un procedimiento de licitación pública y este no fue adjudicado a algún proveedor, derivado de que no se recibieron ofertas o propuestas que cumplieran con las especificaciones de tiempo, montos o condiciones técnicas que se establecieron en las bases de la convocatoria de la licitación pública.

En este último supuesto, es común encontrar la justificación de la adjudicación directa en razón de no haber obtenido propuestas que fueran viables para realizar la adquisición, lamentablemente en muchas de las ocasiones esta falta de propuestas, obedece a acuerdos irregulares con los proveedores o entre los proveedores con la intención de no llegar a la adquisición de un bien o servicio mediante la licitación.

Lamentablemente el mercado de algunos bienes o servicios se encuentra controlado por unos cuantos proveedores, que como en muchos otros escenarios definen las condiciones en las que proveen de dichos bienes o servicios; por ejemplo el mercado de arrendamiento de vehículos terrestres, en el que dos o tres empresas son las únicas que cuentan con la capacidad de hacer frente a las obligaciones de un contrato de servicio que pudiera requerir un ente público.

En casos como el anterior, es común ver que se dan dos supuestos de corrupción, uno en el que los dos o tres proveedores con capacidad para dotar el servicio, se ponen de acuerdo para no ofertar o hacerlo con montos muy altos y con ello llevar a la institución a la incapacidad de adjudicar la licitación pública y con ello buscar derivado de la

necesidad de contratar con un servicio que otorgue mayores beneficios al proveedor, o la otra posibilidad es que el representante del órgano público hubiera concertado con él o los proveedores la falta de propuestas o los términos de ellas para que no sea posible la adjudicación del contrato, normalmente con toda la intención de crear la justificación que permita llegar a la adjudicación directa en la que las condiciones del contrato podrían ser muy favorables para el proveedor y con ello indirectamente para el representante del órgano público ya antes referido.

Después de hacer referencia a diversos supuestos en los que procede la adjudicación directa y señalar algunos de sus aspectos de vulnerabilidad entraremos al tema de la invitación a cuando menos tres proveedores o invitación restringida como también la conocemos.

2. Invitación restringida o a, cuando menos, tres proveedores

Desafortunadamente, la invitación restringida o a cuando menos tres proveedores otro de los supuesto de las adquisiciones, no escapa de las irregularidades que normalmente tienen un trasfondo de corrupción; como pudimos observar líneas arriba, existen diversas hipótesis en las que se podrá exceptuar la licitación pública y realizar adjudicaciones directas o invitaciones a cuando menos tres proveedores.

En relación con este apartado, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su tercer párrafo, que:

> Cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez

Que garantice las condiciones óptimas disponibles para el Estado. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece, en su artículo 40 que:

> Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa". En el caso de ambos procedimientos se puede afirmar que el método básicamente, está en función de la naturaleza o fin del acto, así como en los montos que se vayan a erogar por este propósito (Enríquez Rubio, 2000).

Ahora bien, en las invitaciones a tres proveedores también se trata de justificar la excepción como podemos ver en los siguientes supuestos.

En el caso en el que existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados, procede la invitación restringida, con la intención de evitar tales consecuencia, sin embargo, frecuentemente las áreas recurrentes tratan de justificar esta excepción con argumentos que no concuerdan con la realidad.

Como ejemplo, podemos ver que las unidades administrativas requirentes omiten realizar los procedimientos de adquisiciones con anticipación y así estar en posibilidad de instaurar una licitación pública, para iniciar con un proceso de último momento que se utiliza para justificar una urgencia que aparentemente evitaría costos adicionales al esperar el largo proceso de la licitación pública; sin embargo, las condiciones de esa invitación restringida pueden estar dependiendo solo de la voluntad de tres proveedores que no necesariamente garantizan las mejores condiciones para el Estado; de manera frecuente, con estrategias como esta se benefician tanto proveedores como servidores públicos de manera irregular.

Para evitar este tipo de situaciones, es importante que el órgano fiscalizador, se mantenga vigilante del programa anual de adquisiciones de la entidad o dependencia y no permitir que se adjudiquen contratos de adquisiciones por excepción que derive de una mala planeación en las adquisiciones o con justificaciones irregulares.

Otro ejemplo de excepción lo podemos ver cuando se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la propia licitación, en este supuesto se permite una invitación a cuando menos tres proveedores; sin embargo, en muchas ocasiones esa falta de participación de los proveedores en la licitación es completamente intencional para que sea declarada desierta y abrir la posibilidad de una invitación a tres proveedores que también de manera irregular pueden presentarse esas tres propuestas técnicas y/o económicas.

Es de muchos conocido, que una de las principales irregularidades que se dan en las invitaciones a cuando menos tres proveedores es la presentación de las tres propuestas por un mismo proveedor, tanto cuando ese proveedor tiene la capacidades de actuar con diversas razones sociales, como cuando acuerda con otros proveedores presentar las propuestas con determinadas características que le permitan resultar ganador; consecuentemente ese proveedor en retribución en momento posterior apoyara al otro en el mismo sentido.

3. Licitaciones públicas

La licitación puede definirse como un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la Administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases

> preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la Administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones (Sayagues Laso, 1940).

Finalmente para este trabajo, no dejaremos de lado señalar algunas de las irregularidades que se presentan con mayor frecuencia en los procedimientos de las licitaciones públicas aun cuando se considere este el que representa mayor seguridad y beneficios para el Estado.

Como hemos señalado anteriormente todos los procesos de adquisiciones son susceptibles de irregularidades y en muchos de los casos devienen de actos de corrupción, en el caso de las licitaciones lo más común es encontrarnos bases de licitación que son elaboradas, de tal manera, que solo un proveedor es capaz de cumplir con los requisitos o características.

A lo anterior, coloquialmente se le denomina bases direccionadas y tienen la finalidad de que el único proveedor de los bienes o servicios que es capaz de cumplir con lo solicitado en las bases de la licitación, resulte ganador y de esta manera se beneficie con el contrato.

Como podemos observar, esto no es posible sin la participación del proveedor y del servidor público que elabora las beses de la licitación pública, para evitar este tipo de prácticas, es importante implementar técnicas de supervisión del procedimiento licitatorio efectivas, además de evitar que las unidades requirentes sean quienes elaboren las beses para la licitación en las que se plasman las condiciones que permiten realizar estos actos irregulares, seguir utilizando la tecnología con la finalidad de que, por medio de sistemas, se evite el contacto personal entre quienes realizan el procedimiento licitatorio y quienes participan como proveedores en las propias licitaciones y finalmente no dejar de insistir en la capacitación y concientización de los servidores públicos para que actúan con forme a los principios de honestidad, honradez y probidad.

Conclusiones

Las adquisiciones del Estado representan una de las actividades de mayor responsabilidad en el ejercicio de los recursos económicos del patrimonio público ya que implican el mayor gasto después del pago de los sueldos y salarios de los servidores públicos que hacen posible el funcionamiento de la Administración Pública.

Sin duda, depende de la correcta ejecución de las adquisiciones gubernamentales el cumplimiento de los objetivos de la administración pública que con ello se logra garantizar en gran medida el Derecho a la Buena Administración.

La enorme cantidad de recursos económicos que se destinan a las adquisiciones públicas, las hace proclives a actos de corrupción que dañan en primer lugar al buen funcionamiento de la administración pública y en segundo lugar al sistema económico del país.

La imperfección de la norma, junto con los deficientes niveles de fiscalización de los procedimientos de adquisiciones, permiten la realización de diversas conductas irregulares en las que participan personas servidoras públicas y particulares con la finalidad de obtener beneficios particulares, situación que daña enormemente al buen funcionamiento de los entes públicos y sobretodo un deterioro muy importante al erario público.

Como pudimos observar en el desarrollo de este trabajo, son diversos los factores que afectan a los procedimientos de adquisiciones públicas, sin embargo, desde nuestro punto de vista, es factible corregir estas situaciones mediante la implementación de controles efectivos que permitan impedir las prácticas irregulares tanto de servidores públicos como de particulares.

Para lo anterior, se deben considerar entre otros, diversos factores como los siguientes: reformas legislativas que permitan realizar procedimientos de adquisiciones utilizando las herramientas tecnológicas que eviten el contacto personal entre quienes representan al ente gubernamental y al proveedor, fortaleciendo los sistema existentes como el denominado Compras MX; mejorar la capacitación de los servidores públicos participantes en los procedimientos de adquisiciones, reforzando los principios de probidad, honestidad y honradez; incrementar la gravedad de las sanciones derivadas de las irregularidades en estos procedimientos; elaboración de padrones de integridad de proveedores que permitan descartar a quienes hubieran participado de manera irregular en procedimientos de adquisiciones; mejorar el esquema de participación de los órganos internos de control en los procedimientos de adquisiciones desde los aspectos preventivos hasta los correctivos, con una participación realmente efectiva en los ejercicios de fiscalización.

Fuentes de consulta

Enríquez Rubio, E. (2000). Administración de recursos materiales en el sector público. INAP-SECODAM.

Fernández Ruiz, J. (2015). El contrato administrativo y la licitación pública. Derecho & Sociedad, (44), 75–83. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14389

García Morón, M. A. (2023). Derecho humano a la buena administración pública. Dignitas de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (1).

González Sandoval, R. (2008). La licitación pública y el contrato administrativo: Aplicación y medios de defensa. Porrúa.

Hernández Zetina, S. (2024). El derecho a la buena administración pública. Revista de Investigación y Estudios Jurídicos CUEJ, 17–20.

Lucero Espinosa, M. (2009). La licitación pública. Porrúa.

Marrero, C. (2026). Contratación pública: Definición, principios aplicables y tipos de contratación. INFOCIF. https://noticias.infocif.es/noticia/contratacion-publica-definicion-principios-aplicables-tipos-de-contratacion

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2026). Contratación pública. OCDE. http://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/

Sandoval Ballesteros, I. (2024). Corrupción estructural: La teoría del doble fraude y las raíces de la impunidad en México. Ediciones Akal.

Secretaría de la Función Pública. (2026). Adjudicación directa. Gobierno de México. https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-3-adjudicacion-directa

Sayagués Laso, E. (1940). La licitación pública. Librería del Colegio.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

AIDA
Asociación Internacional de Derecho Administrativo

AMDA
Asociación Mexicana de Derecho Administrativo

UX EDICIONES

ISBN: 978-607-8991-65-5
9 786078 991655

ISBN: 978-607-8991-67-9
9 786078 991679