



"El saber de mis hijos  
hará mi grandeza"

# BIOLEX

Revista Jurídica del Departamento de Derecho

Cuarta época, volumen 13. Núm. 24, Enero-Diciembre de 2021

**24** Ciencia Abierta:  
Investigación y  
Comunicación



- | El origen del derecho administrativo en México
- | Concepto actual del interes superior de la niñez mexicana
- | Inteligencia Artificial
- | Factores criminógenos en jóvenes
- | El Gobierno Municipal en Sonora
- | Personas migrantes en México



"El saber de mis hijos  
hará mi grandeza"

## DIRECTORIO

Dra. María Rita Plancarte Martínez  
**Rectora**

Dr. Ramón Enrique Robles Zepeda  
**Secretario General Académico**

Dr. Luis Enrique Riojas Duarte  
**Secretario General Administrativo**

Dra. Luz María Durán Moreno  
**Vicerrectoría de la Unidad Regional Centro**

Dra. Diana María Meza Figueroa  
**Directora de Apoyo a Vinculación y Difusión**

Dra. Josafat Marina Ezquerro Brauer  
**Directora de Apoyo a Docentes,  
Investigación y Posgrado**

Dra. Rosario Leticia Domínguez Guedea  
**Directora de la División de Ciencias Sociales**

Dr. Héctor Guillermo Campbell Araujo  
**Jefe de Departamento de Derecho URC**

Dra. Rosela de Jesús Rendón Rendón  
**Secretaria Académica del Departamento de  
Derecho**

Dra. Adria Velia González Beltrones  
**Presidenta de la Academia de Derecho  
Administrativo**

M.C. Marianna Lyubarets  
**Jefa de Producción y Desarrollo Editorial**

## COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Osvaldo Sanhueza Hormazábal  
Universidad de Concepción de Chile (UCCH)

Dra. María Concepción Domínguez Garrido  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Dr. Antonio Medina Rivilla  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Dr. Narciso Martínez Morán  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Dr. Enrico Bocciolesi  
Universita e Campus UC Italia

Dra. Catalina Alonso García  
Universidad Camilo José Cela (UCJC) España

Dr. Domingo J. Gallego Gil  
Universidad Camilo José Cela (UCJC) España

Dr. Geomar Francisco Vargas Téllez  
Universidad Politécnica de Nicaragua

Dra. Miriam Mabel Ivanega  
Universidad de Buenos Aires

Dr. Emilio Margáin Manautou (+)  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Dr. José Ovalle Favela  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Dr. Jorge Fernández Ruiz  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Dra. Marina del Pilar Olmeda García  
Universidad Autónoma de Baja California (UABC)

Dr. Jorge Vargas Morgado  
Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ)

Dr. Luis Gerardo Rodríguez Lozano  
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)

Dra. Nancy Nelly González Sanmiguel  
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)

Dr. Manlio Fabio Casarín León  
Universidad de Veracruz (UV)

Dr. Armando Lozano Rodríguez  
Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON)

Dr. Gonzalo Armenta Hernández  
Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)

Dr. Rafael Ramírez Villaescusa  
Universidad de Sonora (UNISON)

Dra. María del Carmen Morales Tostado  
Universidad de Sonora (UNISON)

Dr. Edgar Oswaldo González Bello  
Universidad de Sonora (UNISON)

M.C. Omar Rodríguez Duarte  
Universidad de Sonora (UNISON)

Dr. Raúl Guillén López  
Universidad de Sonora (UNISON)

Dra. Lucila Caballero Gutiérrez  
Universidad de Sonora (UNISON)

Dra. Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda  
Universidad de Sonora (UNISON)

Dra. María Inés Aragón Salcido  
Instituto Sonorense de Administración Pública A.C.

Dr. Mauro Arturo Rivera León  
Suprema Corte de Justicia de la Nación

## DIRECCIÓN GENERAL

Dra. Adria Velia González Beltrones

## DIRECCIÓN ACADÉMICA

Dr. Rogelio Larios Velasco

## PRODUCCIÓN Y LOGÍSTICA

Dra. María Luz Cacheiro González (UNED)  
Lic. María Dolores Rocha Ontiveros (ISAPAC)

## CORRECCIÓN DE PRUEBAS

L.L.H. Misael Alejandro Barrientos Romero

## FORMACIÓN Y DISEÑO

Ing. Guadalupe Aurora Montañón Fimbres

## DISEÑO DE PORTADA

D. G. Leonel López Peraza

## ASESORES EDITORIALES

M. I. K. Carmen Romero Télles  
Dr. Héctor Rodríguez Espinoza  
M. C. Marianna Lyubarets

## CONTENIDO

<b>Declaración de ética</b> .....	3
<b>Editorial</b> .....	5
<b><i>El origen del derecho administrativo en México</i></b> .....	7
Jorge Fernández Ruiz	
<b><i>Concepto actual del interés superior de la niñez en la legislación mexicana</i></b> .....	28
Marco Antonio Santana Campas, Karina Rentería Sánchez y Rodrigo Brito Mergalejo	
<b><i>Personas migrantes en México y COVID-19: repercusiones e instituciones públicas</i></b> .....	48
Mauro Pérez Bravo y Vicente Morales Jiménez	
<b><i>Inteligencia artificial, gestión pública y síndrome de la rana hervida</i></b> .....	77
Daniel Delgado Saldívar	
<b><i>El gobierno municipal en Sonora</i></b> .....	85
María Inés Aragón Salcido	
<b><i>Factores criminógenos en jóvenes y su integración en la delincuencia organizada</i></b> .....	161
Lizbeth García Montoya	
<b><i>Presentación -modalidad virtual- del libro “Tributación, globalización y pandemia”</i></b> .....	180
Manuel Luciano Hallivis Pelayo	

# Declaración de ética

**B**iolex es una publicación científica arbitrada de la Academia de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales, Unidad Regional Centro de la Universidad de Sonora, con domicilio conocido en la ciudad de Hermosillo, Sonora, México, con periodicidad anual en la edición impresa (ISSN: 2007-5634) y formato continuo para su edición e-book y digital (ISSN: 2007-5545). Es una revista financiada por la Universidad de Sonora, orientada a la divulgación de trabajos de investigación, ensayos teóricos, reseñas de libros y aportaciones científicas en el área de las ciencias jurídico-sociales.

El código de ética de *Biolex. Revista Jurídica del Departamento de Derecho* se finca en los valores instituidos por la legislación que rige a la Universidad de Sonora<sup>1</sup>, donde se distinguen por su preponderancia valores como la honestidad, respeto, tolerancia, responsabilidad social, solidaridad, justicia, autonomía, equidad, compromiso con la naturaleza, libertad de cátedra e investigación; que enmarcan el quehacer y la responsabilidad académica y científica de los colaboradores de *Biolex*. También se adhiere a las convenciones nacionales e internacionales, en materia de derechos de autor, suscritas por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual<sup>2</sup>, a la que pertenece México.

## Verificación

Todas las colaboraciones se someten a un riguroso arbitraje por pares de doble ciego, realizado por dictaminadores anónimos nacionales e internacionales en las disciplinas jurídicas y sociales, con el objetivo de garantizar la calidad, la originalidad y la pertinencia de los textos publicados.

1 "Código de ética", Universidad de Sonora, [https://www.unison.mx/institucional/valores/codigo\\_de\\_etica.pdf](https://www.unison.mx/institucional/valores/codigo_de_etica.pdf).

2 "Tratados administrados por la OMPI", Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), disponible en: <https://www.wipo.int/treaties/es/>; "Tratados sobre derechos de autor suscritos por México (2006)", Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR), disponible en: <https://www.indautor.gob.mx/documentos/publicaciones/4b.pdf>



Para facilitar y garantizar la originalidad de los artículos evaluados, estos serán revisados a través del software Ithenticate para detectar similitudes textuales.

### **Confidencialidad**

El Comité Editorial y los dictaminadores de *Biolex* cuidan mantener estricta confidencialidad en el tratamiento de los artículos sometidos a evaluación.

### **Derechos de autor**

*Biolex* publicará únicamente artículos inéditos y originales que no estén comprometidos con alguna otra publicación, o traducciones de textos publicados en otro idioma, previa autorización de los derechos patrimoniales respectivos.

*Biolex* dará debido reconocimiento a los autores de sus trabajos, incluyendo su nombre y una breve síntesis curricular en la respectiva publicación, y respetará la integridad de la obra evitando cualquier acto de censura, mutilación o modificación.

A su vez, los autores deberán responder de la originalidad de su trabajo en conformidad con la *Carta de originalidad y cesión de derechos* suscrita a favor de *Biolex*. Los autores pueden recurrir a extractos de otras obras debiendo apegarse al formato de citación de los criterios editoriales de *Biolex* establecidos para su cumplimiento en la página:

[https://biolex.unison.mx/index.php/biolex\\_unison\\_mx/normas-de-publicacion](https://biolex.unison.mx/index.php/biolex_unison_mx/normas-de-publicacion)

Asimismo, los autores son responsables de contar con las autorizaciones legales necesarias para uso de imágenes (fotografías, láminas, gráficas, etc.) y otros medios visuales.

En la carta de originalidad y cesión de derechos, el colaborador debe declarar si la propuesta sometida a valoración deriva de una publicación previa o ha sido resultado de un proceso de investigación con financiamiento interno o externo a su institución; en su caso, deberá mencionar la fuente de financiamiento.

Toda conducta contraria a estas bases y a los principios éticos aplicables será resuelta por el Comité Editorial de *Biolex* en conformidad con la normatividad respectiva.



# Editorial

Adria Velia González Beltrones <sup>1</sup>

**E**stimados lectores:

*Biolex. Revista Jurídica del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora*, a partir del número 24 del presente 2021 inicia una nueva época, debido a la transformación digital en el ámbito de la publicación de materiales científicos y académicos que nuestra institución produce, incluyendo los procesos editoriales y las actividades de difusión y posicionamiento. Pretende mostrar el compromiso derivado del beneficio obtenido, en su forma y contenido.

Lo anterior es producto de un arduo trabajo que inició como parte de la mejora continua de la calidad académica y de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Institucional 2017-2021, donde fue clave el impulso de la Dirección de Investigación y Posgrado (DIP) desde la segunda mitad del 2018, consistente en diferentes acciones, como lo sintetiza la doctora Hisila del Carmen Santacruz Ortega, titular actual de la DIP, a partir del contexto del movimiento internacional de la ciencia abierta que:

Vincula la investigación con la comunicación académica; desde las publicaciones y los datos de la investigación, hasta el código, los modelos y los métodos, así como la evaluación de la calidad basada en el examen abierto por homólogos; tiene como objetivo hacer que la investigación científica y la difusión de datos sean accesibles a todos los niveles, contribuyendo con la apropiación social del conocimiento...

Objetivos que para ser alcanzados:

La Unison ha trabajado... entre otros... un proyecto de Ciencia Abierta que impulsa el acceso abierto a la información, la profesionalización de sus distintas áreas, y la creación de un sello de calidad institucional...

<sup>1</sup> Docente investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora. Integrante del Cuerpo Académico "Derecho, Economía, Educación e Instituciones" CA-205-UNISON. Grado consolidado. Perfil PRODEP. SEP. Contacto: [adria.gonzalez@unison.mx](mailto:adria.gonzalez@unison.mx) <https://orcid.org/0000-0001-6158-4458>



entre las acciones podemos subrayar que se han llevado a cabo reuniones con los editores de las publicaciones periódicas de la institución, donde se ha compartido información importante sobre política y gestión editorial, calidad del contenido, nivel de citación, cumplimiento de la frecuencia de publicación, accesibilidad y visibilidad internacional... De igual forma, se han logrado una serie de cursos de capacitación, a través de la cual se ha dotado a los responsables de las revistas institucionales de un conjunto de herramientas que les permitan implementar un proceso sistematizado y cuidado de algunos aspectos importantes para garantizar publicaciones de calidad, y de esta manera impulsarlos a que sean publicaciones científicas referentes a nivel nacional e internacional...

En este contexto, al decir de la doctora Hisila Santacruz Ortega, entre los principales logros derivados del precitado trabajo conjunto, cabe mencionar el ingreso al Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas de Ciencia y Tecnología de Conacyt (SCRMICYT) de las revistas *Biotecnia*, *Psicumex*, *Sanus*, *Connotas* y *Biolex*, editadas por la Universidad de Sonora, aval del rigor científico con que son revisados los artículos publicados, por lo tanto, garantía de calidad de los mismos.

Asimismo, las revistas electrónicas *Sanus*, *Connotas*, *Biotecnia*, *Biolex*, editadas por la Universidad de Sonora; y *Psicumex*, editada y publicada por el Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMex) y la Universidad de Sonora, ingresaron a la colección SciELO-México, hemeroteca virtual conformada por una red de revistas científicas en texto completo y de acceso abierto y gratuito.

El ingreso de dichas revistas a SciELO-México coadyuvará a que obtengan mayor visibilidad e impacto en la comunidad científica. La colección SciELO-México es desarrollada por la Dirección General de Bibliotecas (DGB) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y está incorporada a la red regional SciELO, conformada por las colecciones de revistas académicas de 15 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, México, Paraguay, Perú, Portugal, Sudáfrica, Uruguay y Venezuela...

¡Enhorabuena!, por el apoyo institucional para el desarrollo de sus publicaciones y coadyuvar así al posicionamiento del sello editorial de la Universidad de Sonora a través del prestigio y visibilidad de cada una de sus revistas científicas.



# El origen del derecho administrativo en México

## The origin of administrative law in Mexico

Jorge Fernández Ruiz<sup>1</sup>

Fecha de recepción:  
25 de junio de 2021

Fecha de aprobación:  
07 de septiembre de 2021

**Sumario:** I. Introducción. II. El derecho administrativo mexicano en el Siglo XIX. III. El derecho administrativo mexicano en el primer tercio del Siglo XX. IV. El derecho administrativo mexicano en el segundo tercio del Siglo XX. V. La evolución del derecho administrativo mexicano. VI. Ordenamientos jurídicos mexicanos de derecho administrativo del siglo XXI. VII. Corolario. VIII. Referencias Bibliográficas.

### Resumen

En el presente documento se aborda el tema fascinante del origen del derecho administrativo en México, de su legislación, sus principales instituciones, y los autores que marcan su trayectoria desde el siglo XIX, pasando por el siglo XX hasta nuestros días, el inicio de la tercera década del siglo XXI.

**Palabras clave:** derecho administrativo mexicano; orígenes, legislación, instituciones y autores del derecho administrativo mexicano

<sup>1</sup> Abogado, licenciado en economía, maestro en administración pública, doctor en derecho. Profesor Nivel PRIDE D, de la UNAM y otras 21 Universidades de México y del extranjero, coordinador del Área de Derecho Administrativo, investigador titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III, autor y/o coautor de más de un centenar de libros, capítulos de libro, artículos indexados, videoconferencias en materia de derecho administrativo, constitucional, finanzas públicas, administración pública, en el orden internacional, nacional, local y municipal.  
<https://www.juridicas.unam.mx/investigador/perfil/jorgef/libros>  
<https://www.juridicas.unam.mx/investigador/perfil/jorgef/capitulos>  
<https://www.juridicas.unam.mx/investigador/perfil/jorgef/videos>





## Abstract

This document addresses the fascinating issue of the origin of Administrative Law in Mexico, its legislation, its main institutions, and the authors that mark its trajectory from the 19th century through the 20th century to the present day, the beginning of the third decade of the XXI century.

**Keywords:** mexican administrative law; origins, legislation, institutions and authors of Mexican administrative law

## I. INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo y la ciencia del derecho administrativo son relativamente de reciente aparición, por cuya razón esa ciencia es aún una disciplina en formación, *in fieri*, como dicen numerosos autores; su gestación se ubica en la Francia revolucionaria, durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

Empero, sería injusto olvidar que fue el destacado jurista italiano Gian Domenico Romagnosi quien escribió el primer libro de derecho administrativo, bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, publicado en Milán en 1814,<sup>2</sup> mas debemos recordar que, en 1810, se incluyó en el *Repertoire de Jurisprudence*, la voz *acte administratif*, cuyo autor fue el jurista francés Felipe Antonio Merlín.<sup>3</sup>

El gran impulsor de la disciplina jurídica del derecho administrativo es el Consejo de Estado francés, habida cuenta de su gran influencia en el desarrollo de esa ciencia; en la evolución de dicho órgano se pueden distinguir dos etapas, a saber: la inicial, cuya duración es de 75 años, en la cual se caracteriza como un órgano de justicia retenida, porque estando encargado de los asuntos contenciosos, la decisión final no le corresponde, por estar asignada al jefe del ejecutivo; empero, el prestigio adquirido por la institución merced a sus fundadas resoluciones es tal, que en tan largo periodo, apenas en un par de ocasiones no fueron atendidas sus propuestas por el Ejecutivo en la resolución de los correspondientes asuntos contenciosos. Inicia la segunda etapa del Consejo de Estado con su conversión en un órgano de justicia delegada, conforme a lo dispuesto en la ley de 24 de mayo de 1872, que le confirió competencia para decidir en lo contencioso-administrativo, lo que le permitió erigirse en el más importante de los tribunales administrativos franceses y, simultáneamente, en consejero del poder central.

---

2 Véase, Luca Mannori, *Storia del diritto amministrativo* (Roma: Editori Laterza, 2001), p. 5.

3 Massimo Severo Giannini, *Derecho administrativo*, trad. Luis Ortega (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, vol. I), p. 61.



Aun cuando de manera más modesta, contribuyeron también a la conformación de la ciencia del derecho administrativo los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia del referido tribunal administrativo, del siglo XIX, entre otros: Luis Antonio Macarel —quien en 1818 publicara en París su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, con el que se inicia la bibliografía francesa de derecho administrativo—, Luis María de Lahaye vizconde de Cormenin, cuyo libro *Cuestiones de derecho administrativo* fue publicado también en 1818; Dionisio Serrigny; Luis Fermín Julián Laferrière y, especialmente, su hijo Eduardo Julián Laferrière (1841-1901), quien fuera presidente de la sección de lo contencioso y, luego, vicepresidente del Consejo de Estado de Francia, Gobernador General de Argelia y Fiscal General del Tribunal de Apelación, cuya obra *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, publicada en 1886, es, para muchos, el auténtico punto de partida de la ciencia del derecho administrativo, dada su metodología y sistematización. En opinión de Manuel M. Díaz, la ciencia del derecho administrativo:

(...) comienza con la obra de Eduardo Laferrière intitulada “*Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*”, cuya primera edición vio la luz primera el año 1886. Antes de Laferrière, el derecho administrativo estaba compuesto de un conjunto de soluciones incoherentes y prácticas empíricas, por lo que se podría decir que era una rama del derecho obscura, cuyo conocimiento suponía más memoria que inteligencia. Fue Laferrière quien, analizando la jurisprudencia del Consejo de Estado, estableció tres principios fundamentales del derecho administrativo, principios que fueron combatidos por sus discípulos, quienes los substituyeron por un nuevo concepto: la noción del servicio público. Sobre la base de esta noción se quería construir todo el derecho administrativo y así lo propugno la llamada escuela del servicio público”.<sup>4</sup>

## II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO EN EL SIGLO XIX

En México, el destacado jurista hidrocálido Teodosio Lares publicó en 1852 sus “*Lecciones de Derecho Administrativo*”, previamente impartidas en el Ateneo Mexicano, en la primera de las cuales —usando el criterio en boga de entender a esta rama jurídica como la destinada a regular la actividad del Poder Ejecutivo— definía a esta disciplina como “la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.<sup>5</sup>

En opinión de Lares, el derecho administrativo encuentra su base en “los principios del orden racional apoyados en la naturaleza del hombre y de la sociedad. Las instituciones administrativas, son la realización o las consecuencias de los principios”.<sup>6</sup>

4 Manuel María Díez, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1963), p. 3.

5 Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo* (México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852), p. 2.

6 *Ibidem*, p. 5.

Apenas un tercio de siglo después de editarse en París los famosos libros de Macarel y de Cormenin, aparecen las *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares, primera obra publicada en México acerca de esta nueva disciplina jurídica, en las que recoge el jurista mexicano las ideas de Macarel, de Cormenin, de Laferrière (el padre) y de Serrigny, entre otros autores que menciona en dichas lecciones. Empero, Lares no se limitó a promover la ciencia del derecho administrativo, sino que también contribuyó a la configuración de tal rama del derecho, como norma, mediante la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, de 25 de mayo de 1853, mejor conocida como Ley Lares, en honor de su autor.

Teodosio Lares propuso, en sus *Lecciones de derecho administrativo*, un modelo de tribunal contencioso administrativo que después, durante la dictadura santanista, trataría de establecer en la práctica, mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida en el Palacio Nacional el 25 de mayo de 1853 por el general Antonio López de Santa-Anna, en su carácter formal de presidente de México, con el refrendo del autor de la Ley, en su carácter de ministro de justicia.

Corresponde a Teodosio Lares el honor de iniciar la elaboración de la doctrina del derecho administrativo mexicano, por medio de sus catorce lecciones dictadas en 1851, por el entonces senador, en el Ateneo Mexicano, mismas que publicó el año siguiente la imprenta de Ignacio Cumplido.

En la primera de dichas lecciones, lamentaba el autor el desinterés de los juristas mexicanos por el derecho administrativo, porque ello perjudicaba a la administración pública y daba lugar a que no se distinguieran en los negocios de la administración los que eran puramente administrativos de los contencioso administrativos, con el consiguiente perjuicio de los derechos de los ciudadanos, a quienes no quedaba otro recurso que el inseguro, y por lo común ineficaz, de la responsabilidad. Además, observaba cómo, desde nuestra independencia, la administración pública había actuado sin principios, sin plan y sin sistema, respecto de sus objetos esenciales: el tesoro público y el presupuesto, circunstancia que nos hubiera precipitado en el abismo de no haber expedido el Congreso, el 17 de abril de 1850, la Ley que fijó las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia en los negocios en contra del erario, en cuya virtud se prohibió a la Corte despachar mandamientos de ejecución o dictar providencias de embargo contra las rentas públicas, o que el gobierno efectuara pagos determinados por el Poder Judicial, sin estar previstos en el presupuesto.

El profesor Lares, en su segunda lección, distinguió al gobierno de la administración, el primero, decía, manifestaba su acción a través de sus reglamentos, decretos y órdenes expedidos para el mejor cumplimiento de las leyes, o por medio de los tratados y convenciones, así como en otros actos de alta política; casos todos, en los que el Poder Ejecutivo gobierna. En cambio, la administración, o como él decía, la administración activa se expresa a través de la protección de los intereses generales de la sociedad; en tales casos el Poder Ejecutivo administra. En la administración activa, Lares distinguía el poder gracioso del poder contencioso; el primero se presentaba cuando la administración tocaba

los intereses de los individuos y provocaba sus reclamaciones; el poder contencioso se manifestaba cuando la administración lastimaba los derechos de los individuos y daba lugar a un recurso contra sus decisiones.

Las lecciones tercera y cuarta se ocuparon de las actividades del Ejecutivo como gobierno, ocupado no de individuos sino de generalidades: convenciones diplomáticas, actos de alta política, execuátur de bulas, instrucciones, oficios, circulares a los agentes del poder ejecutivo, disciplina administrativa, entre otros.

Fueron destinadas las lecciones quinta, sexta y séptima a examinar la administración activa, la cual, decía, “aplica siempre el interés general a los casos especiales en oposición con una acción individual”, y dividía en graciosa y contenciosa.

Según Lares, la administración graciosa, obra y razona para ilustrarse y determinar lo más conveniente a los intereses generales, aun a costa de los intereses de los individuos; por su parte, la administración contenciosa forma averiguaciones para juzgar y decidir, combinando el interés general con el derecho de cada uno, pero sacrificando este último cuando así fuere indispensable. De esta suerte, interés y derecho son los conceptos clave de la competencia administrativa.

En el pensamiento de Lares, en derecho administrativo la palabra interés no tiene el mismo significado que en derecho civil, pues en este último expresa el derecho que puede hacer valer el particular ante los tribunales civiles; en cambio, en derecho administrativo, existe interés cuando no hay derecho. “En materia administrativa se llama interés a aquella ventaja, comodidad o conveniencia que puede sacar el individuo de una medida administrativa, de la consecución de una gracia, de un favor que desea obtener para su utilidad particular”. En consecuencia, infiere Lares, en tales casos la administración puede ofender este interés, negando lo solicitado, sin que ello dé lugar a un debate contencioso.

El autor de las lecciones en comentario propone dos conceptos distintos respecto del derecho, el derecho primitivo o derecho propiamente dicho y el derecho adquirido; al primero lo explica como el inherente a la cualidad de propietario de una cosa o a la cualidad de ciudadano; mientras que el derecho adquirido nace de los actos administrativos puramente discrecionales, pero es tan respetable como cualquier derecho primitivo.

Continúa el análisis de la administración contenciosa en las lecciones octava y novena, y en esta última, con fundamento en la separación de los poderes ejecutivo y judicial, el jurista hidrocálido postulaba la necesidad de una jurisdicción administrativa que conociera y decidiera de lo contencioso administrativo, para lo cual recurría al argumento usado por la incipiente doctrina francesa de que juzgar a la administración era administrar.

Se dedica la lección décima a justificar la separación de los poderes administrativo y judicial, en tanto que en las lecciones undécima y duodécima se destinan al estudio de las atribuciones del poder judicial; pasando, en la lección trece, al estudio del poder adminis-

trativo, reservando la última lección, o sea, la decimacuarta al examen de la jurisdicción administrativa, tanto graciosa como contenciosa, de su naturaleza, sus grados y la forma con que deben proceder los tribunales administrativos. Las ideas del eminente jurista de Aguascalientes, expuestas en estas lecciones, se reflejaron posteriormente en el texto de la llamada Ley Lares.

La Ley Lares se inspiró en la doctrina y legislación francesas, y significó un intento frustráneo de sustituir el sistema judicialista adoptado por la Constitución de 1824, que encomendaba a los tribunales ordinarios la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración, por el modelo francés; este ordenamiento jurídico, que no llegó a tener eficacia, se integró con solo catorce artículos, el primero de los cuales excluyó a la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas, las que, en los términos de su artículo 2º, eran, principalmente, las relativas a:

- Las obras públicas
- Los contratos celebrados por la Administración
- Las rentas nacionales
- Los actos administrativos que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad

En los términos del artículo 3 de la ley de referencia, el conocimiento de las controversias suscitadas por la actuación de la administración pública no se encargaba a un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias, sino que era la misma administración activa la que conocía de tales cuestiones, toda vez que disponía que los ministros de Estado, el Consejo, los Gobernadores de los Estados conocieran de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se previniera en el Reglamento, según el cual, las reclamaciones de los particulares contra la administración pública debían ser presentadas ante el ministerio a cuyo ramo perteneciera la materia sobre la que versara la reclamación, o que hubiera dictado la medida administrativa reclamada; o bien, en su caso, ante el gobernador del Estado respectivo.

La ley en comentario dispuso, en su artículo 4, la existencia, en el Consejo de Estado, de una sección compuesta de cinco abogados nombrados por el presidente de la República, para conocer de lo contencioso administrativo.

De igual manera, la ley en análisis prohibió a los tribunales judiciales despachar mandamientos de ejecución o dictar providencia de embargo en contra de los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados y ayuntamientos, ni contra los establecimientos públicos dependientes de la administración; asimismo, les prohibió proceder contra los agentes de la administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Además, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo previó la expedición de su Reglamento, en el que, expedido en la misma fecha, además de identificar las obras públicas y las cuestiones contencioso administrativas, se detalló, entre otros aspectos, el

procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el procedimiento en rebel-  
día y la manera de resolver los conflictos de competencia.

Cabe señalar que si bien el contencioso administrativo diseñado en la llamada Ley Lares de 25 de mayo de 1853 y su correspondiente Reglamento, adolecía de obvios defectos, cual era que la administración se erigiera en juez y parte respecto de las controversias suscitadas por su actuación, tales defectos no eran mayores que los del modelo francés en que se había inspirado, el cual se modificó, apenas el 3 de marzo de 1849, mediante la expedición de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y se terminó de remodelar el 4 de febrero de 1850, al expedirse la Ley sobre la organización del Tribunal de Conflictos, que consolidó la jurisdicción administrativa francesa sustentada en tres bases fundamentales:

- Prohibición absoluta a los tribunales judiciales de conocer en cualquier materia del contencioso administrativo.
- Tribunales administrativos separados e independientes, tanto de los tribunales judiciales como de las autoridades administrativas.
- Un tribunal de conflictos de competencia para resolver las controversias de esta naturaleza surgidas entre los tribunales administrativos y los tribunales judiciales.

El segundo gran impulsor del derecho administrativo mexicano fue el prestigiado jurista oaxaqueño José María del Castillo Velasco, quien publicara en 1874 el primer tomo de dos —el segundo se publicó en 1875—, de su obra “Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano”, en el cual, con un criterio legalista, definió: “Ilámase derecho administrativo al conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular”.<sup>7</sup>

Como queda dicho, Castillo Velasco publicó su ensayo en dos tomos, inspirados, según afirma el autor, en el método y las ideas del jurista español Manuel Colmeiro expuestas en su libro publicado bajo el rótulo “Derecho administrativo”, del que hace citas recurrentes, lo que no le impide citar a otros autores, como el inglés William Blakstone, y los franceses Charles de Secondat Montesquieu y Alexis de Tocqueville.

A diferencia de Teodosio Lares quien, como acabamos de ver, basaba el derecho administrativo en principios del orden racional cuyas consecuencias son las instituciones administrativas, para Castillo Velasco el fundamento de dicha disciplina es el Estado de derecho, en el que, como señala al inicio del capítulo I del primer tomo de su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*: “Aseguran los pueblos su propia libertad por medio de las constituciones o códigos políticos y apoyándose en esta robusta base, buscan los mismos pueblos en el acierto de las instituciones administrativas su desarrollo físico y moral y el mejoramiento incesante a que aspira el hombre en fuerza de su organización”.<sup>8</sup>

7 José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (México: Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874), t. I, p. 9.

8 *Ibidem*, t. I, p. 5.

En el primer tomo, el jurista oaxaqueño explica que entiende por ciencia administrativa: “Lo que se ha llamado don de gobierno y es propiamente la ciencia administrativa, consiste en el conocimiento de las causas comunes a todas las naciones y de las particulares de cada una de ellas que pueden producir el desarrollo y adelantamiento de los pueblos o su decadencia y postración, así como de los medios propios para obtener aquellos bienes y evitar esos males”,<sup>9</sup> y por derecho administrativo: “conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular”.<sup>10</sup>

Además, se ocupa del territorio mexicano y su división, de la organización de la administración pública, incluso en el ámbito municipal. El segundo tomo de su referida obra lo destina Castillo Velasco a los bienes del Estado, e incluso a los bienes de los particulares, pues si bien, éstos últimos son objeto del derecho civil, son objeto de la administración cuando se consideran como intereses colectivos, en cuyo caso “El derecho administrativo dicta reglas tocantes a la ocupación, protege los inventos, fomenta la agricultura afirmando la propiedad, y respetando la más amplia libertad desarrolla las artes y dilata el comercio”.<sup>11</sup> En el último cuarto del siglo XIX, la investigación y estudio del derecho administrativo caen en un letargo, por cuya razón, en los albores del siglo XX, la bibliografía mexicana de derecho administrativo, digna de consulta, estaba reducida a las dos obras citadas de Lares y de Castillo Velasco, al “Curso de derecho constitucional y administrativo” del jurista michoacano Eduardo Ruiz, publicado en México en 1888,<sup>12</sup> y al libro de Manuel Cruzado “Elementos de derecho administrativo”, publicado en México en 1895.<sup>13</sup> Cabe señalar que en esa época, la naciente doctrina mexicana de derecho administrativo aún no había abordado el estudio e investigación de temas torales de esta disciplina que acaparaban la atención de los ius-administrativistas de otras latitudes, como el servicio público y el acto administrativo.

### III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

Con excepción del libro de Derecho administrativo mexicano, del profesor Trejo Lerdo de Tejada,<sup>14</sup> durante el primer tercio del siglo XX no se publicó en México ninguna obra doctrinaria importante de derecho administrativo, lo cual evidencia la falta de interés por esta disciplina jurídica, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente de la administración pública y de su relación con los gobernados, producto del

---

9 *Idem*.

10 *Ibidem*, t. I p. 9.

11 *Ibidem*, t. II, p. 102.

12 Eduardo Ruiz, *Curso de derecho constitucional y administrativo* (México: Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888).

13 Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo* (México: Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895).

14 Trejo Lerdo De Tejada, *Derecho administrativo mexicano* (México: Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs., 1911).

desconocimiento generalizado de los principios, fines y avances del derecho administrativo como ciencia.

Consecuencia de lo anterior es la creación —imprevista en la Constitución y en el marco jurídico de la administración pública— de organismos descentralizados, sin otra regulación jurídica que la contenida en sus respectivos instrumentos creadores, toda vez que el esquema jurídico regulador de la administración pública no contemplaba la existencia de un área descentralizada.

#### IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO EN EL SEGUNDO TERCIO DEL SIGLO XX

En cambio, en el segundo tercio del siglo XX sobreviene un auge para el derecho administrativo mexicano con la publicación de las grandes obras de Gabino Fraga: *Derecho administrativo* (1934), y de Andrés Serra Rojas: *Derecho Administrativo* (1959); entre ambas fechas Antonio Carrillo Flores publicó en 1939 su libro *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, a las que se sumaron otras dos importantes obras, a saber: la de Alfonso Nava Negrete, *Derecho procesal administrativo* (1959), y la de Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo* (1963). Además, en 1955, mi profesor de *Derecho administrativo* en la Universidad de Guadalajara, Efraín Urzúa Macías, publicó en 1955 la primera edición de su pequeño libro rotulado *Derecho administrativo*. No es mera coincidencia que en esta época el marco jurídico de la administración pública mejora sensiblemente mediante una más adecuada regulación jurídica de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y controles más elaborados de la administración pública federal.

El libro de *Derecho administrativo* de Gabino Fraga inicia la conformación de una escuela mexicana de esta disciplina y tuvo por propósito, según apunta en la advertencia preliminar de su primera edición, sistematizar el conjunto de conocimientos, de muy diversos orígenes, que han venido sirviendo para la enseñanza en México del *Derecho administrativo*, así como establecer un punto de partida para el examen de las doctrinas sustentadas respecto de la realidad de administración pública mexicana y, en su caso, sustituirlas por otras más adecuadas o adaptarlas o complementarlas de conformidad con nuestro medio jurídico y las peculiaridades de nuestro sistema administrativo a efecto de formar una doctrina, cada vez más completa del derecho administrativo mexicano, para lograr en nuestro país la sumisión del *Poder administrativo* a un régimen de derecho.

Vengo de decirlo, la primera edición del *Derecho administrativo* de Gabino Fraga data de 1934 y encuentra su antecedente inmediato en los “Apuntes de derecho administrativo” tomados por sus alumnos de las conferencias dictadas por el ilustre michoacano en cada uno de los dos cursos de esa materia, en que al final de los años veintes del siglo XX se había dividido esa asignatura en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de nuestra Universidad Nacional; porque, en rigor, en cada sesión de sus cursos, Fraga realizaba una disertación magistral sobre algún punto doctrinal sobre dicha disciplina, cuyo texto tomaban en taquigrafía sus alumnos para luego reproducirlos con esmero.



Tengo a la vista una reproducción mecanográfica de la traducción de los apuntes taquigráficos tomados por el alumno Manuel Sánchez Cuen, del primer curso de Derecho Administrativo impartido por Gabino Fraga en 1926, contenida en 243 páginas a renglón seguido, equivalentes aproximadamente a 480 páginas de imprenta, que se complementan con un cuestionario formulado por el propio profesor Fraga, para el examen y evaluación de los cursantes, dividido en cincuenta fichas.

Los apuntes de referencia están separados de tal manera que precisan la fecha de la clase en que fue tomado cada uno, así, por ejemplo, en el relativo a la clase del 6 de marzo de 1926, enfatiza el carácter general y abstracto de la ley, para evidenciar la nulidad de una concesión petrolera, en los siguientes términos:

La concesión otorgada en materia de petróleo a la Compañía El Águila es un ejemplo. La Ley de 1901 que se refiere al aprovechamiento del petróleo en zonas de jurisdicción federal autoriza el otorgamiento de concesiones con determinadas franquicias en materia de impuestos y por un término no mayor de diez años. A la Compañía El Águila se otorgaron diversas concesiones en las que el plazo de vigencia era de cincuenta años. Como el punto no estaba previsto y se modificaba la ley de la materia, la Compañía El Águila y el Ejecutivo acordaron someter la aprobación del acto al Congreso de la Unión. No hay ningún fundamento racional ni legal para que la voluntad de las partes sea suficiente para atribuir al Congreso una competencia constitucional. Al someter el caso al Congreso fue para poder apartar la aplicación de la ley general al caso de la concesión y crear un orden jurídico especial con relación al concesionario. Esta forma de proceder por parte del Ejecutivo yo estimo que se encuentra prohibida en nuestra Constitución. La prohibición de expedir leyes privativas viene a dar el carácter de nulos a los actos verificados en esa forma. No podemos en nuestro derecho admitir que las situaciones engendradas por las leyes tengan un carácter personal, sino que deben tener un carácter general y abstracto.<sup>15</sup>

La versión corregida y aumentada de los apuntes de referencia dio lugar, en 1934, a la publicación de la primera edición del Derecho administrativo del profesor Fraga, que, como el propio autor señala en las primeras páginas de la misma, “reposa sobre los conceptos de atribuciones del Estado, como contenido de la actividad del Estado, como forma que reviste la realización de esa actividad y de régimen jurídico especial de la misma actividad”.

Don Gabino Fraga estructuró su *Derecho administrativo* en seis libros cuyos temas han sido, desde sus primeras ediciones, los siguientes:

Primero: La actividad del Estado, la forma y el régimen de la misma

Segundo: Concepto del Derecho administrativo

Tercero: La organización administrativa y sus elementos.

---

<sup>15</sup> Gabino Fraga, *Primer curso de derecho administrativo*, versión mecanográfica de los apuntes taquigráficos tomados por el alumno Manuel Sánchez Cuen, clase del 9 de marzo de 1926, pp. 3 y 4.

Cuarto: El acto administrativo

Quinto: El régimen financiero y patrimonial del Estado

Sexto: La situación jurídica de los particulares frente a la administración

Entre los grandes méritos del profesor Fraga destaca el de haber reactivado en México, principalmente por medio de su libro de *Derecho administrativo*, el interés por esta disciplina, cuyo desarrollo en otras latitudes dio a conocer en nuestro país, en un ejercicio de derecho comparado basado en un análisis serio y metódico de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia europea, en especial la de Francia, relativa a dicha disciplina, lo que se tradujo en un significativo avance del Derecho administrativo en México, por ello tiene razón Antonio Armendáriz cuando afirma:

No encontramos jurista de la hora presente que haya contribuido más y por tanto tiempo, en la construcción doctrinal de Derecho con relación a los problemas genuinos de nuestra Patria, como lo ha hecho don Gabino Fraga, a quien se debe en materia constitucional y administrativa y en las bases mismas del Derecho agrario, el milagro de mexicanizar, nacionalizar, volver actuante y presente la tradición antigua de instituciones, costumbres y prácticas precortesianas, dentro de las grandes corrientes culturales y jurídicas de Occidente, que nos injertan con Grecia y Roma, las viejas instituciones españolas del Fuero Juzgo y de las Partidas, las Ordenanzas y las Recopilaciones, y todo lo que nos sirve para entendernos unos con otros en la múltiple variedad de la fe jurada.<sup>16</sup>

El profesor Fraga justifica la existencia del derecho administrativo en razón de “La situación de los agentes públicos, la de los bienes nacionales, el régimen de los impuestos, de la expropiación, de los contratos administrativos y el de los actos jurídicos administrativos se regula por normas especiales de derecho público, en cuanto se trata de situaciones y de actos que se encuentran íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones del Estado”.<sup>17</sup>

En su libro de *Derecho administrativo*, el doctor Fraga se ocupó de los temas torales de esta disciplina, desde su misma justificación, sus fuentes, sus elementos fundamentales, sus relaciones con otras disciplinas; la actividad del Estado y sus atribuciones, así como el servicio público; temas que aborda y desarrolla sin ocultar el empleo de las ideas y teorías de los juristas de otros países, especialmente europeos, que aprovecha para proponer como solución a los problemas de la realidad mexicana y para configurar las nuevas instituciones públicas de nuestro país.

Fraga hace un cuidadoso análisis de las diversas teorías del derecho administrativo, para rechazar algunas y adherirse a otras, siempre con apoyo en argumentos que podrán

16 Antonio Armendáriz et al., *Estudios de derecho público contemporáneo: Homenaje a Gabino Fraga* (México: UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1972), 16.

17 Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 35ª ed. (México: Porrúa, 1997), 25.

ser o no válidos, pero siempre sintomáticos de un esfuerzo reflexivo. Así, por ejemplo, impugna a los autores franceses León Duguit y Gastón Jeze, respecto de la importancia que confieren a la idea del servicio público en el ámbito del derecho administrativo, porque en su opinión no corresponde a un concepto bien definido que esté de acuerdo con la realidad, por cuya razón estima que dicha noción es puramente doctrinaria; en consecuencia, menosprecia la idea del servicio público porque, según él, no incluye toda la actividad estatal que pretende abarcar, así como por comprender una parte de la actividad privada y por existir otra noción que sustituye ventajosamente a la del servicio público, que es la noción de la atribución, la que “implica las mismas consecuencias (que la noción de servicio público), ya que, según diremos en su lugar oportuno, un régimen especial, el de derecho público, es exigido en la organización y funcionamiento del Estado, en tanto que éste tiene atribuciones diversas de las que corresponden a los particulares y que deben realizarse por medios de que éstos no disponen. Como es el uso del poder público de que el Estado dispone como derecho de la soberanía nacional”.<sup>18</sup>

El profesor Fraga, en su multicitado libro, hace un amplio examen de las principales formas de organización administrativa: centralización, desconcentración y descentralización administrativas, determinando las características de cada una de ellas y la diferenciación entre las mismas, así como la posibilidad de que se aprovechen simultáneamente habida cuenta de que no son excluyentes entre sí.

A juicio del doctor Fraga, la centralización administrativa se caracteriza por la relación jerárquica de su organización que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración, a los que se subordinan, merced a ciertos poderes que ejercen los órganos superiores respecto de los inferiores, los que en opinión del jurista michoacano son los siguientes:

- a) Poder de nombramiento
- b) Poder de mando
- c) Poder de vigilancia
- d) Poder disciplinario
- e) Poder de revisión
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia

El ejercicio del poder disciplinario conlleva la imposición de sanciones administrativas de las que el doctor Fraga menciona: el apercibimiento, el extrañamiento, la multa, la privación del derecho de ascenso, el descenso, la suspensión temporal del empleo, y la privación del empleo.

En su libro de *Derecho administrativo*, el profesor Fraga se declaró partidario de la doctrina europea de la descentralización administrativa como una valiosa forma organi-

---

18 *Ibidem*, pp. 24 y 25.

zacional complementaria de la administración pública en la que distingue tres modalidades diferentes:

- a) Descentralización por servicio
- b) Descentralización por colaboración
- c) Descentralización por región

El doctor Fraga dio a conocer en México, con claridad y amplitud, la teoría europea de la descentralización por servicio que dio lugar a la creación del establecimiento público francés, lo que propició su aprovechamiento para la creación de un gran número de organismos públicos descentralizados que materializan la versión mexicana del establecimiento público francés, inicialmente caracterizado como un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, destinado a prestar un servicio público, vinculándose a la administración central, no mediante una relación jerárquica, sino de tutela. Posteriormente, el establecimiento público francés, al igual que el organismo público descentralizado mexicano, se ha utilizado para otras actividades socioeconómicas de la administración pública, distintas a la prestación de servicio público.

El otro gran impulsor del derecho administrativo mexicano en el siglo XX fue el ilustre jurista chiapaneco don Andrés Serra Rojas, quien publicó en 1959 la primera edición de su libro intitulado *Derecho administrativo*, que junto con el del mismo nombre de don Gabino Fraga, constituyen las dos obras maestras del aspecto sustantivo del derecho administrativo mexicano del siglo XX.

Para el eminente jurista chiapaneco deben diferenciarse los conceptos de función pública y de servicio público, dada la estrecha relación entre uno y otro; para él, las funciones públicas son los medios a través de los cuales se realizan los fines del Estado, identificando como funciones públicas: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional.

Serra Rojas reivindica la justa importancia de la noción de servicio público, al que define en los siguientes términos: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular continua y sin propósito de lucro–, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.<sup>19</sup>

El *Derecho administrativo* de Serra Rojas se estructuró, en sus primeras ediciones en un volumen único compuesto de las siguientes partes:

- Primera: La autoridad estática institucional
- Segunda: La autoridad del Estado moderno
- Tercera: Justicia administrativa
- Décima: La responsabilidad del Estado

19 Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 1ª ed. (México: Porrúa, 1981), t. I, 106-107.

En ediciones posteriores se reestructuró la obra, creciendo en extensión, por lo que hubo de integrarse en dos volúmenes, pese a lo cual se redujo, en total, en nueve partes.

La relevancia del derecho administrativo la condensa Serra Rojas en el prólogo a la tercera edición de su obra en comento, al afirmar:

El futuro reserva un lugar preferente al derecho que tiene por misión la protección del interés general y la organización de los servicios públicos.

No es un derecho que se subordina exclusivamente a las creaciones de sus juristas, ni a trascendentes rutinas administrativas. Este derecho principalmente se origina en los complejos fenómenos de la sociedad y del Estado, Las nuevas formas responden al llamado de las abrumadoras necesidades sociales. No es un derecho estancado o de difícil evolución, porque las fuerzas mismas que lo convierten en un derecho juvenil, vigoroso, de aplicación cotidiana, de insistencia creciente y de penetración ineludible, en una sociedad que nos abruma con sus incontenibles incertidumbres.

## **V. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO**

Al mediar el siglo XX, no obstante tener apenas un siglo de existencia, el derecho administrativo mexicano ya había sufrido numerosas transformaciones, pues ya se habían descartado numerosos criterios anteriormente usados para explicar y definir dicha rama del derecho; criterios como el legalista que viola la regla elemental de la definición al incluir en esta lo definido, pues lo explicaba como el conjunto de leyes administrativas, incurriendo así en la falacia de la definición circular, pues dejaba pendiente de aclarar lo que son las leyes administrativas, lo cual resulta indispensable para entender lo que, conforme a este criterio legalista, es el derecho administrativo.

En los albores del siglo XX, cobra auge pasajero el criterio —abandonado desde hace más de medio siglo— de la actividad total del Estado para definir al derecho administrativo, toda vez que sus promotores le encomendaban la regulación jurídica de toda la actividad del Estado. De igual manera quedó superado, desde hace medio siglo, el criterio que interpretaba al derecho administrativo como el encargado de regular toda la actividad del órgano ejecutivo del poder público, habida cuenta que no regula toda, sino solo una parte de la actividad del órgano ejecutivo y, además, norma también una parte de la actividad de los otros órganos del poder público.

Merced a su evolución, en la segunda mitad del pasado siglo el derecho administrativo mexicano se presenta —mediante una combinación de criterios— como regulador de la estructura, la organización, el funcionamiento y las relaciones de la administración pública en sus distintos niveles y modalidades, bajo características específicas de prerrogativas y restricciones que lo diferencian de las otras ramas del derecho que regulan la organización y actividades tanto de los particulares como de otros sujetos de derecho público.

Así, en el siglo XX el derecho administrativo mexicano queda convertido en la rama jurídica más robusta, dado el amplio espectro de los aspectos sometidos a su regulación, potenciados por el desarrollo tecnológico y científico registrado en la referida centuria, lo que se tradujo en una copiosa emisión de normas jurídicas dispersas en múltiples ordenamientos cuyos preceptos no siempre guardan entre sí la debida coherencia y congruencia y, en ocasiones, llegan a contradecirse.

El derecho administrativo mexicano considera a la administración pública como uno de los depositarios del poder público, por cuya razón debe estar investida de potestad pública o autoritaria, situación que no se da en el ámbito de los particulares, quienes carecen de tal potestad; tampoco se impone a ellos un conjunto de restricciones como las aplicables a la administración pública, que contribuyen a caracterizar y diferenciar al derecho administrativo hasta hacerlo un *derecho específico* que establece prerrogativas o atribuciones, y restricciones o cortapisas peculiares para la administración pública.

En razón de a tales prerrogativas, la administración pública puede: expedir leyes en sentido material, que no otra cosa son los reglamentos emitidos por quien jefatura la administración pública, en ejercicio de la facultad reglamentaria que se le otorga; también puede formular declaraciones unilaterales de voluntad, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.

Además, la administración pública mexicana está facultada para celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su situación jurídica, con subordinación a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos expresamente previstos para regular tal relación en aras del interés público. De igual manera, la administración pública puede utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus disposiciones e imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo; es por ello que Georges Vedel afirma: “[...] la Administración ostenta *prerrogativas exorbitantes* del derecho común; p. ej., el derecho de expropiar, de requisar, de dictar reglamentos de policía, de hacer uso, en determinadas condiciones, de la fuerza para la ejecución de sus propias decisiones”.<sup>20</sup>

En México desde el pasado siglo se imponen importantes restricciones a la administración pública, como la sujeción de su actividad a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, su imparcialidad, y la igualdad de trato a los administrados; el control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto; el control contable y financiero de su actividad a través de la revisión de la cuenta pública, practicada por la Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia administración, a través de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito federal mexicano. Desde el porfiriato el Estado mexicano se ufanó de ser un Estado de derecho,

---

20 Georges Vedel, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado (Madrid: Aguilar, 1980), 15.

caracterizado, en el esquema del Estado liberal imperante, por la división de poderes o de funciones del poder, el imperio del derecho, la creación formal de la norma jurídica por el órgano popular representativo competente, la legalidad de la administración mediante su actuación ajustada a la ley, y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.

La quiebra del Estado liberal cuyo lema era *laissez faire, laissez passer*, así como el avance de las doctrinas socialistas y comunistas, a fines del siglo XIX, favorecieron las ideas del solidarismo —cuyo epítome pudiera ser “todos vamos en el mismo barco”— y del Estado interventor de bienestar, al ser toleradas y en ocasiones fomentadas por el capitalismo como un mal menor respecto del socialismo y el comunismo.

Concluida la Segunda Guerra Mundial se creó el ambiente propicio para el desarrollo a nivel mundial de un Estado intervencionista, solidario y benefactor, o sea, un Estado social de derecho generador del bienestar de su pueblo, en sustitución del Estado policía. Es cuando la intervención del Estado invade entonces el ámbito económico y da paso a la era de las grandes nacionalizaciones en Francia, Gran Bretaña y otros muchos países de Europa y América Latina, donde, desde 1938, con la nacionalización del petróleo mexicano, se había iniciado el combate al neocolonialismo económico.

El excesivo intervencionismo estatal en el campo económico convirtió al Estado social de derecho en obeso Estado empresario, afectado de graves males, como corrupción, ineptitud, e ineficacia, y con defectos evidentes de obesidad, burocratismo y regulación excesiva e inconexa, entre otros muchos etcéteras.

En el caso de México, de 206 entidades paraestatales existentes en el ámbito federal en 1962, la fiebre intervencionista las hizo llegar a mediados de 1982 a 742, y al final del mismo año, con la estatización de la banca, a 1155, lo que da idea de la desenfrenada creación de organismos descentralizados, instituciones y sociedades nacionales de crédito, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, en muchas ocasiones producto de la improvisación y del presidencialismo autoritario.

Junto con el crecimiento del Estado, creció también la administración pública y, en consecuencia, el del *Derecho administrativo*, lo que aunado a los numerosos casos en que la administración pública se sometía a las normas de derecho privado, dio lugar a continuas y crecientes mezclas entre este y el derecho público.

La excesiva expansión del Estado intervencionista en su versión de Estado social de derecho, sumada al colapso de los regímenes comunistas de Europa oriental, generó una reacción neoliberal a escala mundial que proclama el adelgazamiento del Estado, la desregulación administrativa, y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, bajo el *slogan*: “El mejor Estado es el menor Estado”, para poner al solidarismo social en retirada, en un giro de 180 grados, tras haber vivido el apogeo de su aceptación a fines de la década de los setenta del siglo XX, por considerársele, a nivel planetario, necesario y positivo.

Más temprano que tarde habrán de desgastarse las ideas neoliberales, hoy imperantes en la conformación del Estado contemporáneo, como ocurrió con los movimientos que les precedieron en el afán configurativo del ente estatal; porque no puede perpetuarse un esquema que en aras de la libertad de enriquecimiento insultante de unos pocos, arroja a los abismos del desempleo, la ignorancia, la insalubridad, la miseria y la hambruna a millones de seres humanos, que de esta suerte ven cancelada la posibilidad de una vida digna al no poder disfrutar sus derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Como quiera que sea, a escala mundial el derecho administrativo se advierte en retirada en diferentes frentes, dominado en mayor o menor medida, por los afanes de privatización, desregulación y “desmonopolización”, peculiares del esquema neoliberal y globalizador, imperante en el mundo de nuestros días, acorde a los intereses de los países más ricos del mundo, a su vez dominados por unos cuantos dueños del dinero que, a través del Fondo Monetario Internacional e instituciones afines, imponen esquemas de actuación y de organización a todos los países, en especial a los necesitados de apoyo financiero.

En el contexto del esquema del neoliberalismo rampante de nuestro días, se entiende por privatización la acción de atribuir o de asignar a los particulares la facultad de realizar cotidianamente determinadas actividades, ya sean estas inéditas —por derivar de nuevas tecnologías—, o bien, se trate de actividades que anteriormente estaban atribuidas o asignadas al Estado o a la administración pública; en resumen, privatizar es transferir atribuciones, actividades, bienes, o derechos, del sector público al privado, o asignar a este último las atribuciones y actividades emergentes.

En la privatización es dable distinguir dos niveles diferentes, porque puede ser a nivel macro o general, en cuyo caso se refiere a todo un sector de la actividad socioeconómica, por ejemplo, la privatización de la banca o de la industria siderúrgica; o también puede ser a nivel micro o concreto, como cuando una empresa de participación estatal mayoritaria pasa a ser controlada por particulares.

El proceso de privatización admite diversas modalidades, una consiste en liberar del régimen de servicio público “propio” o propiamente dicho, a actividades específicas hasta entonces sometidas a él, mediante un procedimiento legislativo de reforma de la norma jurídica a fin de que esta deje de considerar servicio público “propio” a tales actividades que, por tanto, ya no quedan atribuidas al Estado; mediante el procedimiento anterior se privatizó, en 1992, el servicio público de banca en México, al convertirse en servicio de banca, sin calificativo alguno, como resultado de la reforma del artículo 28 constitucional.

En los términos del referido precepto constitucional, el servicio de banca en México ya no se concede sino que se “autoriza”, quedando sujeta su prestación a una regulación jurídica específica distinta a la ordinaria, lo cual acredita su carácter de servicio público impropio o virtual, como se le llama en la doctrina a la actividad técnica no reco-



nocida por la ley como servicio público, a pesar de estar destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho privado.

Otra alternativa de privatización es la de vender, o de alguna forma ceder, a particulares las acciones de una empresa de participación estatal mayoritaria, por lo menos, en cantidad suficiente para que estos asuman su administración. Recuérdese el caso de Teléfonos de México, S. A., que dejó de ser una empresa de participación estatal mayoritaria, y por tanto en mano pública, al pasar a particulares la mayoría de las acciones comunes y la administración de tal empresa prestadora del tradicional servicio público telefónico.

Otra alternativa de privatizar consiste en vender a particulares una empresa en mano pública, ya sea como un todo o en partes; de esta última forma fue como se privatizaron el Instituto Mexicano del Café, Tabamex y Fertimex.

De conformidad con el principio jurídico de paralelismo, toda privatización de entidades paraestatales requiere, en México, de un acuerdo previo del Ejecutivo, de desincorporación de la administración pública de la entidad paraestatal de que se trate y, en el caso de las creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo presidencial, habrán de observarse formalidades iguales a las atendidas para su creación.

En razón de la participación de los particulares en el desempeño de actividades atribuidas o realizadas por la administración pública, la doctrina reconoce algunas formas adicionales de privatización, como pueden ser, entre otras, la concesión de un servicio público hasta ese momento prestado bajo gestión directa de la administración pública; la subrogación o concierto, total o parcial, de un servicio público directamente prestado por la administración pública; y la locación o arrendamiento a particulares, con o sin opción de compra, de una empresa en mano pública.

La desregulación figura entre las tendencias características del neoliberalismo de nuestros días, y su aplicación excesiva puede llevar a reimplantar el *laissez faire, laissez passer*. En el léxico neoliberal, desregular significa derogar las reglas jurídicas que limitan la libre actividad industrial y comercial. La derogación pulcra y ortodoxa de normas jurídicas que implican regulaciones debe apegarse al citado principio de paralelismo, lo cual requiere de un procedimiento de derogación similar al de su creación.

La desmonopolización es otra de las acciones peculiares del neoliberalismo, entendible como una medida para eliminar obstáculos que impiden o traban la libre competencia al mercado. A este respecto, debe tenerse presente que existen los llamados monopolios naturales —que no conviene eliminar—, como los relativos al suministro de agua potable y a la recolección de aguas negras y pluviales vía drenaje y alcantarillado, para no citar sino unos cuantos ejemplos de monopolios naturales.

Empero, independientemente de la supuesta o real huida del derecho administrativo como consecuencia del neoliberalismo imperante, se han registrado actividades normativas en nuevas áreas. Como la regulación de ciertas facetas de la actividad socio-eco-

nómica, la norma oficial nacional de carácter obligatorio y el llamado derecho privado administrativo.

En efecto, pese a la tendencia desreguladora del Estado neoliberal, este se ha visto en la necesidad de incrementar la normativa jurídica en algunas materias, al grado de provocar la aparición de nuevas ramas del derecho administrativo, como son, entre otras, el derecho urbanístico y el derecho ambiental o del medio ambiente, en respuesta, respectivamente, al incesante flujo migratorio que ha despoblado las áreas rurales y acrecentado las urbanas, así como al alarmante incremento de la contaminación ambiental.

Igualmente, crece la normativa jurídica en el ámbito administrativo a través de la *norma oficial*, que en México se emplea para determinar o precisar características o peculiaridades exigibles en productos, servicios o insumos, a fin de evitar que estos pongan en peligro la seguridad de los seres humanos en sus bienes o en sus personas, o perjudiquen o pongan en riesgo la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Federal de Metrología y Normalización, corresponde a las dependencias de la administración pública federal y a los organismos nacionales de normalización, elaborar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización; una vez seguido el trámite respectivo, y aprobada por el comité de normalización correspondiente, la norma oficial mexicana es expedida por la dependencia competente y publicada en el Diario Oficial de la Federación, según lo previene el artículo 47 de la referida ley.

## **VI. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS MEXICANOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO DEL SIGLO XXI**

En el siglo XXI ya se han expedido diversos preceptos jurídicos en el ámbito del derecho administrativo mexicano, algunos de los cuales son de gran relevancia, como los contenidos en el nuevo título: tercero “A” que se adiciona a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y los de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En efecto, en las postrimerías del siglo pasado, el 4 de agosto de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que no haríamos referencia a ella en este apartado relativo a los ordenamientos jurídicos mexicanos del siglo XXI, de no haberse modificado merced a la adición del título tercero A, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2000.

El título tercero A que se adicionó a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, bajo el epígrafe “De la mejora regulatoria”, consta de diecisiete artículos: del 59 A al 69 Q, distribuidos en cuatro capítulos, que se ocupan: de disposiciones generales, el prime-

ro; de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, el segundo; de la manifestación de impacto regulatorio, el tercero; y del Registro Federal de Trámites y Servicios, el cuarto y último.

En mi opinión, si bien es conveniente la creación de una Comisión Federal de Mejora Regulatoria y de un Registro Federal de Trámites y Servicios, se considera inadecuada la inserción de ambos en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, actualmente denominada Secretaría de Economía, habida cuenta de la existencia dentro del ámbito de la administración pública federal de una dependencia globalizadora encargada de su desarrollo administrativo, que es la Secretaría de la Función Pública, lo que pone en evidencia la lucha por los cotos de poder en el seno de la administración pública inserta en el Poder Ejecutivo, con resultados que contrarían la lógica más elemental, pues permite que la dependencia encargada del comercio, del fomento industrial y en general de la economía, se haga cargo de revisar el marco regulatorio de la administración pública federal, de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, así como de dictaminar los anteproyectos de leyes, decretos y reglamentos elaborados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, en lugar de la Secretaría de la Función Pública, a la que corresponde, en los términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal.

Toda vez que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial —actualmente, de la Secretaría de Economía— encargado de revisar, con autonomía técnica y operativa, el marco regulatorio de la administración pública federal, que debiera promover su propia reubicación, a efecto de quedar adscrita a la Secretaría de la Función Pública, por ser esta la dependencia globalizadora a la que corresponden por lógica y por ley, las atribuciones de la referida Comisión.

## VII. COROLARIO

En fin, el derecho administrativo mexicano requiere de una revisión profunda de su base constitucional y de muchas de sus leyes y reglamentos a efecto de mejorar su estructura (tiene 19 secretarías de Estado cuando debiera tener, a lo sumo<sup>12</sup>) y su funcionamiento para combatir con mejores resultados la corrupción.

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armendáriz, Antonio et al. *Estudios de derecho público contemporáneo: Homenaje a Gabino Fraga*. México: UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Castillo Velasco, José María del. *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. México: Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874.
- Cruzado, Manuel. *Elementos de derecho administrativo*. México: Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895.
- Díez, Manuel María. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1963, t. I, p. 3.
- Fraga, Gabino. *Primer curso de derecho administrativo*. Versión mecanográfica de los apuntes taquigráficos tomados por el alumno Manuel Sánchez Cuen. Clase del 9 de marzo de 1926, pp. 3 y 4.
- \_\_\_\_\_. *Derecho administrativo*, 35ª ed. México: Porrúa, 1997, p. 25.
- Giannini, Massimo Severo. *Derecho administrativo*, trad. Luis Ortega. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, vol. I, p. 61.
- Lares, Teodosio. *Lecciones de derecho administrativo*. México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.
- Lerdo de Tejada, Trejo. *Derecho administrativo mexicano*. México: Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs., 1911.
- Mannori, Luca. *Storia del diritto amministrativo*. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 5.
- Ruiz, Eduardo. *Curso de derecho constitucional y administrativo*. México: Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, 1ª ed. México: Porrúa, 1981, t. I, pp. 106 y 107.
- Vedel, Georges. *Derecho Administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado. Madrid: Aguilar, 1980, p. 15.



# Concepto actual del interés superior de la niñez en la legislación mexicana

## Current concept of the best interests of children in Mexican legislation

Karina Rentería Sánchez<sup>1</sup>  
Marco Antonio Santana Campas<sup>2</sup>  
Rodrigo Brito Mergalejo<sup>3</sup>

**Fecha de recepción:**  
30 de julio de 2021

**Fecha de aprobación:**  
29 de octubre de 2021

**Sumario:** I. Introducción. II Planteamiento y Justificación. III Metodología. IV. Resultados. V. Conclusiones

### Resumen

Cuando se habla del PISN (principio del interés superior de la niñez), se refiere a los cuidados y necesidades de personas menores de 18 años, debido a su falta de madurez y estado de vulnerabilidad, mismo que ocasiona no tener capacidad jurídica para llevar a cabo actos legales, razón por la cual a nivel internacional se creó el PISN, en México se encuentra establecido en la CPEUM y se extiende a las leyes y normas locales de este país, con el fin de brindar protección a la niñez, sin embargo, no es claro cuál es su definición o que implica desenvolverse y hacerlo efectivo, dejándolo a libre interpretación y aplicación de los adultos responsables o de quienes administran justicia, por lo cual se busca realizar un meta-análisis sobre el estado del arte del concepto del PISN en México.

**Palabras clave:** interés superior de la niñez, interés superior del menor, interés superior de niños, niñas y adolescentes, vida digna, garantía

1 Abogada por la Universidad de Guadalajara, Maestrante en Derecho en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara <https://orcid.org/0000-0003-0021-2663>

2 Doctor en Psicología por la Universidad de Guadalajara, profesor e investigador en el Centro Universitario del Sur. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. <https://orcid.org/0000-0002-6750-2713> Autor de correspondencia. Correo: [mascampas@gmail.com](mailto:mascampas@gmail.com) Centro Universitario del Sur Av. Enrique Arreola Silva No. 883, Colonia Centro C.P. 49000, Ciudad Guzmán, Jalisco, México.

3 Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, profesor e investigador en la misma institución. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. <https://orcid.org/0000-0003-0786-1543>



**Summary:** I. Introduction. II Approach and Justification. III Methodology. IV. Results. V. Conclusions.

### **Abstract**

When talking about the PISN (principle of the best interests of childhood), it can be perceived that it refers to the care and needs that people under 18 years of age have, due to their lack of maturity and their state of natural vulnerability, The same that causes not having legal capacity to carry out legal acts, which is why at the international level the principle of the best interests of children was created, which in Mexico is established in the CPEUM (Political Constitution of the United Mexican States ) and extends to the laws and regulations of this country, in order to provide protection to children in whatever their situation, however, this principle is not clear.

**Keywords:** child`s best interests, minor`s best interest, best interests of children and adolescents

## **I. INTRODUCCIÓN**

Al PISN también se le puede conocer como ISM (interés superior del menor) o como IS-NNA (interés superior de niños, niñas y adolescentes), considerando a las personas que tienen menos de 18 años de edad, en lo subsecuente se mencionara como el PISN (principio del interés superior de la niñez), por ser el término que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ser incluyente con ambos géneros.

El PISN nace en 1989 en la convención de los derechos del niño, en la cual se reconoce a NNA (Niños, Niñas y Adolescentes) como sujetos titulares de derecho, ya que por su vulnerabilidad no son capaces de conducir de forma autónoma su vida. Derivado de la mencionada convención, México se une a este tratado, incluyendo en la CPEUM en su artículo 4º, que todas las actuaciones y decisiones que el Estado tome en relación con NNA deberán cumplir con ese PISN, manifestando que los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir esta condición, así mismo enuncia una serie de derechos que tiene la niñez, como lo son salud, alimentación, desarrollo integral, sano esparcimiento y educación.

Luego entonces, con la finalidad de cumplir con el multicitado principio, México actualmente tiene la LGDNNA (Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes), en la cual se procura proteger y garantizar los intereses de la niñez, de igual forma en los cada uno de los 32 Estados se cuenta con una Ley de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin embargo, no obstante que las leyes estatales deben estar en armonía con la LGDNNA, estas varían en sus objetivos, definiciones, principios generales, principios rectores y los derechos que posee la niñez, por lo que en esta investigación se abordaron las similitudes y las discrepancias que tiene cada Estado dentro de los puntos ya mencionados.

## II. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN

La finalidad de este proyecto es realizar un metaanálisis acerca de cuál es el concepto de PISN, como se encuentra el estado del arte sobre este tema a nivel internacional y posteriormente enfocar en cómo se encuentra definido en México, qué elementos incluye este concepto, sus efectos, cómo se ejerce, cómo se garantiza, cual es el objeto, que procesos lleva, con el objetivo de llegar a una conclusión sobre cuál es la definición de PISN en México.

Como ya se ha dicho en párrafos anteriores, el PISN nace en la convención de los derechos del niño, esto a raíz de reconocer que la niñez tiene derechos humanos universales, inalienables e indivisibles, no obstante a ellos, por su grado de madurez no son capaces de ejercer por sí mismo sus derechos y por ello les es negada su condición de sujetos de derecho, aunado a que continúan diferentes obstáculos que se relacionan con la edad que impiden ejerzan sus derechos como lo son; accesos físicos y económicos ya que una persona menor de 18 años no puede acudir por sí mismo a recibir servicios de salud o a denunciar alguna violación de sus derechos, es por ello que resulta indispensable proteger y garantizar los derechos de la niñez velando por sus intereses.<sup>4</sup>

Hablar de una definición de interés superior de la niñez no resulta sencillo, pues primeramente se habrá de identificar las características del niño, niña o adolescente, posterior a ello se tiene que identificar y conocer a fondo a quienes deben cumplir con la aplicación de ese principio, con el fin de observar cuáles medidas pueden ser mejor y que riesgos se pueden contraer, independientemente del ámbito en que se puedan encontrar, pudiendo ser derecho penal, civil, laboral entre algunos otros, resulta y resalta importante contar con el PISN, ya que de no ser así carecería de gozar de sus derechos afectando a la niñez.<sup>5</sup>

En ese sentido, también en Sudáfrica se considera que el PISN debe ser esencial en toda situación que involucre a una persona menor de edad, cuando se habla de juicios resulta entonces un debate entre las partes y el administrador de justicia, ya que pueden tener diferentes percepciones de lo que el concepto conlleva, lamentablemente, lo que es mejor para el NNA no se puede determinar con veracidad, ya que esto debe incluir diferentes factores que no se encuentran especificados en la ley, siendo sumamente importante la decisión que se tome, ya que tendrá consecuencias negativas o positivas a un corto y largo plazo.<sup>6</sup>

---

4 Morlachetti, Alejandro. "20 Años Después de La Convención de Los Derechos Del Niño: Su Incorporación En Las Constituciones de América Latina y La Jurisprudencia de Los Tribunales Constitucionales." *Child Abuse and Neglect* 34, núm. 1 (2010): 5-9. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2009.08.010>

5 Soledad Torrecuadrada García-Lozano, "The Best Interest of the Child," *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 16 (2016): 131-57. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2016.16.523>

6 Lufuno Nevondwe, Kola Odeku, y Konanani Raligilia, "Reflection on the Principle of Best Interests of the Child: An Analysis of Parental Responsibilities in Custodial Disputes in the South African Law", *Bangladesh E-Journal of Sociology* 13, no. 1 (2016): 101-15.

Pues bien, hablar de NNA como sujetos de derecho podría ser complicado, ya que no son precisamente ellos lo que se protegen así mismo, sino que depende de terceros garantizar que no se violen sus derechos y gestionar que es lo mejor para cada uno de ellos, no obstante que la convención de los derechos del niño, la reforma al artículo cuarto constitucional para reconocer a la niñez como titulares del derecho y las leyes que enlistan sus derechos han sido un gran avance dentro del Estado Mexicano, aún falta un marco general que mantenga el enfoque que garantice integralmente los derechos humanos, ya que no existe un sistema de información para establecer y asegurar el cumplimiento efectivo de lo que puede representar el interés superior del menor en forma integral.<sup>7</sup>

Considerando lo narrado en párrafos anteriores, el PISN en apariencia podría afectar a un porcentaje mínimo de la población, sin embargo, se debe considerar que es un principio general que todas las personas pasaran por la etapa de niñez, por lo que debe ser tratado con la magnitud que ello implica, aunado a que son poseedores de derechos como cualquier persona mayor de edad, mismos que están reconocidos en la carta magna, en esa etapa, se considera que para hacer valer un derecho necesitarías de una tercer persona, que puede ser padre, madre, tutor, quien tenga la custodia o alguna autoridad encargada de administrar justicia, lo que se resume en que si no se tiene un concepto claro de cuáles son los mejores intereses del niño, niña o adolescente, cualquiera de estas podría interpretarlo, ya sea de manera favorable o de manera errónea, es por ello que se busca unificar un concepto que permita una mejor visión sobre lo que conlleva el interés superior del menor.

Dado lo anterior, en esta investigación se planteó el siguiente objetivo general: realizar metaanálisis del concepto del interés superior de la niñez para obtener una visión conforme al estado del arte actual en la legislación mexicana.

Pregunta de investigación:

¿Qué elementos incluye desde una perspectiva actual el concepto del interés superior de la niñez?

### III. METODOLOGÍA

Para dar respuesta al objetivo y a la pregunta de investigación, se planteó como estrategia la metodología cualitativa tipo documental, para la búsqueda de las fuentes de información se adaptaron los criterios para búsquedas sistemáticas y metaanálisis de la declaración PRISMA.

---

7 Fabiola Edith Pérez-Álvarez, "Comentario a La Ley General de Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", *Cuestiones Constitucionales* 32, no. 32 (2015): 295-302. <https://doi.org/10.1016/j.rmcd.2016.03.010>.



## Fuentes de información

Se eligieron las de mayor presencia y calidad académica: ProQuest, ScienceDirect, Scopus, EbscoHost Web, Redalyc, Scielo, ingresando las palabras clave; interés superior de la niñez, interés superior del menor, Interés superior de niños, niñas y adolescentes, vida digna, garantía, para ampliar la búsqueda las palabras clave también fueron utilizadas en inglés: Child's best interests, minor's best interest, best interests of children and adolescents, utilizando como fechas límites de 2010 a 2020. Para la búsqueda específica se utilizaron los siguientes criterios de extracción: que sean relacionados con el interés superior de la niñez, que hable del concepto, que se relacionen con la vida digna y garantía; se incluyen estudios cualitativos, cuantitativos y teóricos, así mismo se utilizaron los operadores booleanos AND, y "entre comillas", es así como se comenzó a obtener la información relacionada que se muestra más adelante.

Del procedimiento anterior se encontraron 41,585 resultados totales, de los cuales, 477 artículos resultaron repetidos, 38606 no estaban relacionados con el tema de investigación, 2,462 no cumplieron con los criterios de inclusión, seleccionando 39 artículos que se adecúan a los criterios buscados.

## IV. RESULTADOS

Una vez que se concluyó la búsqueda sistemática y que se presentaron los resultados cuantitativos de la misma, ahora se realizará un metaanálisis de los artículos que fueron seleccionados; para la construcción del estado del arte se realizó una búsqueda sistemática en bases de datos especializadas y multidisciplinarias. De la búsqueda sistemática se detectó que Zermatten (2010) sostiene que el PISN es un principio innovador que surgió en la Convención de las Naciones Unidas Sobre los Derechos del Niño, este viene a ser una de las disposiciones más relevantes, pero sin duda un principio complicado de descifrar, no obstante que diversos países están actuando bajo esta premisa, es necesario una comprensión de manera objetiva, ya que existe el riesgo de que de manera individual se le dé un concepto que pueda ser correcto o incorrecto, sin embargo, cuando se habla de NNA esto puede tener alguna consecuencia, aunado a ello se puede contar con una serie de ordenamientos jurídicos que hagan alusión a cumplir con el PISN, sin embargo, es evidente que existe una laguna de información acerca de las acciones reales que conlleva este principio.<sup>8</sup>

El PISN es considerado como prioridad en diversos países, tal es el caso de Portugal, país que considera que este principio debe ser primordial en toda la toma de decisiones en las que se involucre la niñez, ya que al ser considerado dentro de la legislación esto brindara la protección necesaria físico y psico-emocional de las NNA, destacándolos como propietarios de derechos y conservando los lazos familiares en las mejores con-

---

<sup>8</sup> Jean Zermatten, "The Best Interests of the Child Principle: Literal Analysis and Function," *International Journal of Children's Rights* 18, no. 4 (2010): 483-499.

diciones posibles; este principio resulta ser multidimensional, ya que debe atenderse a los contextos de cada situación y caso en lo particular, por lo que pudiera resultar ser complejo.<sup>9</sup>

López<sup>10</sup> manifiesta que el PISN ha sido objeto de diferentes definiciones, sin embargo, la mayoría con un mínimo de contenido que no define específicamente que premisas se deben de cumplir, mismas que puedan hacerse eficaces en cada caso que se presente, siendo los principales elementos el atender a lo que el menor manifieste, las características de su vida cotidiana y la predictibilidad; con esta terna de elementos se puede llegar a un análisis de que es lo que para NNA es mejor y poder ofrecer una mejor decisión respecto a su presente y su futuro, ya que si se actúa lo contrario a lo que el NNA opina o sufre un cambio drástico en su estilo de vida, las consecuencias podrán ser irremediables.

Pues bien, como ya se mencionó en el párrafo anterior, resulta común invocar al PISN, no obstante que no es claro, ya que si bien es cierto que refiere a una serie de derechos de NNA, cuando este se invoca dentro de un conflicto familiar estos se van empobreciendo por la interpretación personal de los progenitores o el juzgador; actualmente, la sociedad va sufriendo radicales cambios, por lo que es necesario estar siempre a la altura de la sociedad y ser capaces de definir con suma claridad este principio técnicamente y responsabilizar a los padres por la educación y la crianza de los hijos para prevenir posibles riesgos.<sup>11</sup>

En ese sentido, cuando se habla de separación de familias, lo primordial es preservar en todo momento el PISN, dentro del cual se deben considerar cualidades biológicas y psicológicas de ambos progenitores, mejorando sus habilidades por medio de terapia familiar para que estos desarrollen destrezas más aptas para la crianza de un NNA, ya que históricamente cuando existe el rompimiento de las familias, se procura promover la permanencia del vínculo familiar, dando la prioridad a que el NNA se mantenga con la familia biológica, en dado caso que no sea posible debido a riesgos que se puedan presentar, entonces se optará por una tercer persona o por alguna institución que cuide del NNA, y que garantice el cumplimiento del PISN.<sup>12</sup>

---

9 Mendes, Josimar Antônio de Alcântara, and Thomas Ormerod. "The Best Interests of the Child: An Integrative Review of English and Portuguese Literatures." *Psicologia Em Estudo* 24 (2019): 1-22. <https://doi.org/10.4025/psicolestud.v24i0.45021>.

10 Rony Eulalio López-Contreras, "The Best Interests of the Child: Definition and Content", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 13, no. 1 (2015): 51-70, <https://doi.org/10.11600/1692715x.1311210213>.

11 Paul Smeyers, "Child Rearing in the 'Risk' Society: On the Discourse of Rights and the 'Best Interests of a Child'", *Educational Theory* 60, no. 3 (2010): 271-84, <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2010.00358.x>.

12 Adam Nathan Sempek y Robert Henley Woody, "Family Permanence versus the Best Interests of the Child", *American Journal of Family Therapy* 38, no. 5 (2010): 433-39, <https://doi.org/10.1080/01926187.2010.522492>.

Cuando se habla de derechos de familia es elemental proteger los derechos humanos de cada integrante y más cuando existen menores de edad, ya que en el conflicto de querer todos ejercer sus derechos se descuidan los del más vulnerable que viene a ser un NNA, que se vuelve la víctima durante el proceso viviendo situaciones de violencia, desprotección y los manejos inadecuados hacia su persona, es ahí entonces donde se debe abordar una serie de premisas que pueden conformar el PISN, es decir, dar oportunidad a NNA de expresar lo que siente, lo que necesita y realizar un análisis de que resulta mejor para él y concluir con cuales son los deberes y obligaciones que debe de cumplir primeramente su familia para con él y cómo el Estado va a garantizar que se cumplan.<sup>13</sup>

En España, también resulta de sumo interés el concepto jurídico de trato, ya que se utiliza de manera frecuente en las resoluciones de los tribunales, sin embargo, en las leyes solo hace mención a que se deberá cumplir este con el PISN consagrado como un principio general, el cual debe estar por encima de cualquier otro interés legítimo que pudiera darse; en los casos familia este principio se vincula cuando el NNA tiene igualdad de derechos para convivir con ambos progenitores, por haber sido así establecido en la convención de los derechos del niño, así mismo se entiende que las autoridades deberán procurar el principio de la coparentalidad con el afán de brindar al NNA los cuidados necesarios, la educación y que ambos progenitores participen de manera igualitaria en la toma de decisiones relacionada con los intereses del NNA.<sup>14</sup>

Como se ha dicho, en la Unión Europea tienen un gran avance en materia de asuntos familiares, ya que después de haberse unido al tratado internacional realizado en la convención de los derechos del niño se ha adoptado de manera fehaciente que los tribunales deberán procurar en todo momento el PISN, siendo así obligación de quienes administran la justicia garantizar que se cumple este principio, y brindar principal atención a conflictos se susciten entre los progenitores, ya que cada uno de ellos defenderá sus creencias y percepciones sobre lo que es mejor para el NNA, incluso puede darse la sustracción del menor por parte del padre o la madre, sin embargo, se deberá brindar la protección judicial por parte de los tribunales, protegiendo los intereses del menor garantizando su integridad física y emocional.<sup>15</sup>

En ese sentido, la convención de la Haya tiene como objetivo principal proteger a NNA ante una sustracción internacional, expulsión o en su caso una retención ilícita por

---

13 María de Montserrat Pérez-Contreras, "Family Environment and the Rights of Girls, Boys and Adolescents: An Approach," *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 46, no. 138 (2013): 1151-68. [https://doi.org/10.1016/s0041-8633\(13\)71164-5](https://doi.org/10.1016/s0041-8633(13)71164-5).

14 Javier Barceló-Doménech, "El Interés Del Menor Como Criterio de Aplicación de La Ley Valenciana de Relaciones Familiares", *Revista Boliviana de Derecho*, no. 19 (2015): 790-803, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=427539915042>.

15 Koen Lenaerts, "The Best Interests of the Child Always Come First: The Brussels II Bis Regulation and the European Court of Justice," *Jurisprudence* 20, no. 4 (2013): 1302-28. <https://doi.org/10.13165/jur-13-20-4-02>.

parte de alguno de sus progenitores, es por ello que los tribunales son los encargados de considerar los mejores intereses del NNA, sin embargo, la convención debe de actualizarse a esta sociedad, ya que existen viejos criterios que ya no son suficientes para aportar mejores soluciones para los problemas actuales, esto podría ser complicado y quizá desafiante, sin embargo, actualmente y lamentablemente los NNA son los perdedores en los casos de disputa de custodia por los mismos padres.<sup>16</sup>

Cuando se habla de problemas familiares siempre se conserva predominante el PISN, así lo es también en Pakistán, Ishaque y Mustafa Khan<sup>17</sup>, manifiestan que ante un divorcio los NNA son los que sufren las consecuencias, ya que su estilo de vida cambia radicalmente, ya que se enfrentan a juicios de custodia en la cual generalmente solo queda resguardado con uno de sus progenitores, lo que implica que cambiara sus hábitos diarios, quizá de escuela, amigos y en algunos casos de país; es ahí donde debe entrar el análisis de que es lo que el NNA necesitan para amortiguar ese colapso emocional, quizá para los adultos que se encuentran a cargo tomar decisiones que beneficien principalmente al NNA resulte un tanto complejo, sin embargo, es donde el Estado interviene con una ayuda de profesionales para analizar cada caso en particular y poder aportar al juez una solución que sea más benéfica para el NNA.

En continuidad con lo anterior, Vannoni expresa que cuando se habla de conflictos relacionados con NNA, también se puede referir cuando estos se encuentran involucrados con algún delito, ya sea víctimas o que hayan sido infractores de la ley, cuando esto ocurre se entra en un tema de discusión para los jueces, hablando en especial en el caso del tribunal de menores en Italia, ya que el PISN es visto como un “concepto mágico”, ya que cada persona lo interpreta a su manera lo que lo hace impreciso, contradictorio y ambiguo.<sup>18</sup>

Luego entonces, cuando el Estado interviene para la defensa de un NNA, se inicia una abundancia de preceptos legales; los NNA siempre necesitan un defensor de sus derechos, lo que supondría que los abogados deben proteger en todo momento los intereses de NNA, no obstante, darles esa facultad a los abogados en ocasiones puede ser contraproducente, ya que una irresponsabilidad por parte de un profesional del derecho poder causar agravios y violaciones a los derechos de los NNA, en ese sentido, para cumplir con el PISN se debe limitar a los abogados a cumplir y garantizar sus derechos, instaurando

---

16 Hannah Loo, “In the Child’s Best Interests: Examining International Child Abduction, and Asylum”, *Chicago Journal of International Law* 17, no. 2 (2017): 606–36. <https://doi.org/10.1016/j.neuroscience.2015.05.060>.

17 Shabnam Ishaque, y Khan Muhammad Mustafa, “The Best Interests of the Child: A Prevailing Consideration within Islamic Principles and a Governing Principle in Child Custody Cases in Pakistan”, *International Journal of Law, Policy and the Family* 29, no. 1 (2015): 78–96.

18 Gaia Vannoni, “L’interesse Del Minore: Riflessioni a Margine Di Un’indagine-Pilota Sui Giudici in Servizio Presso i Tribunali per i Minorenni”, *Sociologia Del Diritto* 45, núm. 2 (2018): 61–70, <http://dx.doi.org/10.3280/SD2018-002003>.

un modelo de interés legal que permita que las personas que administren la justicia y las que representen a los NNA sea con la debida responsabilidad que conlleva el defender a personas vulnerables como los son aquellas que no tienen la mayoría de edad.<sup>19</sup>

Cuando se habla de PISN, se debe involucrar a todas las personas menores de edad, es decir, todos los NNA deben gozar de este principio repleto de una serie de derechos y elementos que garantizan su bienestar, sin discriminación alguna, tal es el caso de Irlanda, quien por primera vez en su legislación en 2015, involucró el principio de los mejores intereses del niño para aquellos que han nacido bajo algún tratamiento de reproducción humana asistida, Esta Ley tiene como objetivo proteger a NNA en igualdad a los que han nacido de manera natural, involucrando que sean de parejas de un mismo sexo o monoparentales; los NNA no deben ser privados de los derechos que tienen cualquier otro, esta ley es innovadora al considerar completamente.<sup>20</sup>

Dicho lo anterior, ahora pasemos a México, donde con la inclusión del PISN en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se permite tomar mejores decisiones y realizar acciones tendientes a la protección de la niñez, ya que se establecen los sujetos que tienen la obligación de garantizar el bienestar de NNA, dentro de ese bienestar se considera el derecho a la vida, a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado para poder ser partícipe de actividades acorde a su edad, por lo que la positivación del interés superior de la niñez resulta ser un principio interpretativo de suma importancia para el Estado mexicano para la valoración de diversas situaciones y solución de conflictos.<sup>21</sup>

En dicho país, a partir de la convención de los derechos de Niño de 1989, la cual promueve y establece todas las políticas concernientes a la niñez, para que las instituciones públicas, privadas, de bienestar social, tribunales y autoridades, consideren especialmente el interés superior de la niñez, entendiéndose como un principio que tiene como finalidad proteger a NNA debido a su especial vulnerabilidad por la imposibilidad que tiene de conducir su vida con total autonomía. México ha procurado incluir este principio dentro de la legislación mexicana, incorporándolo en el año 2014 dentro del artículo 4º que manifiesta que en todas las actuaciones y decisiones del Estado se velará y cumplirá con el PISN, garantizando la satisfacción de las necesidades de NNA, como lo son alimentación, salud, educación, desarrollo integral y sano esparcimiento, debiendo el Estado

---

19 Lisa Kelly y Alicia Levezu, "Until the Client Speaks: Reviving the Legal-Interest Model for Preverbal Children", *Family Law Quarterly* 50, no. 3 (2016): 383-426.

20 BLydia Bracken, "In the Best Interests of the Child? The Regulation of Dahr in Ireland," *European Journal of Health Law* 23, núm. 4 (2016): 391-408. <https://doi.org/10.1163/15718093-12341400>.

21 Pérez Fuentes, Gisela María, and Karla Cantoral Domínguez. "The Best Interests of the Minor as a Principle of Interpretation in Mexican Civil Law", *Mexican Law Review* 7, no. 2 (2015): 83-112. [https://doi.org/10.1016/s1870-0578\(16\)30004-x](https://doi.org/10.1016/s1870-0578(16)30004-x).

tener una planeación de estrategias a seguir y evaluaciones de las mismas, esto como garantía de la protección de los derechos de NNA.

En consecuencia, todos los Estados de México deben tener una Ley que sea coherente con el tratado Internacional supracitado, con la propia CPEUM y con la Ley General de los derechos de niños, niñas y adolescentes, debiendo tener objetivos principales en común y reconocimiento a NNA como titulares de derechos, garantizarles la protección, respeto, y promocionar sus derechos humanos; para ello cada Estado debe regular y crear un sistema de protección de manera integral para protección de los derechos de NNA, actualmente los 32 Estados cuentan con los principios rectores, criterios con los cuales se orientarán en materia de derechos de NNA, delimitación territorial, asignación de bases y competencia entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, así como la actuación del poder legislativo y judicial y los organismos con autonomía propia, a fin de coordinarse adecuadamente para una manera más eficaz de garantizar la protección de los derechos de los NNA y evitar que sean más vulnerables, de la misma manera estipulan la creación de bases para la participación del sector privado y social con el mismo objetivo.

Adicional a lo anterior, el Estado de Colima tiene como objeto considerar los aspectos éticos, educativos, culturales, afectivos y de salud, así como escuchar lo que el NNA necesita de acuerdo a su edad, madurez y desarrollo, esto permitirá que en cualquier situación que se encuentren vulnerables los derechos de un NNA, este pueda emitir una opinión sobre lo que considere que es mejor para el bienestar de sí mismo, y que a su vez pueda ser tomada en cuenta considerando y analizando si lo que el NNA manifiesta que necesita es benéfico para su integridad física y emocional.

La LDNNA del Estado de Sonora también considera que es necesario incluir además de los ya mencionados objetivos, otros más específicos, como lo es garantizar que las personas tanto en sector público y privado que están como encargadas de atender directamente a NNA, de la administración, o en su caso de la implementación de políticas públicas que involucre a NNA, estén totalmente sensibilizados con el tema de derechos humanos tratándose de personas menores de edad, aunado a eso que estas personas se encuentren capacitadas para tener un trato de calidad con NNA, procurando en todo momento como prioridad el bienestar y el interés superior de la niñez.

Anexando también que se generen oportunidades sin discriminación alguna para NNA, sembrando una cultura de igualdad en el ámbito, privado, social, público y comunitario, esto sin duda alguna promete la no distinción de NNA por estar en determinada situación, ya que en ocasiones es una limitante para tener acceso a oportunidades o incluso a la justicia, si bien es cierto que la no discriminación es una condición que se habla mucho en materia de derechos humanos, también es cierto que actualmente no ha sido del todo superada, es por ello que el Estado de Sonora la clasifica como uno de sus objetivos principales a combatir.

Dentro de los citados párrafos anteriores, se puede puntualizar que, hablando de los objetivos que se tienen establecidos en cada respectiva LDNNA para cada Estado, existe armonía entre ellas, no obstante a que dos Estados como lo son Colima y Sonora consideran incluir aspectos extras para una mejor protección de los derechos de NNA, en ese sentido resulta importante conocer cuántos y cuáles son esos derechos que precisamente en cada Ley y todas en su conjunto tienen como objetivo proteger.

Pues bien, concordando con los derechos establecidos dentro del tratado internacional, estos han estado permaneciendo durante años dentro de la legislación mexicana, ya que en su mayoría se trata de derechos humanos que son totalmente indispensables e imprescindibles, sin embargo, estos no son limitativos, es decir, que algunos de los Estados consideraron que era necesario incluir otros derechos a su legislación Estatal y en algunos otros Estados consideraron no necesarios la inclusión de algunos otros o darle una interpretación diferente, existiendo una discrepancia con la LGDNNA en cuanto a la cantidad de derechos establecidos.

Los principales derechos que están establecidos en la LGDNNA y en la LDNNA de cada Estado es el derecho a la vida, al desarrollo sano e integral, a la paz, a la supervivencia, a una identidad, a ser tomado en cuenta como prioridad, a vivir en familia, a ser tratado con igualdad, no ser discriminado, a vivir en buenas condiciones, a tener una vida sin violencia, protección de su integridad, a la salud, derecho a ser a que se incluya a NNA cuando cuenta con alguna discapacidad, a la educación, a tener descanso y espacios para recreación, a expresarse libremente, a elegir con libertad sus pensamientos, religión y cultura, derecho a participar en actividades acorde a su edad, derecho a tener su intimidad, derecho a reunirse asociarse libremente con fines lícitos, el derecho a tener seguridad jurídica y cuando sea necesario se les lleve un debido proceso, así como el acceso a la tecnología, comunicación e información.

Se puede decir que los derechos supracitados son los principales que se consideran en la legislación mexicana, sin embargo, algunos estados han dedicado hacer énfasis en algunos de ellos especificando alguno de ellos o agregando otros, tal es el caso de la LGDNNA y la LDNNA de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Durango, Sonora, Tlaxcala y Ciudad de México, que incluyen el derecho de NNA migrantes, así mismo Nuevo León integro el derecho de los NNA refugiados no acompañados, y por su parte Oaxaca adhiere el derecho de NNA afroamericanos e indígenas, con estos derechos se busca especificar y alcanzar de una mejor manera la protección de los derechos de los NNA que se encuentran en estado de vulnerabilidad, y quizá con más dificultad de acceso a la justicia.

Continuando con las especificaciones, los estados de Hidalgo y Jalisco manifiestan en su legislación el derecho a crianza, esto en la idea de brindar a NNA un hogar en el que su desarrollo y educación sea llevado de una manera amorosa, sin violencia, basada

en el respeto de la familia o de las personas que se encuentran a cargo de la custodia de NNA, continuando con Jalisco, este también considera enmarcar como derecho a la alimentación, derecho que también se encuentra en la legislación de los estados de Oaxaca y San Luis Potosí; resulta necesario ya que la alimentación es un factor muy importante en la vida de un NNA, ya que depende mucho de que se tenga una buena nutrición y un estado de salud generalmente bueno, previendo enfermedades y siendo totalmente indispensable para su desarrollo físico, situación que justamente San Luis Potosí prevé al contener también en su legislación el derecho a acceder a la lactancia materna, ya que es considerada como altamente nutricional durante los primeros seis meses de vida. En ese sentido, con el afán de garantizar un mejor desarrollo físico de los NNA, Coahuila contempla en su Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas, el derecho al disfrute del más alto nivel de salud, lo que conlleva a una situación de responsabilidad para el Estado, ya que para que esto sea realmente garantizado, primero deberá proveer los insumos necesarios tanto en tecnología médica como en profesionales de la salud, y sobre todo que todos los NNA tengan un fácil acceso a ello, comprendiendo que deberán tener derecho a la seguridad social, como lo contempla Aguascalientes en su LDNNA expresando que los NNA deberán tener protección a la salud y por ende el derecho a la seguridad social.

Luego entonces, uno de los aspectos que se pueden encadenar a la salud, es precisamente tener un medio ambiente ecológicamente sano, siendo esto un derecho contemplado por la legislación de Jalisco, San Luis Potosí y Coahuila, considerando que indudablemente tener un medio ambiente equilibrado ayuda al bienestar de cualquier ser humano, ya que tener accesos a recursos naturales que permitan respirar aire libre de impurezas, agua tratada de manera adecuada para satisfacer las necesidades de NNA, tener un medio ambiente que sea totalmente idóneo para el desarrollo humano, del mismo modo considerando que la naturaleza suele ser muy impredecible Oaxaca contiene en su LDNNA el derecho de NNA en situaciones de emergencias naturales y desastres ecológicos.

Por otro lado, el Estado de Jalisco es el que ha llevado a cabo una especificación o ampliación más detallada, ya que enumera XXX fracciones con derechos concernientes a NNA, entre ellos los ya mencionados y otros como lo son derechos que derivan de vivir en familia y mantener un vínculo paterno filial, siendo el derecho a tener visitas y convivencias con sus progenitores para los casos que el NNA no viva con ambos, el derecho a que sus padres o quien se encuentre a cargo de ellos exija y defienda de manera fehaciente los derechos del NNA a ser adoptados, derecho que también contiene la legislación de Zacatecas y Coahuila, derechos que también se relacionan con el derecho a una parentalidad asistida que promueve el Estado de Nuevo León, ya que los NNA al tener el derecho a vivir en familia desprende todos los que se mencionan en el presente párrafo, ya que puede ser familia por consanguineidad o adoptiva y el Estado debe brindar las medidas necesarias para brindar la oportunidad a NNA de tener una familia o custodios que velen



por sus intereses, incluyente la facilidad para tener comunicación y apoyo cuando uno de los progenitores se encuentre privado de la libertad, un derecho que contempla Oaxaca.

Se ha hablado ciertamente de que los progenitores o custodios tienen la obligación de salvaguardar el interés superior de la niñez, y ciertamente también el Estado tiene la obligación de brindar conjuntamente la garantía de protección de los derechos de NNA, brindando asistencia social cuando estos se encuentren en situaciones vulnerables, considerando esto como uno de los derechos que estipula el Estado de Jalisco, aunado a ello, este Estado incluye el derecho a ser protegidos contra cualquier forma de explotación al igual que lo hace el Estado de San Luis Potosí, ya que por el grado de madurez que presentan los NNA resultan ser las principales víctimas de la delincuencia, por esta razón Coahuila también adiciona el derecho a la protección contra la pornografía infantil, prostitución, secuestro y trata de personas, atado al derecho de tener la protección contra tratos inhumanos como lo son torturas, o penas crueles.

También, se considera que los trabajos de calle para NNA son una manera de explotación, es por eso que Coahuila en su LDNNA anexa el derecho a la no utilización de trabajo con las personas menores a 15 años de edad, igual que Quintana Roo, quien también promueve el derecho de protección a los adolescentes trabajadores, en ocasiones los NNA pueden ser explotados por algún adulto, sin embargo, existen también situaciones de calle, que los incite a tener que laborar a corta edad, ya sea en algún establecimiento o en las vialidades públicas, por ello también este Estado establece la protección del derecho de NNA en situación de calle y la protección en la fase de la primera infancia, a fin de prevenir que sean víctimas de un delito que atente contra su seguridad física o psicológica.

En este sentido, se observa que resulta necesario tener medidas específicas de protección para los NNA que se encuentran particularmente en situaciones difíciles, otorgando derechos de protección especial y de garantía de protección de sus derechos, como lo dice el Estado de Zacatecas, siendo también situación particular cuando un NNA es madre o padre, resultando ser un estado de incertidumbre que los puede llevar a un estado vulnerable junto con su descendiente, situación que contempla el Estado de Oaxaca al enlistar en su legislación el derecho de NNA padres o madres.

Concluyendo con la generalización de derechos, también existen los que el Estado particularmente dentro de sus organizaciones administrativas debe respetar, como lo es el derecho a la privacidad de los datos personales de los NNA cuando se está dentro de una actuación jurisdiccional, mismo que se encuentra instaurado en los Estados de Jalisco y Coahuila, esto como medida de protección ante un posible mal uso de sus datos, otro criterio es el derecho a la certeza jurídica que es precisamente el Estado quien debe procurar dar la seguridad jurídica a NNA en todo momento. Por último Chiapas, que incluye el derecho a que los NNA como cualquier persona dentro del país se puedan desplazar libremente por todo el territorio.

Una vez que ya se tienen los derechos que estipula la legislación mexicana, tanto en común entre ellos o en lo particular por cada Estado, se establecen las acciones que se deberán realizar a fin de garantizarlos, las que se mantienen en la LGDNNA y las LDNNA Estatales de México con excepción a Coahuila, Sinaloa y Yucatán son las siguientes; garantizar un enfoque integral y transversal desde la perspectiva de los derechos humanos en cuestiones del diseño de políticas para los programas de gobierno; considerar la opinión de los NNA respetando los aspectos de cultura, éticos educativos, afectivos y de salud, promoviendo su participación en todos los ámbitos de su incumbencia acorde a su edad y la madurez; establecer mecanismos de evaluación, que sean transparentes dentro de la implementación de programas gubernamentales y políticas derivadas de compromisos con los tratados internacionales, y resaltando pues, que en todas las legislaciones estatales de los derechos de NNA resulta primordial resguardar, proteger, procurar y garantizar el interés superior de la niñez.

La Ciudad de México establece que también resulta necesario para garantizar los derechos de NNA establecer mecanismos para la prevención del maltrato y abuso explotación laboral y sexual; se puede deducir que habrá algunos estados que esto lo contemplen como derecho, otros como objetivo, en este caso en la Ciudad de México lo interpretan como una manera de garantizar que no se violen los derechos de los NNA, esto depende del punto de vista que tengan los legisladores en la realización de la Ley, sin embargo, solo cambiaría la forma sin afectar el fondo y el objetivo principal que es salvaguardar a NNA.

Por otro lado, los estados de Coahuila, Colima, Jalisco, Sinaloa y Yucatán, reafirman que es indispensable abordar la no discriminación, igualdad, inclusión, interdisciplinariedad, equidad, la integridad y la participación, la transversalidad en la legislación, así como en las actividades administrativas, culturales y económicas, ya que de manera conjunta y sincronizada se pueden lograr acciones eficaces para la protección de los NNA.

De la misma manera, los estados mencionados en el párrafo anterior a excepción de Jalisco contemplan preciso respetar principalmente los derechos humanos relativos al derecho a la vida, la supervivencia, un sano desarrollo, a la paz; resulta claro que estos son de los derechos principales y prioritarios que se deben garantizar a los NNA siendo base para su integridad física, psicológica y emocional, derechos que se deben proteger por simple naturaleza de lo que ello implica, siendo de gran responsabilidad para los cuidadores de las personas menores de edad aún más para el estado crear los lineamientos idóneos para ello, ya que es quien tiene la facultad.

Refiriendo a estos estados de los que se ha hablado en las últimas líneas, como lo son Colima, Sinaloa y Yucatán, estos consideran que interdependencia, indivisibilidad, universalidad, interculturalidad, progresividad e integralidad de los derechos de NNA, son piezas importantes dentro de una legislación, ya que buscan una generalidad que cubra las necesidades que pueda contenerse dentro del grupo más vulnerable de personas que son los NNA, prever de alguna manera las situaciones que se puedan presentar y no dejar

con la incertidumbre jurídica y desamparado al NNA que pueda presentarse con algún riesgo de violación de sus derechos.

Dichos estados, incluyendo nuevamente a Coahuila y Jalisco, se enfocan fehacientemente sobre los derechos de familia, ya que dentro del contenido de su respectiva LD-NNA abordan diversos puntos en torno a ellos, rectificando su derecho a la familia y a que esta les proporciona seguridad, siendo los custodios los responsables de la crianza y protección, mismos que recaen en el derecho a tener un desarrollo integral a razón de que los progenitores o cuidadores son el contacto primario que pueden detectar las necesidades de los NNA y brindar atención pronta para su bienestar, o en caso que estos estén imposibilitados para ello, canalizarlos con algún ente público para que ellos vean a lo que mejor le conviene.

Ahora bien, la legislación mexicana dentro de sus leyes tendientes a garantizar los derechos de los NNA, contempla principios rectores, algunos de ellos resultarán familiares ya que pueden ser parte de los derechos estipulados, de los objetivos y de sus acciones tendientes a garantizar, sin embargo, como se ha manifestado con anterioridad, resulta ser la forma de interpretación que le dan los legisladores respectivos a cada estado, siendo el mismo objeto proteger y garantizar los derechos de los NNA y protegerlos de situaciones vulnerables, no obstante algunos de ellos lo reiteran en los diferentes apartados de su ordenamiento jurídico.

Tal es el caso de la ley general y la de los estados de Yucatán, Aguascalientes, Jalisco, Zacatecas, Oaxaca, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Ciudad de México, Sonora, Hidalgo, Puebla y Tamaulipas, que consideran como principios rectores; el interés superior de la niñez, la igualdad, inclusión, no discriminación, participación, derecho a la vida, la autonomía progresiva, principio pro persona, interculturalidad, universalidad, indivisibilidad, progresividad integral, accesibilidad y el acceso a una vida libre de violencia, estos principios rectores que también fueron considerados como derechos dentro de los ordenamientos de cada estado. En el caso de Baja California y Coahuila, resulta más evidente que sus principios rectores van enfocados a la protección de los derechos humanos de NNA, estos consideran los siguientes; el derecho principalmente a la vida, con ello a la supervivencia y al desarrollo integro; disfrutar de un nivel de salud alto, desarrollarse dentro de un ambiente sano, conservar su identidad, a la equidad de género e igualdad sin discriminación, a ser criados adecuadamente, a tener intimidad familiar y personal, enriquecimiento de identidad cultural e historia, educación de calidad y gratuita, acceso a la información y tecnologías, libertad de pensamiento, libre expresión, actividades de recreación y sano esparcimiento, certeza jurídica, debido proceso, a reunirse libremente con fines lícitos, protección de sus datos personales, derechos de NNA migrantes, acceso a la justicia y protección contra la explotación; como se observa estos estados tienen como principios derechos generales y primordiales para el bienestar de NNA.

El estado de Colima resulta ser innovador en este aspecto, ya que sus principios rectores atienden a lo siguiente; brindar socorro y protección de manera inmediata y oportuna, atenderlos antes que a los adultos de manera prioritaria, en todos los servicios y en igualdad de condiciones, considera diseñar y llevar a cabo la ejecución de políticas públicas que resalten necesarias para la protección de los derechos de NNA y llevar a cabo evaluaciones sobre las mismas; a través de la secretaria de finanzas y administración, el ejecutivo del Estado asignará los recursos económicos necesarios a las instituciones encargadas de la protección de los derechos de NNA, como lo es el DIF y Procuraduría de NNA, resultan acertados estos principios, ya que a diferencia de los anteriores no repiten de alguna manera lo que ya está estipulado que se debe de realizar y se pronuncia como se efectuarán las acciones ya dentro de la práctica.

Jalisco resulta ser más concreto, ya que solo contempla como principios rectores la no discriminación, la crianza, la unidad familiar, transversalidad en la legislación, protección y por supuesto la atención prioritaria a NNA, al igual que Sinaloa que solo estipula garantizar la protección de los derechos, tomar en cuenta la opinión de NNA promoviendo su participación y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de la implementación de las políticas, aspectos que en algunas LDNNA los contemplan como formas de garantizar la protección de los derechos.

Caso contrario sucede con el Estado de Hidalgo, quien aunado a los principios ya mencionados con anterioridad es el que más contempla anexando proporcionalidad, formación integral, justicia restaurativa, justicia alternativa, presunción de inocencia, proporcionalidad, responsabilidad limitada, protección integral, reinserción social y familiar, subsidiaridad, flexibilidad, certeza jurídica y mínima intervención, puntos que resultan totalmente acertados para llevar a cabo un proceso jurídico, ya que estos de manera conjunta no se encuentran positivados en el resto de los 31 Estados.

Una vez abordados los objetivos, los derechos de los NNA y los principios rectores de cada LDNNA, con claridad se observa que todo lo anterior está enfocado en proteger los derechos de las personas menores de edad, y que en todos los ordenamientos dedicados a proteger a la niñez se manifiesta en torno al interés superior de estos, sin embargo, después de realizar un análisis se encontró que únicamente 4 estados conceptualizan que es el interés superior de la niñez, siendo los que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1. Definición del interés superior de la niñez

DEFINICIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ	ORDENAMIENTO	Art.
El interés superior de la niña, niño y adolescente, es el derecho sustantivo que exige adoptar un enfoque proactivo basado en los derechos humanos, en el que colaboren todos los responsables de garantizar el bienestar, físico, psicológico, cultural y espiritual de manera integral de NNA, el respeto a su sexualidad y sano desarrollo psicosexual, así como reconocer su dignidad humana. Asimismo, debe ser considerado como principio interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a una niña, niño o adolescente en concreto.	LDNNA en la Ciudad de México LDNNA en el Estado de Sonora	7° 8°
Se atenderán los derechos humanos que gozan las NNA como personas. Se considerarán en una escala de valor aplicado, los derechos de las NNA como prioritarios frente a cualquier otro u otros derechos, por lo que el interés superior de la niñez, deberá ser considerado primordialmente por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, los poderes legislativo y judicial, así como los sectores social y privado, en la toma de decisiones y medidas que conciernen, involucren.	LDNNA en el Estado de Colima	2°Y 6°
Consiste en que el desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas, políticas públicas y la aplicación de estas en todos los órdenes relativos de su vida.	Ley del Sistema Estatal Para la Garantía De Los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza	2°
El de interés superior, que implica dar prioridad al bienestar de las NNA ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio. Este principio será una consideración primordial en la actuación de las autoridades encargadas de las acciones de defensa y representación jurídica; así como las de asistencia, provisión, prevención, protección y participación de las NNA, en la ejecución de las siguientes acciones: a).- Presupuestación y asignación de recursos públicos para programas sociales relacionados con NNA; b).- Atención a NNA en los servicios públicos; y c).- Formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con NNA.	LDNNA en el Estado de Tamaulipas	7°

Con la tabla anterior, se puede ver que, de los 32 estados, únicamente 4 pueden lo- gran conformar un concepto sobre el PISN, el cual para ellos resulta ser un derecho sus- tantivo con una serie de enfoques que se deben cumplir de manera conjunta, este dere- cho involucra a la sociedad tanto particulares como entes públicos, que deberán atender de manera prioritaria los asuntos involucrados con NNA, debiendo ponerlos por encima de cualquier adulto y brindando la máxima protección. Pues bien en México, si bien es cierto es un gran avance tener como prioridad en PISN, también es que resulta total- mente necesaria la capacitación de personal que labora en las instituciones, con el fin de gestionar los derechos de la niñez, ya que los principales obstáculos para hacer valer los derechos de la niñez son las mismas autoridades, así es como sucede en Tijuana, Baja California, lugar en donde los funcionarios públicos no tienen los conocimientos sobre los derechos de la niñez y por ende no saben cómo garantizarlos; es ahí donde los NNA comienzan a perder la garantía de sus derechos, ya que quienes han de velar por sus in- tereses no lo hacen por que ignoran cuáles son, de ahí que es de suma importancia que el Estado garantice que los funcionarios públicos conozcan que los NNA son sujetos de derecho como cualquier persona aunado a que son prioridad debido a la inmadurez para ejercer con autonomía su vida.<sup>22</sup>

22 Luz Mariana Flores-Palacios y José Mar Ramos-García, “Capacidad de Gestión Institucional Desde El Enfoque de Los Derechos de La Niñez En Tijuana”, *Región y Sociedad* 26, no. 60 (2014): 121-64. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10231796005>.

Aún no se ha desterrado del todo que los adultos creen que el NNA es de su propiedad, y no se les reconoce como una persona con respeto y dignidad, no se les toma parecer en situaciones relacionados a ellos, y menos pensar en que puedan tomar una decisión, por lo que es necesario que la cultura de los adultos sufra una evolución a fin de que los NNA sean considerados como seres humanos con igual dignidad que los adultos, valorarlo, escucharlo y tomar en cuenta la opinión que pueda emitir sobre lo que el NNA considera que es mejor para su persona, protegerlo de las situaciones que lo pongan en riesgo físico y emocionalmente, y siendo este prioridad ante cualquier adulto.<sup>23</sup>

## V. CONCLUSIONES

Una vez analizado lo anterior, con claridad se puede decir que la legislación mexicana se encuentra parcialmente armonizada entre sí, al decir parcialmente se refiere a que quizá la manera de interpretación de cada estado es distinta, los que unos consideren como objetivos, otros los consideran como principios rectores u otras como derechos, sin embargo, al realizar la combinación se puede decir que serían mínimas las premisas que algunas legislaciones no contuvieran en igualdad con el resto, el problema puede surgir precisamente en la interpretación de los que administran la justicia, ya que podría darse el caso que el administrador de justicia se vaya a la literalidad de la ley sin darle una debida interpretación y puedan surgir quizá inconvenientes que en la ley este establecido como principio u objetivo y no como derecho, y pueda surgir una violación a derechos de NNA por no dársele el trato debido.

Luego entonces, en la legislación mexicana el interés superior de la niñez resulta ser un conjunto de prerrogativas que involucran la protección del NNA, siendo estos prioritarios ante cualquier adulto y ante cualquier situación, protegiendo y garantizando todos y cada uno de los derechos vertidos en este artículo, atendiendo a los principios rectores y con el objetivo de proteger, prever y brindar certeza jurídica a los NNA sobre la garantía de sus derechos, realizando acciones necesarias para ello, prerrogativas que coinciden de alguna forma con lo que ya establecido en tratado internacional realizado en la convención de los derechos del niño, en el que México ha formado parte por decenas de años.

Resultando, que establecer un principio como el interés superior de la niñez dentro de la legislación en los tres niveles de gobierno es una responsabilidad de todos los adultos como tal, instituciones públicas y privadas, debiendo estar en constante actualización para la creación de normas y políticas acorde a las circunstancias de la vida actual, que sean genéricas y aplicables para todos NNA sin discriminación alguna, y prever situaciones especiales para NNA que resulten más vulnerables aun siendo minoría, ya que no se pueden dejar lagunas jurídicas tratándose de personas menores de edad debido a su estado natural de indefensión, debiendo tener una especie de blindaje para cada uno

---

23 Esperanza Del Niño Jesus Cabrera-Díaz, "Reflexión Sobre La Dignidad Del Niño y Niña," *Revista Colombiana de Bioética* 12, núm. 2 (2017): 90-100.

de ellos y ellas, en sí proteger cabalmente cada uno de sus derechos, salvaguardar su integridad psicológica y física; a esto se le puede llamar Principio del Interés Superior de la Niñez.

## VI. REFERENCIAS

- Barceló-Doménech, Javier. "El interés del menor como criterio de aplicación de la ley valenciana de relaciones familiares". *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 19 (2015): 790–803. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=427539915042>.
- Bracken, Lydia. "In the Best Interests of the Child? The Regulation of Dahr in Ireland". *European Journal of Health Law* 23, núm. 4 (2016): 391–408. <https://doi.org/10.1163/15718093-12341400>.
- Cabrera-Díaz, Esperanza del Niño Jesús. "Reflexión sobre la dignidad del niño y niña". *Revista Colombiana de Bioética* 12, núm. 2 (2017): 90–100.
- Flores-Palacios, Luz Mariana y José María Ramos-García. "Capacidad de gestión institucional desde el enfoque de los derechos de la niñez en Tijuana". *Región y Sociedad* 26, núm. 60 (2014): 121–64. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10231796005>.
- García-Lozano, Soledad Torrecuadrada. "The Best Interest of the Child". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 16 (2016): 131–57. <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2016.16.523>.
- Ishaque, Shabnam y Khan Muhammad Mustafa. "The Best Interests of the Child: A Prevailing Consideration within Islamic Principles and a Governing Principle in Child Custody Cases in Pakistan". *International Journal of Law, Policy and the Family* 29, núm. 1 (2015): 78–96. <https://doi.org/10.1093/lawfam/ebu015>.
- Kelly, Lisa y Alicia Levezu. "Until the Client Speaks: Reviving the Legal-Interest Model for Preverbal Children". *Family Law Quarterly* 50, núm. 3 (2016): 383–426.
- Lenaerts, Koen. "The Best Interests of the Child Always Come First: The Brussels II Bis Regulation and the European Court of Justice". *Jurisprudence* 20, núm. 4 (2013): 1302–28. <https://doi.org/10.13165/jur-13-20-4-02>.
- Loo, Hannah. "In the Child's Best Interests: Examining International Child Abduction, and Asylum". *Chicago Journal of International Law* 17, núm. 2 (2017): 606–36. <https://doi.org/10.1016/j.neuroscience.2015.05.060>.
- López-Contreras, Rony Eulalio. "The Best Interests of the Child: Definition and Content." *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 13, núm. 1 (2015): 51–70. <https://doi.org/10.11600/1692715x.1311210213>.
- Mendes, Josimar Antônio de Alcântara, and Thomas Ormerod. "The Best Interests of the Child: An Integrative Review of English and Portuguese Literatures." *Psicologia Em Estudo* 24 (2019): 1–22. <https://doi.org/10.4025/psicoestud.v24i0.45021>.



- Morlachetti, Alejandro. "20 Años Después de La Convención de Los Derechos Del Niño: Su Incorporación En Las Constituciones de América Latina y La Jurisprudencia de Los Tribunales Constitucionales." *Child Abuse and Neglect* 34, no. 1 (2010): 5–9. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2009.08.010>.
- Nevondwe, Lufuno, Kola Odeku y Konanani Raligilia. "Reflection on the Principle of Best Interests of the Child: An Analysis of Parental Responsibilities in Custodial Disputes in South African Law." *Bangladesh E-Journal of Sociology* 13, núm. 1 (2016): 101–15.
- Pérez-Álvarez, Fabiola Edith. "Comentario a La Ley General de Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes". *Cuestiones Constitucionales* 32, núm. 32 (2015): 295–302. <https://doi.org/10.1016/j.rmdc.2016.03.010>.
- Pérez-Contreras, María de Montserrat. "Family Environment and the Rights of Girls, Boys and Adolescents: An Approach". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 46, núm. 138 (2013): 1151–68. [https://doi.org/10.1016/s0041-8633\(13\)71164-5](https://doi.org/10.1016/s0041-8633(13)71164-5).
- Pérez Fuentes, Gisela María, y Cantoral Domínguez Karla. "The Best Interests of the Minor as a Principle of Interpretation in Mexican Civil Law". *Mexican Law Review* 7, núm. 2 (2015): 83–112. [https://doi.org/10.1016/s1870-0578\(16\)30004-x](https://doi.org/10.1016/s1870-0578(16)30004-x).
- Sempek, Adam Nathan, y Henley Woody Robert. "Family Permanence versus the Best Interests of the Child". *American Journal of Family Therapy* 38, núm. 5 (2010): 433–39. <https://doi.org/10.1080/01926187.2010.522492>.
- Smeyers, Paul. "Child Rearing in the 'Risk' Society: On the Discourse of Rights and the 'Best Interests of a Child'". *Educational Theory* 60, núm. 3 (2010): 271–84. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2010.00358.x>.
- Vannoni, Gaia. "L'interesse Del Minore: Riflessioni a Margine Di Un'indagine-Pilota Sui Giudici in Servizio Presso i Tribunali per i Minorenni". *Sociologia Del Diritto* 45, núm. 2 (2018): 61–70. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.3280/SD2018-002003>.
- Zermatten, Jean. "The Best Interests of the Child Principle: Literal Analysis and Function." *International Journal of Children's Rights* 18, núm. 4 (2010): 483–99. <https://doi.org/10.1163/157181810X537391>.





# Personas migrantes en México y COVID-19: repercusiones e instituciones públicas

## Migrant people in Mexico and COVID-19: consequences and public institutions

Mauro Pérez Bravo<sup>1</sup>

Vicente Morales Jiménez<sup>2</sup>

Fecha de recepción:

30 de julio de 2021

Fecha de aprobación:

30 de octubre de 2021

**Sumario:** I. Introducción. II. Movilidad humana ante la COVID-19: un reto en el ejercicio del derecho a la salud. III. Las instituciones públicas, la COVID-19 y la atención a personas migrantes. IV. De los Estados. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

### Resumen

La pandemia generada por el virus COVID-19 ha tenido consecuencias sin precedentes que han afectado a nivel mundial aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que se traducen en una disminución en el desarrollo de la vida diaria de las personas. En el presente escrito, se analiza el acceso al derecho humano a la salud de personas migrantes en el contexto de la pandemia por COVID-19, desde un enfoque de los derechos humanos, enfocándose en las problemáticas detectadas en las instituciones públicas de salud, concretamente en cuanto a servicios médicos y repercusiones en la población migrante en tránsito por México.

**Palabras clave:** COVID-19, pandemia, migración, salud

1 Maestro en Filosofía por la Universidad Autónoma de Querétaro, alumno del Doctorado en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: mauro050@yahoo.com.mx <https://orcid.org/0000-0002-9303-4730>

2 Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México, Asistente Jurídico del Observatorio de Derechos Humanos de la Dimensión Episcopal de Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia del Episcopado Mexicano. Contacto: vicentemj97@hotmail.com



**Summary:** I. Introduction. II. Human mobility in front of COVID-19: a challenge in the exercise of the right to health. III. Public institutions, COVID-19 and care for migrants. IV. The States V. Conclusions. VI. Bibliography.

### **Abstract**

The pandemic generated by the COVID-19 virus has had unprecedented consequences that have affected worldwide political, economic, social, and cultural aspects that translate into a decrease in the development of people's daily lives. In this writing, access to the human right to health of migrants is analyzed in the context of the COVID-19 pandemic, from a human rights perspective, focusing on the problems detected in public health institutions, specifically regarding medical services and repercussions on the migrant population in transit through Mexico.

**Keywords:** COVID-19, pandemic, migration, health

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo de investigación se enfoca en exponer mediante datos estadísticos el alcance de la atención de las instituciones públicas de salud a la población migrante en tránsito por México en el contexto de la pandemia por COVID-19. Consideramos que el derecho a la salud fue uno de los derechos que más se vio afectado en medio de la pandemia por COVID-19 para las poblaciones en general, sobre todo para las que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como son las personas migrantes, quienes ahora tenían delante una nueva problemática: acceder a servicios públicos de salud saturados por el número creciente de contagios y aumento de muertes por complicaciones respiratorias.

El objetivo en este ensayo es visibilizar cuáles fueron las repercusiones de la pandemia entre la población migrante en tránsito por México a nivel institucional. Por nivel institucional nos referimos a las unidades administrativas pertenecientes al Estado con la encomienda de atender y ejecutar las políticas públicas en materia de salud, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Salud Federal, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y servicios públicos de los estados.

De igual forma, este trabajo de investigación tiene como objetivo ejemplificar y entender cómo ha sido proporcionada la atención médica en las instituciones del Estado hacia la población migrante y qué retos y obstáculos se han presentado. Para ello, se hizo uso de una metodología estadística y analítica sobre la atención médica que se proporcionó a las personas migrantes, de igual forma, se realizó un mapeo de las instituciones públicas de salud que tienen la competencia de proveer servicios de salud y atenciones a toda la población.

## II. MOVILIDAD HUMANA ANTE LA COVID-19: UN RETO EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA SALUD

Los flujos migratorios son cada vez más grandes y complejos, por lo que los gobiernos se ven en la necesidad de adaptar sus políticas públicas, e incluso modificar sus leyes, a fin de atender la dinámica de la movilidad humana.

México es un espacio estratégico clave para la movilidad humana nacional e internacional por su ubicación geográfica como país colindante con Estados Unidos, de aquí que el estudio y análisis de las políticas públicas en materia migratoria del gobierno mexicano sea de suma importancia para la documentación de criterios acordes a los derechos humanos.

En el último lustro se presentaron eventos de movilidad humana de gran importancia para México<sup>3</sup>, aunado a ello, en el año 2020 y parte del 2021, las personas en contexto de migración tuvieron que enfrentarse a un reto más: la pandemia por COVID-19.

El virus del COVID-19 es una enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2. La Organización Mundial de la Salud (OMS) tuvo noticias de su existencia el 31 de diciembre de 2019 al ser informada de un grupo de casos de neumonía vírica en Wuhan, China. Dentro de los principales síntomas, se encuentran fiebre, tos seca y cansancio, aunque también las personas infectadas por el COVID-19 pueden presentar pérdida del gusto o el olfato, congestión nasal, dolor de garganta y de cabeza, náusea, diarrea, entre otros.

El COVID-19 causó un colapso en los sistemas económicos de todo el mundo, pues se tuvo que ordenar un confinamiento obligatorio para evitar su propagación. Las actividades económicas se vieron afectadas y el flujo de capital se vio limitado, lo que desencadenó una serie de problemas como desempleo, desabasto de servicios y productos primarios. En México, a la fecha en que se escribe este trabajo, se detectaron 2,513,164 casos confirmados, 1,997,381 recuperados y 232,803 han fallecido a causa del virus<sup>4</sup>, lo cual nos refleja un panorama general de la gravedad de la situación y de cómo ha afectado en el país.

Una de las estrategias que usaron algunos países para contener la propagación del COVID-19 fue el cierre de fronteras, con el objetivo de reducir lo más posible el flujo de personas. A pesar de dicho cierre, en el año 2020, en México se registraron más de 16 millones de personas que entraron a territorio nacional como visitantes por razones huma-

---

3 Nos referimos a la diversificación de los movimientos migratorios, y sus retos, como lo fueron las Caravanas migrantes, el aumento de flujo migratorio de niñas, niños y adolescentes no acompañados, migración extracontinental sin precedentes, y la compleja política migratoria de Estados Unidos durante el gobierno del presidente Donald Trump.

4 "COVID-19 Tablero México." Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología. México, CONACYT 2021. Acceso el 30 de junio de 2021. <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView>

nitarias, trabajadores fronterizos, visitantes de tripulación marítima, área, entre otros<sup>5</sup>, esto en lo que se refiere a migración regular, es decir, el flujo de personas que ingresan a un territorio dentro de los requerimientos que marca la ley, así como en estricto apego a los procedimientos administrativos correspondientes. Esto nos permite apreciar que la dinámica migratoria, si bien se vio afectada, continuó en medio de la crisis sanitaria mundial. Ahora bien, por lo que hace al flujo de personas migrantes en situación irregular, es decir, aquellas personas extranjeras que ingresan a México sin la documentación requerida en la ley, disminuyó momentáneamente en el año 2020. No obstante, ya para el año 2021 la tendencia de este flujo migratorio fue en aumento, lo que evidencia que las personas migrantes en situación irregular, aún en medio de la pandemia por COVID-19, continuaron saliendo de sus países de origen. A fin de poder tener una idea general sobre el número de ingresos anuales a territorio mexicano de personas extranjeras en situación migratoria irregular, podremos ver los números reportados por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación<sup>6</sup> sobre las personas migrantes detenidas por el Instituto Nacional de Migración:

Tabla I

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021 (abril)
Personas extranjeras presentadas ante la autoridad migratoria	93,846	138,612	182,940	87,260	56,622
Personas originarias de Guatemala	36,337	47,742	52,412	32,242	17,960
Personas originarias de Honduras	31,349	59,537	78,232	38,995	30,698
Personas originarias de El Salvador	12,074	14,249	21,494	8,670	4,739

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los boletines estadísticos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

<sup>5</sup> “Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria.” México, SEGOB 2021. Acceso el 20 de mayo de 2021. [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2020/Boletin\\_2020.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2020/Boletin_2020.pdf)

<sup>6</sup> “Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria”, México, SEGOB 2021. Acceso el 15 de junio de 2021. [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos)

De la tabla I que antecede, podemos advertir que el mayor número de detenciones en el último lustro fue realizado en el año 2019, antes de que comenzara la pandemia por COVID-19, asimismo, se aprecia que las personas migrantes detenidas que provienen de Guatemala, Honduras y El Salvador, continúan siendo el mayor número de la población detenida por el Instituto Nacional de Migración.

En esta tesitura, el ejercicio de los derechos humanos para las personas migrantes se torna sumamente complejo dados los múltiples riesgos a los que se enfrentan en su tránsito por México, sobre todo, para las personas que ingresaron de forma irregular al país. No tener documentación oficial para acreditar una estancia regular en el país aumenta los riesgos, peligros y vulnerabilidades de las personas migrantes.

Uno de los derechos que se ven afectados en su ejercicio para las personas migrantes es el del derecho a la salud, el cual guarda una relación importante con la migración irregular. Las personas migrantes irregulares en tránsito por México se encuentran continuamente expuestas a riesgos que afectan sus condiciones físicas y psicológicas, pues al no contar con la documentación necesaria para acreditar su legal estancia en el país, es más difícil el acceso a servicios de salud gratuitos proporcionados por el Estado. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó que los principales riesgos para la salud de las personas migrantes en tránsito son las siguientes: exposición prolongada al frío, al calor o las lluvias, flora y fauna peligrosas, ampollas, heridas, mala alimentación, accidentes en tren, por mencionar algunas<sup>7</sup>.

Ahora bien, la OMS define la “buena salud” como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades<sup>8</sup>. La Constitución de la OMS afirma que el goce del grado máximo de salud que se puede lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, el cual incluye el acceso oportuno y aceptable a servicios de atención de salud de calidad suficiente<sup>9</sup>; también señala que el enfoque de la salud basado en una perspectiva de derechos humanos debe ofrecer estrategias y soluciones que no solo permitan afrontar, sino corregir desigualdades, prácticas discriminatorias y relaciones de poder injustas, que suelen ser aspectos de inequidad en resultados sanitarios<sup>10</sup>.

---

7 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. *Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México* (México: CNDH-UNAM, 2016), p. 122. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>

8 “Preguntas más frecuentes”, Organización Mundial de la Salud, acceso el 15 de abril de 2021, <https://www.who.int/es/about/who-we-are/frequently-asked-questions>.

9 “Salud y derechos humanos”, Organización Mundial de la Salud, acceso el 15 de abril de 2021, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>.

10 *Ibidem*.

Al ser un derecho universal e indivisible, el derecho a la salud cuenta con legislación que protege y vela por su correcta práctica y difusión tanto a nivel internacional como a nivel local.

Dentro de los cuerpos normativos, declaraciones y/o pactos que se encuentran a nivel internacional para proteger el derecho a la salud de todas las personas, se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual, en su artículo 25 señala que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”<sup>11</sup>. Dicha declaración ha evolucionado de forma muy importante, pues no solo mide el cumplimiento de los Estados respecto de los Derechos Humanos, sino que en algunos países como Argentina y España tiene un carácter vinculante en el derecho local, lo cual la convierte en una herramienta más para combatir por la vía legal las arbitrariedades que puedan atentar a la salud de las personas.

De igual forma, el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, denominado “Protocolo de San Salvador”, establece en su artículo 10 que “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”<sup>12</sup>, además, conmina a los Estados Parte a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar medidas como la enseñanza primaria, secundaria y superior de forma gratuita, así como establecer programas de enseñanza diferenciada para personas con discapacidad.

México, por su parte, también cuenta con diferentes cuerpos normativos, leyes, reglamentos, que cumplen la función de proteger y reglamentar el ejercicio del derecho humano a la salud de todas las personas que se encuentren en territorio mexicano. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que todas las personas que se encuentren en territorio mexicano gozarán de los derechos humanos reconocidos por el Estado, mismos que no podrán restringirse ni suspenderse salvo casos en particular. Asimismo, en su artículo cuarto, garantiza la protección y ejercicio del derecho humano a la salud a todas las personas<sup>13</sup>.

---

11 “La Declaración Universal de los Derechos Humanos”, Organización de las Naciones Unidas, acceso el 17 de mayo de 2021. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

12 “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ‘Protocolo de San Salvador,’” Organización de Estados Americanos, acceso el 16 de junio de 2021. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

13 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México, 1917). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf).

De igual manera, la Ley General de Salud refiere las modalidades para el acceso a la salud y precisa en su numeral dos, que tiene como finalidades el bienestar físico y mental de las personas para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades, la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población, entre otras<sup>14</sup>.

Si bien la Ley General de Salud es la principal ley que regula el acceso a la salud en términos generales, existen otras leyes en las cuales también se encuentra reglamentado el acceso al derecho a la salud, de forma específica para la atención especializada de un sector de la población, por ejemplo: Ley General de las personas con Discapacidad, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Ley de Asistencia Social, Ley de los Institutos Nacionales de Salud, por mencionar algunas.

En este contexto, el año de 2020 fue sumamente complejo para el ejercicio de los derechos humanos, particularmente, el derecho a la salud. Personas de todo el mundo vieron afectado el ejercicio de sus derechos humanos debido a la pandemia causada por la aparición del virus SARS-COV2. Los grupos en situación de vulnerabilidad, en este caso, las personas migrantes en situación irregular también vieron afectado su acceso al derecho a la salud.

Existe un amplio criterio y consenso a nivel jurídico nacional e internacional, en el sentido de que el derecho a la salud debe ser accesible para todas las personas migrantes, sin importar si su estancia en el país es regular o irregular. Es por lo anterior que tanto la CPEUM, como la Ley de Migración en su artículo 8, son claras en especificar que el acceso al derecho a la salud es para todas las personas nacionales y extranjeras, sin importar si su estancia en el país es regular o irregular. En este orden de ideas, de acuerdo con la misma Ley de Migración, la política migratoria del Estado Mexicano se define como el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamentos en los principios generales y demás preceptos legales atienden la migración de México de manera integral, como el país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes<sup>15</sup>. La política migratoria del Estado Mexicano incluye la debida atención y facilidades para que las personas migrantes puedan tener acceso a los servicios de salud, independientemente de su situación migratoria.

Dentro de los principios en los que la política migratoria se debe sustentar, está el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, así

---

14 Ley General de Salud, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>.

15 Ley de Migración, CNDH, publicada el 25 de mayo de 2011. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Normatividad/Ley\\_Migracion.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Normatividad/Ley_Migracion.pdf)

como la facilitación de la movilidad internacional de personas salvaguardando el orden y la seguridad, así como la hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia, de aquí que el acceso a servicios de salud sea un pilar indispensable en el ejercicio de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad.

Hemos contextualizado el ejercicio del derecho a la salud de las personas migrantes en el contexto de la pandemia por COVID-19. Pasemos ahora al estudio pormenorizado de las atenciones que las instituciones públicas de salud han realizado a las personas migrantes por afectaciones derivadas por el COVID-19.

### III. LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS, EL COVID Y LA ATENCIÓN A PERSONAS MIGRANTES

Como se ha mencionado, la normatividad internacional, la CPEUM y el artículo 8 de la Ley de Migración, precisan que el acceso al derecho a la salud debe ser accesible para todas las personas, sin importar que su situación migratoria sea regular o irregular, así como recibir de manera gratuita y sin restricción alguna cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida. Para estas acciones, el Estado mexicano cuenta con centros médicos, clínicas y hospitales, que conforman los Institutos Nacionales de Salud (I. N. Salud), que son los encargados de llevarlas a cabo y preservar la integridad y buena salud de las personas.

Los I. N. Salud son un conjunto de instituciones cuyo ámbito de acción comprende todo el territorio nacional y tienen como objetivo, entre otros, la prestación de servicios de atención médica de alta especialidad.<sup>16</sup> Como organismos públicos descentralizados, ofrecen atención del más alto nivel y realizan actividades de restauración y rehabilitación de la salud de los pacientes. Sin embargo, la crisis que generó la pandemia superó la infraestructura de las instituciones públicas de salud. De acuerdo con el estudio titulado *In-hospital mortality from severe COVID-19 in a tertiary care center in Mexico City; causes of death, risk factors and the impact of hospital saturation*<sup>17</sup> gran parte de la mortalidad hospitalaria a causa del virus SARS-CoV-2 pudo tener como principal causa la escasez de camas para pacientes que necesitaban hospitalización. El estudio toma como referencia del 26 de febrero al 5 de junio de 2020, periodo de tiempo en el cual ingresaron 800 pacientes a un hospital público con diagnóstico confirmado por SARS-CoV-2, de los cuales 559 se recuperaron (69.9%) y 241 fallecieron (30.1%) durante la hospitalización. De estos últimos, 110 no recibieron un tratamiento completo debido a la falta de disponibilidad de camas en el área de cuidados intensivos, lo que representa casi la mitad de las defunciones registradas.

16 "Institutos Nacionales de Salud", SEGOB, acceso el 29 de junio de 2021. <https://www.gob.mx/insalud/acciones-y-programas/institutos-nacionales-de-salud-27376>

17 Antonio Olivas Martinez et al., "In-hospital mortality from severe COVID-19 in a tertiary care center in Mexico City; causes of death, risk factors and the impact of hospital saturation", *Public Library of Science* 16, núm. 2 (2021). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0245772>.



En esta tesitura, cobró gran relevancia para el Estado mexicano documentar el desarrollo de la pandemia con el fin de establecer estrategias para prevenir, controlar y en su momento erradicar el contagio masivo en personas que se encontraban en el país y evitar posibles consecuencias fatales. Es por ello que diferentes instituciones públicas federales crearon programas, protocolos y base de datos que ilustran de forma más clara y concisa el progreso de la pandemia, no solo en mexicanos, sino en personas migrantes extranjeras, mismas que a continuación se desarrollan:

### **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**

El ISSSTE, a través del oficio DNS/SPPS/0634/2021 y en respuesta a la solicitud de información 0063700254721, señaló que a través del Sistema de Vigilancia Epidemiológico de Enfermedades Respiratorias (SISVER), en los hospitales pertenecientes al Instituto, en el periodo de marzo 2020 a marzo 2021, se confirmaron 6 casos de personas migrantes positivos a COVID-19 y que necesitaron hospitalización, de los cuales 6 fueron mujeres y solo dos personas migrantes fueron hombres, estos últimos siendo los únicos que sobrevivieron<sup>18</sup>.

En este caso, el ISSSTE fue la institución pública de salud que menos datos arrojó sobre atención médica proporcionada a las personas migrantes, de acuerdo con la misma institución porque el rubro de “nacionalidad” no es un rubro que se solicitó a las personas en el momento de proporcionarles la atención médica.

### **Instituto Mexicano del Seguro Social**

El Instituto Mexicano del Seguro Social, y en respuesta a la solicitud de información pública con número de folio 0064101422821, refirió que coadyuva con siete Centros Integradores para Migrantes (CIM) ubicados en la frontera norte y sur, con establecimiento de filtro sanitario, atención médica asistencial y preventiva, sesiones educativas, pláticas de promoción a la salud y acciones de saneamiento básica.

Señaló que, de acuerdo al informe enviado a la Coordinación de Atención Integral a la salud, y con un corte al 31 de marzo de 2021, de los años 2020 y 2021, se identificaron 49 casos sospechosos de COVID-19, de los cuales se confirmaron 24, los cuales se desglosan a continuación:

---

18 “Plataforma nacional de transparencia”, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>

**Tabla II**

Año y mes de atención	2020											2021		
	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	
Número de personas migrantes sospechosas a COVID-19 atendidas	0	2	2	4	3	7	6	5	4	4	3	4	5	

Fuente: Respuesta a la solicitud de acceso a la información 0064101422821<sup>19</sup>

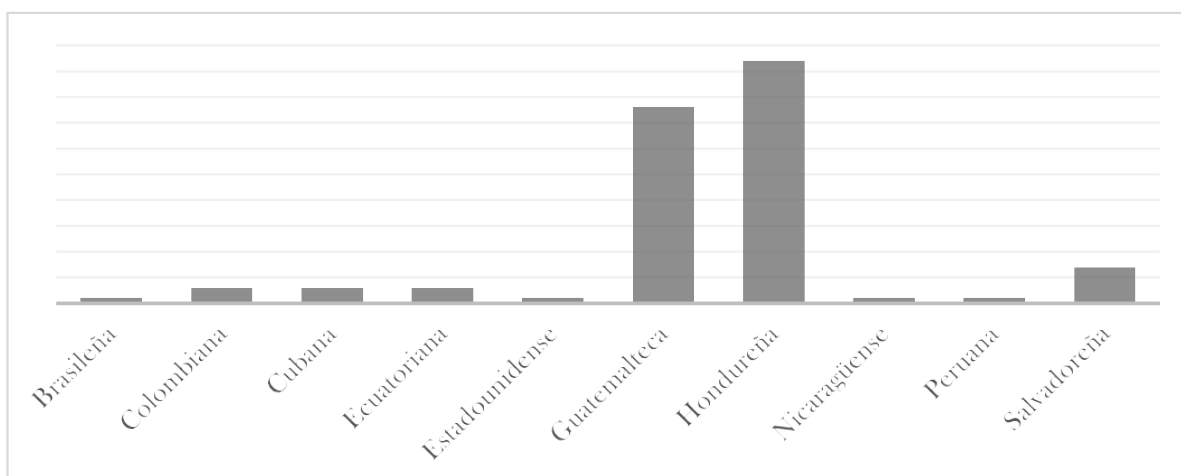
De los 24 casos confirmados, un solo paciente ameritó traslado para atención hospitalaria. El caso se suscitó en el mes de enero de 2021, y fue referido a un hospital perteneciente a la Secretaría de Salud. Ningún paciente fue atendido en hospitales del Programa IMSS BIENESTAR, motivo por lo que el número de personas migrantes infectadas por COVID-19, recuperadas o fallecidas en hospitales del Programa, es igual a cero. El 100% de los pacientes fue dado de alta sanitaria al término del cuadro clínico y no ocurrió ninguna defunción por COVID-19.

### Instituto Nacional de Migración

La autoridad administrativa encargada de ejecutar la política migratoria en cuanto a documentación, registro e ingreso de personas extranjeras al país, así de como de la detención de personas extranjeras en situación irregular, es el Instituto Nacional de Migración. Durante el año de marzo de 2020 a marzo de 2021, el Instituto Nacional de Migración reportó que 105 personas extranjeras que se encontraban en estaciones migratorias o estancias provisionales dieron positivo a COVID. Las variables en la información sobre las personas extranjeras detenidas en el Instituto Nacional de Migración que dieron positivo a COVID son las siguientes:

<sup>19</sup> *Ibidem*.

**Tabla III.** Reporte de personas migrantes por nacionalidad que dieron positivo a COVID en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración en el periodo de marzo de 2020 a marzo de 2021



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Migración a la solicitud de acceso a la información 0411100035021<sup>20</sup>

**Tabla IV.** Datos de personas por género que resultaron positivos a COVID-19



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Migración a la solicitud de acceso a la información 0411100035021<sup>21</sup>

El promedio de edad de las personas migrantes detenidas en estaciones migratorias y estancias provisionales es de 26 años, la persona más joven tuvo 04 meses y la persona adulta de mayor edad tenía 65 años<sup>22</sup>. Las estaciones migratorias, estancias provisionales y albergues del DIF que reportaron los casos de personas migrantes que dieron positivos a COVID-19, fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Tapachula, albergue

20 *Ibidem*.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

temporal para Menores Migrantes DIF, el Hueyate, Janos, Iztapalapa, Piedras Negras, Torreón, Saltillo, albergue Camino a Casa en Ciudad Acuña, DIF estatal Mi Casa, subdelegación local Gómez Palacios, San Miguel de Allende albergue Casa AC, Acapulco, Pachuca, DIF Estatal, Guadalupe Albergue, Guadalupe, Centro de Asistencia Social Casa del Adolescente Migrante, Cancún, Chetumal, San Luis Potosí, albergue habilitado por la PPNNA, Villahermosa, albergue Colibrí, albergue NNA-SEDIF Tlaxcala, Acayucan, Zacatecas<sup>23</sup>. Acayucan fue la estación migratoria con mayor número de personas migrantes detenidas que resultaron positivas a COVID-19 con un total de 18 casos, seguido de la estación migratoria Guadalupe con 14 e Iztapalapa con 11 casos positivos a COVID-19.

En ninguno de los casos anteriormente señalados se presentaron complicaciones, por lo que no fue necesario que ninguna persona requiriera de hospitalización. De igual forma, a la fecha de la respuesta a la solicitud de información, no se habían puesto a disposición del INM persona extranjera que hubiera fallecido a causa del contagio por SARS-CoV-2.

### Secretaría de Salud del Gobierno Federal

La Dirección General de Epidemiología/InDRE en el oficio DGE-DVEENT-06548- 2021 como respuesta a la solicitud de acceso a la información 0001200248221 reportó de acuerdo con información obtenida del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Enfermedades Respiratorias Virales (SISVER), con un corte al 02 de mayo de 2021 de los años 2020 y 2021, las siguientes cifras: “1,599 migrantes positivos a COVID-19, de los cuales 686 son del sexo femenino y 913 del sexo masculino; adicionalmente se refiere que del total de personas migrantes confirmadas: 1,179 fueron por pruebas positivas de PCR RT para SARSCOV2, 305 prueba positivas por Antígenos de SARS-Cov2 y 115 positivos por asociación epidemiológica”<sup>24</sup>. La Secretaría de Salud del Gobierno Federal, al tener bajo su administración a los hospitales generales, tuvo la posibilidad de realizar un desglose más preciso y detallado sobre la atención a personas extranjeras:

---

23 Los nombres de estos recintos migratorios en donde están alojadas las personas migrantes se transcriben de manera exacta tal y como lo señaló la Directora de Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración en el oficio INM/DGCVM/DEM/0074/2021 de fecha 07 de mayo de 2021, por lo cual, no se tiene con precisión la ubicación de varios de ellos.

24 “Plataforma nacional de transparencia”, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>

**Tabla V. 1) Distribución de casos positivos a SARSCOV2 por país de origen**

País	Número	País	Número	País	Número
Afganistán	1	Brasil	39	Cuba	109
Alemania	13	Bulgaria	3	Ecuador	27
Argelia	1	Burundi	1	Egipto	2
Argentina	47	Bélgica	3	El Salvador	99
Australia	1	Camboya	1	España	29
Austria	3	Camerún	3	Puerto Rico	1
Bangladesh	1	Canadá	15	EUA	220
Barbados	1	Chile	25	Filipinas	3
Belice	5	China	10	Francia	18
Bolivia	12	Colombia	145	Georgia	1

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal en el oficio DGE-DVEENT-06548-2021<sup>25</sup>.

**2) Distribución de casos positivos a SARSCOV2 por país de origen**

País	Número	País	Número	País	Número
Ghana	1	Irlanda	1	Nueva Zelandia	1
Gran Bretaña	7	Israel	1	Otro	33
Grecia	3	Italia	17	Pakistán	3
Guadalupe	2	Japón	9	Papúa Nueva Guinea	1
Guatemala	100	Líbano	2	Paraguay	3
Haití	12	Malasia	1	Perú	34
Holanda	1	Marruecos	2	Polonia	1

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal en el oficio DGE-DVEENT-06548-2021<sup>26</sup>.

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*.

c) Distribución de casos positivos a SARSCOV2 por país de origen

País	Número	País	Número	País	Número
República de Costa Rica	6	Siria	1	Ucrania	4
República de Honduras	184	Suiza	5	Venezuela	248
República de Panamá	2	Taiwán	2	Yemen	1
Rumania	1	Tayikistán	1	Zona Neutral	2
Rusia	5	Tailandia	1		
Se desconoce	1	Turquía	1		

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal en el oficio DGE-DVEENT-06548-2021<sup>27</sup>.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Secretaría de Salud, podemos apreciar que las cinco naciones más reportadas en los casos de atención a personas por COVID-19 fueron: Estados Unidos, Venezuela, Honduras, Guatemala y Cuba. De acuerdo con datos históricos proporcionados por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, el mayor número de personas en situación irregular que ingresan a México provienen del Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala, y El Salvador). Por lo que, si tenemos una gran cantidad de personas provenientes de países como Estados Unidos, Venezuela o Cuba, podemos concluir que muchas personas extranjeras en situación regular tuvieron acceso a los servicios de salud en los hospitales generales de la Secretaría de Salud. No obstante, la cantidad de personas extranjeras en situación migratoria irregular que requirió de accesos a servicios públicos de salud superó por mucho al número de personas que ingresaron regularmente a territorio mexicano.

### Coordinación General de Prevención y Readaptación Social del Gobierno Federal

Según datos proporcionados por la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social, a través del oficio número PRS/OC/UNIT/0883/2021 y en respuesta a la solicitud de información con folio 3670000015621, en los Centros Federales de Readaptación Social, informa que solo en el Estado de Morelos dos hombres dieron positivos a COVID-19, ambos entre los 18 y 30 años. El primero de nacionalidad cubana y el segundo de nacionalidad estadounidense.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Tabla VI

GÉNERO	EDAD	NACIONALIDAD	ENTIDAD FEDERATIVA	CEFERESO	DECESO
Masculino	De 18 a 30 años	Cubano	Morelos	CEFEREPSI	No
Masculino	De 18 a 30 años	Estadounidense	Morelos	CEFEREPSI	No

Fuente: Respuesta a la solicitud de acceso a la información 3670000015621<sup>28</sup>

### Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

La CNDH es el organismo constitucional con el mandato de proteger y defender los derechos humanos, de acuerdo con lo dictado en la CPEUM. Una de las funciones de la CNDH es la integración de expedientes de queja, por presuntas violaciones a los derechos humanos, derivados de acciones u omisiones por parte de las autoridades principalmente del orden federal. La Quinta Visitaduría de la CNDH es la unidad administrativa que contiene el Programa de Atención a Migrantes, el cual tiene por objetivo monitorear, vigilar, documentar, y defender los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad.

Autoridades como el IMSS, el ISSSTE o la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, al ser autoridades federales, ven sus actos revisados por la CNDH, por lo que investiga presuntas violaciones a los derechos humanos, principalmente, el acceso y ejercicio del derecho a la salud.

Es de precisar que los siguientes datos no necesariamente arrojan información exclusiva sobre violaciones al derecho a la salud por cuestiones de COVID-19, sino que además es información general sobre hechos constitutivos de presuntas violaciones al derecho a la salud. La CNDH proporcionó información de la siguiente forma:

- a) Acumulado de nacionalidades por derecho violado: derecho a la salud.
- b) Acumulado de nacionalidades por derecho violado: derecho a la salud, narración de hechos COVID-19.

Esto quiere decir que, del total de agraviados por nacionalidad, se deberá desagregar ahora a quienes sí especificaron en su narrativa de hechos “COVID-19”.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

No obstante, la información proporcionada por la CNDH permite contar con un panorama sobre los eventos de quejas derivadas por presuntas violaciones al derecho a la salud, en donde las personas migrantes vieron afectado este derecho humano, particularmente de hechos relacionados con la enfermedad del COVID-19. Precisado lo anterior, tenemos que la CNDH registró eventos de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos que se relacionaban con el derecho a la salud propiamente, por COVID-19 y personas migrantes o no mexicanas. El reporte arrojó los siguientes resultados:

**Tabla VII**

Serie	Filtro de búsqueda	Número de expedientes
Queja de presunta violación	Derecho: Derecho a la protección de la salud.	333
	Derecho a la protección de la salud. Narración de hechos: "COVID".	106
Remisión	Derecho: Derecho a la protección de la salud	175
	Derecho a la protección de la salud. Narración de hechos: "COVID".	74
Orientación directa	Derecho: Derecho a la protección de la salud	0
	Derecho a la protección de la salud. Narración de hechos: "COVID".	

Fuente: Oficio CNDH/P/UT/0966/2021 de fecha 10 de junio de 2021<sup>29</sup>.

Esto quiere decir que la CNDH registró 333 expedientes de queja por violaciones al derecho a la salud, de los cuales, en 106 hubo violaciones al derecho a la salud en donde la narración de hechos se detectó la voz "COVID-19". De igual forma sucedió con los expedientes de "remisión", en donde por presuntas afectaciones al derecho a la salud se registraron 175, de los cuales 74 contenían la voz "COVID-19". Por lo que ve a "orientación directa", la CNDH no reportó datos<sup>30</sup>.

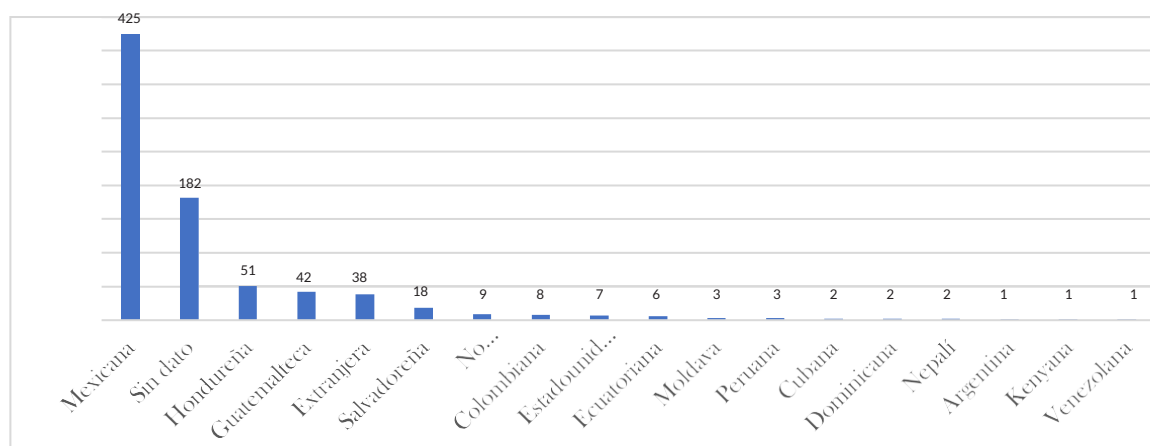
<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> De acuerdo con el artículo 96 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un escrito de queja puede calificarse de la siguiente manera: a) presunta violación a los derechos humanos; b) orientación directa; c) remisión; d) no competencia de la Comisión Nacional para conocer del escrito de queja, no competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica, cuando no se desprenda hecho presuntamente violatorio y el quejoso pueda ser canalizado ante una autoridad o dependencia pública; y e) pendiente.



En la siguiente tabla se podrá observar el número de personas agraviadas en el total de expedientes de queja que la CNDH integró por posibles violaciones al derecho a la salud. Es de considerar que en estos rubros aparece la voz “mexicana”, lo que indica que, pese a que en el expediente hubo quejas sobre violaciones al derecho a la salud de personas extranjeras, también hubo personas mexicanas agraviadas. De igual forma, existieron personas agraviadas de las que no fue posible determinar su nacionalidad, por lo que se ubicaron en el rubro “sin dato”, “no determinada” o simplemente “extranjera”, esto se debe a que, en el formato de queja de la CNDH<sup>31</sup>, es posible que la quejosa libremente decide manifestar su país de origen o únicamente señala que es una persona extranjera.

**Tabla VIII.** Registros de personas agraviadas acumulados por nacionalidad



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>32</sup>

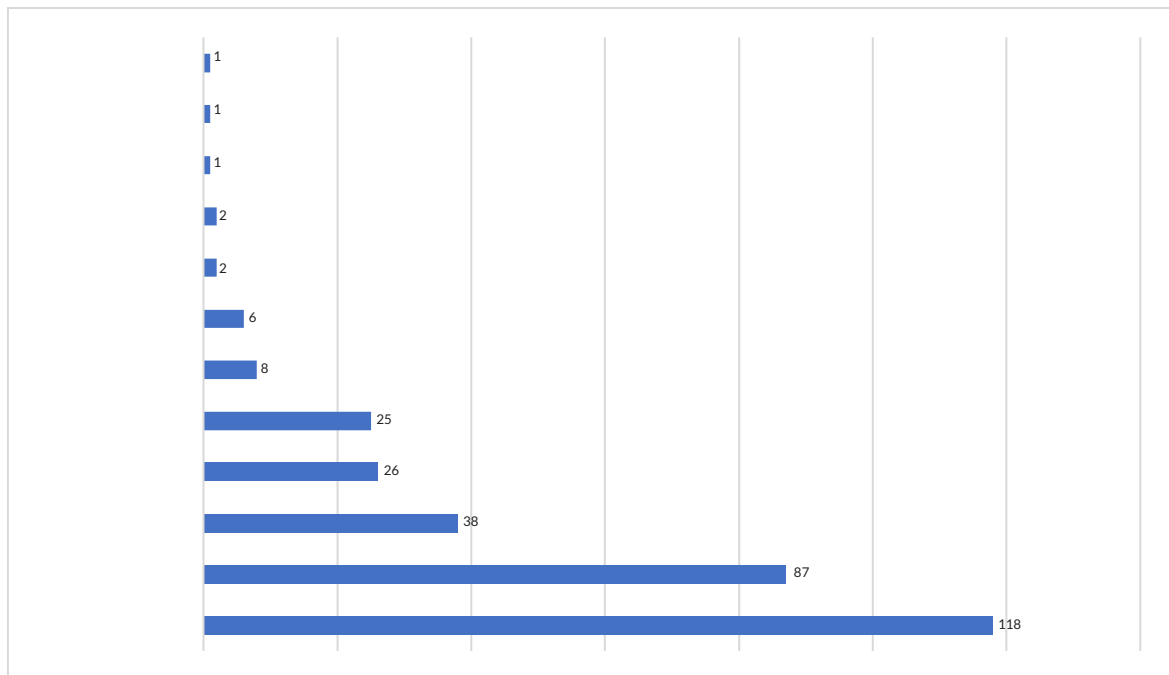
Vemos que la nacionalidad que más registros tuvo de personas agraviadas fue la hondureña, mientras que se tuvieron eventos de un solo registro de nacionalidades provenientes de Argentina, Kenia y Venezuela.

Ahora bien, las nacionalidades de quienes fueron afectados en el ejercicio del derecho a la salud y en su narrativa de hechos sí señalaron “COVID-19” fueron las siguientes:

31 “Formato de queja”, CNDH, acceso el 26 de julio de 2021. <https://www.cndh.org.mx/documento/formato-de-queja>

32 Oficio CNDH/P/UT/0966/2021 de fecha 10 de junio de 2021, disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia

**Tabla IX.** Registros de personas agraviadas acumulados por nacionalidad



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>33</sup>

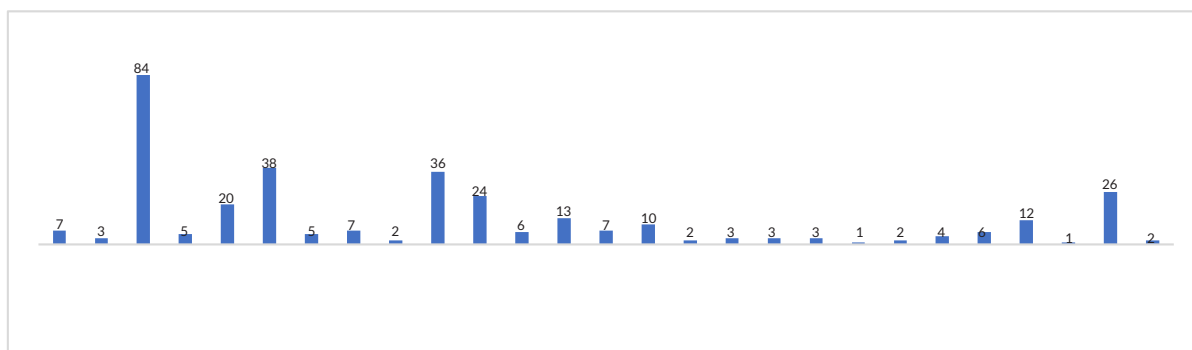
En la tabla que antecede ya se puede apreciar el número de personas agraviadas que sí señalaron en su narrativa de hechos la voz “COVID-19”, no obstante, los números no varían mucho. Las personas provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica fueron las más afectadas en el derecho humano de la salud, por hechos relacionados con el COVID-19. Si comparamos las dos tablas de registro por nacionalidad, se podrá apreciar que el 50% de las personas agraviadas señalaron en su narrativa de hechos la voz “COVID-19”.

En cuanto a la entidad federativa en donde tuvieron lugar los hechos constitutivos de posibles violaciones al derecho a la salud de personas, es de resaltar que, de acuerdo con la información proporcionada por la CNDH, la Ciudad de México fue la entidad federativa en donde hubo más registros, seguida de Jalisco y Coahuila. Esto podría atribuirse a que la Ciudad de México fue el lugar con más registros y decesos de casos positivos a COVID-19 durante el primer año de la pandemia, por la alta densidad poblacional que

<sup>33</sup> Oficio CNDH/P/UT/0966/2021 de fecha 10 de junio de 2021, disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia

tiene, lo que impactó en el ejercicio del derecho a la salud en todos los niveles de atención a la población en general <sup>34</sup>. Tal y como queda ejemplificado en la siguiente tabla:

**Tabla X.** Registros por entidad federativa de presuntas violaciones a derechos humanos en lo referente al derecho a la salud de personas extranjeras



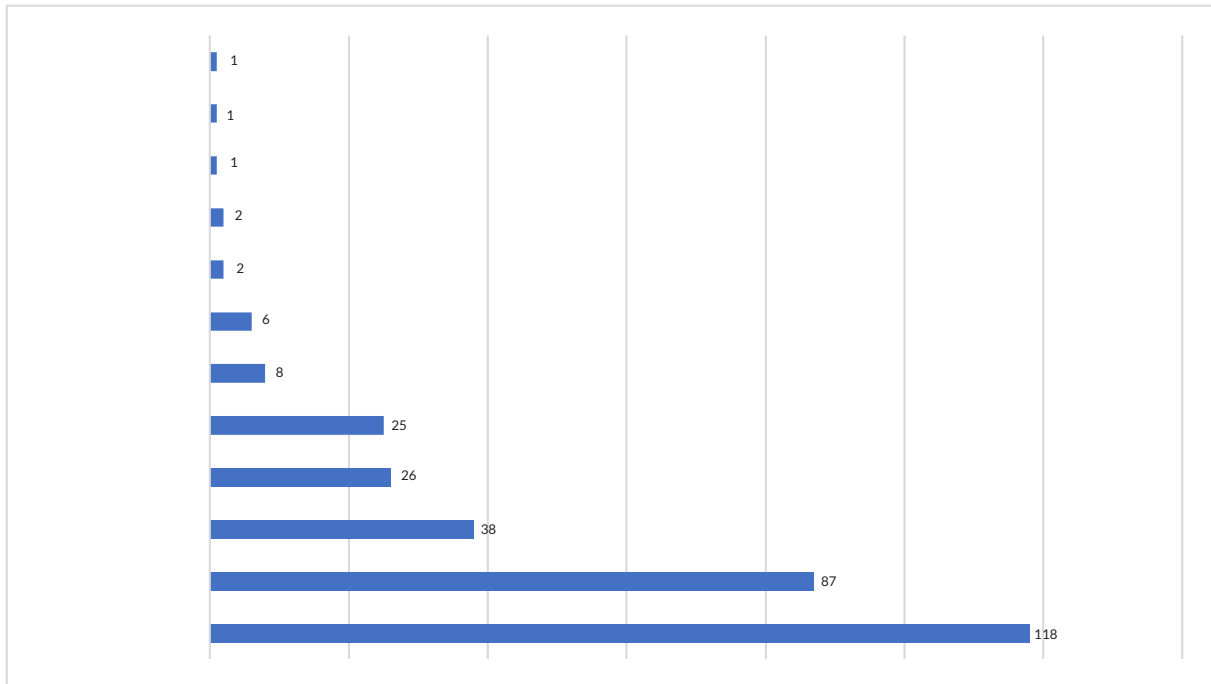
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en respuesta a solicitud de información a la CNDH

En lo general, de acuerdo con la información proporcionada por la CNDH, durante el primer año de la pandemia, los registros por afectaciones al derecho humano a la salud de personas extranjeras, en su mayoría, provinieron de hechos relacionados con el COVID-19. Es decir, la pandemia por COVID-19 sí repercutió en el acceso a servicios salud y en el ejercicio pleno a un derecho humano a la salud entre los grupos en situación de vulnerabilidad, en este caso, las personas migrantes.

En cuanto a las autoridades señaladas como responsables ante la CNDH en la afectación de los derechos humanos de las personas extranjeras por violaciones al derecho humano de la salud, en el contexto de la pandemia por COVID-19, los resultados fueron los siguientes:

<sup>34</sup> De la información proporcionada, es de capital importancia precisar que no es posible determinar exactamente los hechos motivos de la queja, en atención a que el sistema de registro de la CNDH no permite que la narración de hechos se sistematice de forma específica toda vez que, por la naturaleza misma del desarrollo descriptivo de los hechos, resulta imposible generar un documento estadístico propiamente. Esto se lograría únicamente documentando y leyendo directamente los hechos motivos de la queja de todos los expediente, lo que no es posible realizar por la naturaleza del presente trabajo de investigación, en consecuencia, y como lo precisó la CNDH en su oficio CNDH/P/UT/0966/2021 de fecha 10 de junio de 2021, disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia: “cuando la búsqueda se realiza por Narración de Hechos, no necesariamente significa que los expedientes ubicados sean relacionados con el filtro utilizado, en este sentido, solo son palabras incorporadas en la narración que proporciona la parte quejosa, sin que en todos los casos formen parte sustancial del motivo de queja”.

**Tabla XI.** Autoridades señaladas como responsables en las quejas por violaciones al derecho a la salud hacia personas extranjeras con la voz “COVID-19” en la narración de hechos



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>35</sup>

Como se puede apreciar, las autoridades con más quejas registradas durante el primer año de la pandemia fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto Nacional de Migración (INM); el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la SSPC, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En este sentido, podremos apreciar las dos principales instituciones de salud públicas, así como la autoridad administrativa en materia de migración, y la autoridad competente en materia penitenciaria, son quienes fueron señaladas como responsables en los expedientes de queja por violaciones al derecho a salud de personas extranjeras.

El sistema que sigue la CNDH para integrar sus expedientes de queja permite no solo detectar el derecho humano presuntamente violado, sino conocer el hecho violatorio, es decir, la acción u omisión de la autoridad que originó la presunta violación al derecho humano. De acuerdo con la información de los 106 expedientes de queja, en donde se encontró la voz “COVID-19” en la narración de hechos, las quejas de las personas se concentraron de la siguiente manera:

<sup>35</sup> En su oficio CNDH/P/UT/0966/2021 de fecha 10 de junio de 2021, disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En la nube de palabras que se muestra, se puede apreciar que la mayoría de las personas presentaron quejas por “omisión en la atención médica”, ya que son esas tres palabras las que destacan de todo el concentrado de hechos violatorios proporcionado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su oficio CNDH/P/UT/0966/2021 de fecha 10 de junio de 2021.

#### IV. DE LOS ESTADOS

Por su parte y como lo hemos señalado en el presente trabajo, México reconoce en su Constitución diferentes derechos humanos, mismos que salvaguardan para toda persona que se encuentre dentro del territorio, salvo casos específicos que marque la Ley. En este supuesto, encontramos a las personas migrantes, sin importar su situación migratoria al momento de estancia.

Es por esto por lo que, atendiendo a las condiciones en las que se desarrollaba la pandemia, el Estado mexicano en coordinación con diferentes instituciones públicas, privadas y gobiernos estatales, implementó campañas de realización de pruebas de PCR, antígenos y anticuerpos para la detección de virus SARS-Cov-2 con el fin de controlar las olas de contagios y evitar posibles defunciones en el país.

A través de solicitudes de información a diferentes Estados, se pudieron obtener datos que muestran estadísticas fehacientes acerca de las pruebas realizadas a personas migrantes en situación regular o irregular para la detección del virus SARS-Cov-2 en el país, desde 2020 y con fecha de corte a mayo de 2021<sup>36</sup>. En la zona norte del país, en Baja California y Baja California Sur, se registraron los siguientes datos:

<sup>36</sup> En este sentido, los únicos Estados que proporcionaron información sobre la atención a personas migrantes en contexto de COVID-19 fueron los siguientes: Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, San Luis Potosí, Morelos y Michoacán, Jalisco y Quintana Roo. El resto de las entidades federativas respondieron que no eran competentes o que carecían de información sobre la atención sanitaria a personas migrantes por COVID-19.

## Baja California

Tabla XII

PERSONAS MIGRANTES ATENDIDAS	GÉNERO		PRUEBA REALIZADA	
	Masculino	Femenino	PCR	Antígenos
107	49	58	55	52

Fuente: Elaboración propias con datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Estado de Baja California a la solicitud de acceso a la información 00441521<sup>37</sup>

En el estado de Baja California, se registraron un total de 107 pruebas aplicadas a personas migrantes, de las cuales 55 fueron de PCR y 52 de antígenos. De las personas registradas, la mayoría era proveniente de Sudamérica, mientras que solo 2 personas eran de Asia. Las personas que se realizaron las pruebas eran de un grupo joven, pues el promedio de edad osciló en los 32.4 años.

## Baja California Sur

Tabla XIII

PERSONAS MIGRANTES ATENDIDAS	GÉNERO		PRUEBA REALIZADA	
	Masculino	Femenino	PCR	Antígenos
235	139	105	219	16

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Estado de Baja California a la solicitud de acceso a la información 00183021<sup>38</sup>

De igual forma, se hicieron pruebas a 235 personas migrantes, de las cuales 139 fueron hombres y 105 mujeres. La diferencia en cuanto a las pruebas es más pronunciada que en otros estados, pues pruebas de PCR se registraron 219 mientras que solo 16 de antígenos. En ese mismo sentido, solo se hicieron 7 pruebas a personas migrantes menores de 20 años, mientras que a aquellas entre 21 a 59 años de edad se registraron 195, y solo 33 a personas mayores de 60 años.

37 "Plataforma nacional de transparencia", Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>

38 Ibídem.

Estos datos cobran relevancia en el análisis, ya que la zona norte del país es en donde muchas personas migrantes residen debido a que representa el último paso para llegar a Estados Unidos, por lo que muchas personas pasan semanas e incluso meses tratando de encontrar esa oportunidad, o bien, en el contexto social actual, buscan establecerse de forma temporal en México.

Al momento de la redacción del presente trabajo, en la frontera con Estados Unidos, se habían registrado más de 460 mil casos confirmados<sup>39</sup>, por lo que las pruebas realizadas a las personas migrantes supondrían un número sumamente bajo para la detección del virus en este grupo en situación de vulnerabilidad, lo cual evidentemente transgrede sus derechos humanos al no contar con esa accesibilidad a los servicios de salud.

En la región centro del país, se pudo recopilar estadísticas acerca de las pruebas realizadas a personas migrantes, en situación regular o irregular, igualmente con un corte a mayo de 2021, a Estados como Aguascalientes, San Luis Potosí, Jalisco, Morelos y Michoacán.

## Aguascalientes

Tabla XIV



Fuente: Elaboraciones propias con datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Estado de Aguascalientes a la solicitud de acceso a la información 00322821<sup>40</sup>

De las tablas que anteceden, podemos observar en primer plano que de 268 personas atendidas en pruebas para la detección de COVID-19, 170 (63%) personas fueron hombres, mientras que 98 (37%) fueron mujeres. En segundo lugar, en el Estado se aplicaron 232 pruebas PCR (Reacción en cadena de la polimerasa) mientras que 29 fueron de antígenos. Cabe señalar, que el país con más extranjeros a los que se le aplicaron este tipo de pruebas fue Estados Unidos, con 85 personas migrantes.

39 "Monitoreo de la Pandemia COVID-19 en México", El Colegio de la Frontera Norte, acceso el 1 de julio de 2021. <https://www.colef.mx/covid19/mapa/>

40 "Plataforma nacional de transparencia", Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>

## San Luis Potosí, Morelos y Michoacán

Tabla XV



Fuente: Elaboraciones propias con datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Estado de San Luis Potosí, Morelos y Michoacán a las solicitudes de la información 00367121, 00389221 y 00356621.<sup>41</sup>

En primera instancia, encontramos que San Luis Potosí realizó 443 pruebas a personas migrantes, de las cuales 316 eran hombres y 127 mujeres, siendo de los Estados que más pruebas realizó a este grupo de personas, además, ilustra un panorama que se ha estado dando con más frecuencia en los últimos años, y esto es el flujo migratorio de personas del género masculino hacia otros países.

En Morelos, tan sólo se aplicaron 63 pruebas, de las cuales 27 personas fueron de nacionalidad estadounidense y sólo 7 eran personas provenientes de Europa. Asimismo, el grupo de edad más común fue entre 25 a 29 años y 35 a 39 años, reportando 11 pruebas realizadas.

Por su parte, Michoacán a través de la Secretaría de Salud y los Servicios de Salud del Estado reportó 113 pruebas en personas migrantes, la mayoría de PCR y solo 7 de antígenos<sup>42</sup>. Siendo 55 hombres y 57 mujeres las que fueron sometidas a dichas pruebas.

41 *Ibidem*.

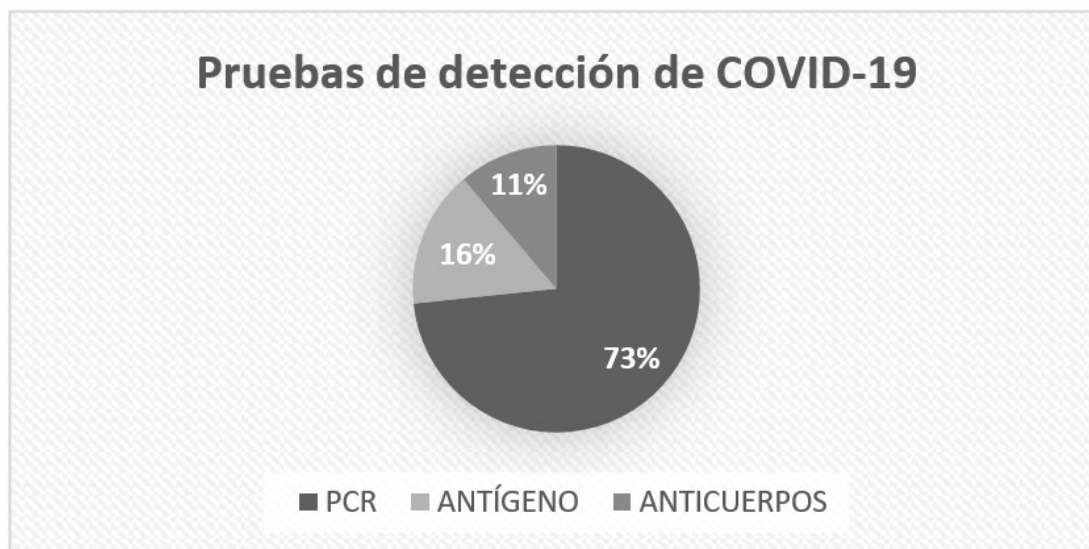
42 A pesar de que se realizaron 113 pruebas, solo se atendieron a 112 personas. A una persona se le realizaron los dos tipos de muestra.



## Jalisco

Jalisco fue de los pocos Estados en los que se aplicaron pruebas de anticuerpos además de PCR y antígenos a personas migrantes, lo cual significó un mayor número de personas atendidas en el Estado.

Tabla XVI



Fuente: Elaboraciones propias con datos proporcionados por la Coordinación de Desarrollo Social del Estado de Jalisco a la solicitud de acceso a la información 03733521<sup>43</sup>

En el Estado, se documentaron 777 pruebas hasta mayo de 2021, de las cuales 570 (70%) fueron PCR, 120 (16%) de antígeno y 87 (11%) de anticuerpos. Datos que reflejan un gran flujo de personas migrantes en Jalisco.

## Quintana Roo y Tabasco

Por otro lado, en la Zona Sur, y atendiendo a que es la principal zona de ingreso de personas migrantes al país, también podemos apreciar un número bajo para la cantidad de personas que transitan por esa zona.

En primer lugar, tenemos a Quintana Roo y en segundo a Tabasco, estados que se caracterizan por una afluencia de personas migrantes tanto nacionales como extranjeras y en los cuales existen fuentes de trabajo y de ingreso para personas que buscan residir de forma temporal, ya sea en el sector hotelero o en actividades primarias.

43 "Plataforma nacional de transparencia", Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>

**Tabla XVII**



Fuente: Elaboraciones propias con datos proporcionados por la Secretaría de Salud de los Estados de Quintana Roo y Aguascalientes a la solicitud de acceso a la información 00357121 y 00555021<sup>44</sup>

Como podemos observar, Quintana Roo atendió a 143 personas, reportando en su mayoría, pruebas PCR, mientras que solo 5 de antígenos. De este Estado, 82 personas fueron hombres y 56 mujeres.

De igual forma en Tabasco, la mayoría de pruebas fueron PCR, mientras que solo 2 fueron de antígenos, 278 hombres y solo 123 mujeres.

Es importante el análisis que se puede realizar a partir de estos datos, pues como lo hemos dicho, en los últimos años, es más común que personas migrantes hombres emprendan el camino hacia otro país no acompañados, dejando a su familia en su país de origen. Esto no solo a cuestiones de la propia naturaleza de la migración, sino a factores externos y a los peligros con las que se puedan encontrar en el camino, tales como delincuencia organizada, fauna o climas extremos que pueden representar un peligro inminente hacia ellas o hacia sus hijos.

## V. CONCLUSIONES

La pandemia por COVID-19 trajo consigo innumerables retos en el ejercicio de los derechos humanos para todas las personas, así como para las instituciones públicas de salud. En ningún lugar del mundo las instituciones públicas de salud estaban preparadas para atender una pandemia de la magnitud como en la que actualmente todavía se encuentra el mundo entero. El ejercicio de los derechos humanos, en particular el derecho a la salud fue sumamente complejo, sobre todo para las personas en situación de vulnerabilidad, como las personas migrantes en tránsito.

<sup>44</sup> “Plataforma nacional de transparencia”, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>

En este trabajo de investigación expusimos la capacidad institucional en la atención médica que se proporcionó a las personas migrantes en instituciones públicas de salud, durante el primer año de la pandemia en México, en el periodo que comprende de marzo de 2020 a marzo de 2021.

Resaltamos como buena práctica el ejercicio de instituciones como el ISSSTE de que la atención médica a personas migrantes de proporcionó sin tomar en cuenta la nacionalidad, es decir, en sus mecanismos administrativos, la nacionalidad no fue un rubro que impidiera proporcionar atención médica a las personas extranjeras en situación irregular.

Tanto el IMSS como la Secretaría de Salud Federal reportaron un considerable número de atenciones a personas migrantes, por contagio de COVID-19, aunque los registros de decesos fueron menores. Según la información que fue proporcionada por estas autoridades, se puede apreciar que la atención médica para personas extranjeras incluyó a quienes se encontraban en situación irregular como situación regular.

No obstante, históricamente se tienen registros en México por parte de organizaciones de la sociedad civil, así como de organismos públicos defensores de derechos humanos, de que las personas migrantes, en el momento de tener alguna complicación en su salud, prefieren atenderse en Casas del Migrante o Albergues, y quienes tienen los recursos económicos, en hospitales o clínicas privadas.

En este momento de la investigación, no es posible hacer un comparativo de la atención médica que recibieron las personas migrantes en hospitales privados o en Casas del Migrante, sin embargo, con la información proporcionada por las instituciones públicas, hemos podido detectar que una gran cantidad de personas migrantes sufrieron las consecuencias del COVID-19 en su tránsito por México.

Gracias a los datos proporcionados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pudimos dar cuenta de que estas mismas instituciones públicas de salud tuvieron serias deficiencias en la atención de servicios de salud. Los hechos violatorios más señalados por las personas migrantes fueron “omisión en la atención médica”, lo que es comprobable al tener todos los servicios médicos de salud saturados o rebasados durante el primer año de la pandemia.

Es importante detectar que la política pública del Gobierno de México, si bien ha hecho esfuerzos por proporcionar atención médica a las personas migrantes, así como permitir las condiciones para el ejercicio de cualquier derecho humano, tiene series deficiencias ante eventos de la magnitud como lo es la pandemia por COVID-19.

Finalmente, detectamos un esfuerzo particular en los estados que proveyeron de información sobre su atención a personas migrantes, que incluso señalaron el tipo de prueba COVID que aplicaron. Empero, resulta preocupante que la mayoría de las entidades federativas hayan ignorado por completo la implementación de mecanismos para atender a las personas migrantes o extranjeras. Si bien es cierto, se reconoce que la naciona-

lidad no sea un factor indispensable en el momento de proporcionar atención médica, sí es importante contar una perspectiva de derechos humanos para atender a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Las autoridades que más quejas tuvieron por presuntas violaciones al derecho a la salud fueron el INM y el IMSS, quienes tienen la encomienda principal de atender a la población migrante y proveer de servicios médicos a toda la población, respectivamente. En materia de migración y salud, estas instituciones públicas históricamente continúan siendo quienes registran los mayores números de quejas hacia personas migrantes, lo que se acentuó en una época en la que los servicios de salud fueron rebasados. Es importante reforzar principalmente estas instituciones en sus estructuras, y capacitaciones en una perspectiva de derechos humanos, de lo contrario, los registros de quejas contra estas instituciones continuarán, y los más afectados seguirán siendo las personas migrantes.

Las personas migrantes en situación irregular difícilmente acuden a servicios públicos de salud, por temor a ser denunciados ante el Instituto Nacional de Migración y ser deportados a sus lugares de origen, por lo que es de suma importancia que los servicios de salud continúen proporcionándose a todas las personas por igual, sin importar su lugar de origen o situación migratoria. La pandemia por COVID-19 nos ha llevado a situaciones extremas en el ejercicio del derecho a la salud y de muchos otros derechos.

Exponer la capacidad institucional de las instituciones públicas de salud nos permite conocer el esfuerzo y retos que enfrentaron las personas migrantes en tránsito por México en el primer año de la pandemia, y de esta manera, entender la dinámica institucional de la administración federal para ejecutar su política migratoria actual.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

El Colegio de la Frontera Norte. "Monitoreo de la Pandemia COVID-19 en México". Acceso el 1 de julio de 2021. <https://www.colef.mx/covid19/mapa/>

Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología. "COVID-19 Tablero México". Acceso el 30 de junio de 2021. <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México." México: CNDH-UNAM, 2016, p. 122. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Formato de queja". Acceso el 26 de julio de 2021. <https://www.cndh.org.mx/documento/formato-de-queja>

Comisión Nacional de Derechos Humanos. "Ley de Migración". México: CNDH, 2011. Acceso el 26 de mayo de 2021. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Normatividad/Ley\\_Migracion.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Normatividad/Ley_Migracion.pdf)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. "Plataforma Nacional de Transparencia". Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>

Organización Mundial de la Salud. "Constitución de la OMS". Acceso el 15 de abril de 2021. <https://www.who.int/es/about/who-we-are/frequently-asked-questions>

Organización Mundial de la Salud. "Salud y Derechos Humanos". Acceso el 15 de abril de 2021. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>

Organización de las Naciones Unidas. "La Declaración Universal de los Derechos Humanos". Acceso el 17 de mayo de 2021. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de Estados Americanos. "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador'". Acceso el 16 de junio de 2021. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Olivas Martínez, Antonio et al. "In-hospital mortality from severe COVID-19 in a tertiary care center in Mexico City; causes of death, risk factors and the impact of hospital saturation". *Public Library of Science* 16, núm. 2 (2021). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0245772>

Secretaría de Gobernación. "Institutos Nacionales de Salud". México: SEGOB, 2019. Acceso el 29 de junio de 2021. <https://www.gob.mx/insalud/acciones-y-programas/institutos-nacionales-de-salud-27376>

Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria. *Boletín 2020*. Acceso el 20 de mayo de 2021. [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2020/Boletin\\_2020.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2020/Boletin_2020.pdf)

## LEGISLACIONES

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México, 1917. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley General de Salud". México, 1984. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>



# Inteligencia artificial, gestión pública y síndrome de la rana hervida

## Artificial intelligence, public management and boiling frog syndrome

Daniel Delgado Saldívar<sup>1</sup>

Fecha de recepción:  
19 de julio de 2021

Fecha de aprobación:  
3 de agosto de 2021

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Desarrollo. III. Conclusión IV. Referencias Bibliográficas.

### Resumen

Las tecnologías englobadas bajo el término “inteligencia artificial” son variadas y de gran efectividad, aunque su aplicación en las actividades de la administración pública parece estar en un futuro más bien lejano. Sin embargo, los mismos cambios tecnológicos y comportamentales que generaron nuevas estructuras económicas en la sociedad también generaron nuevas formas de interacción y presión que pueden provocar una implantación creciente de soluciones tecnológicas que puedan satisfacer la gran multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de los innúmeros grupos y personas que integran la sociedad. Tal implantación, que al principio puede parecer inocua y lenta, se acelerará conforme las primeras experiencias vuelvan inevitable la gobernanza de datos en la gestión pública y abran camino para aplicaciones mucho más complejas. La adaptación de los servidores a esta nueva realidad aún es una incógnita.

**Palabras clave:** inteligencia artificial, administración pública, gestión pública, gobernanza de datos.

<sup>1</sup> Doctor en Administración Pública, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C. ISAPAC, correo electrónico: [daniel2056@gmail.com](mailto:daniel2056@gmail.com), ORCID: 0000-0002- 4189-1204, realizó actividades de consultoría en planeación y tecnología en empresas y organizaciones gubernamentales de México, Brasil y Paraguay.

**SUMMARY:** I. Introduction. II. Development III. Conclusion IV. Bibliographic References.

### **Abstract**

The technologies listed under the term “Artificial Intelligence” present a wide variation and great effectiveness, even if its use at the public administration seems to belong to the far future. However, the same technological and behavioral changes that generated new economic structures in society also generated new way to interact and pressure that may provoke a growing implementation of technological solutions that may satisfy the great variety of needs, interests and preferences of the countless groups and persons that make up society. That implementation, in the beginning seemingly slow and innocuous, will accelerate as the first experiences reveal that data governance in the public administration will be unavoidable and open the way for much more complex solutions. The public employees’ reaction to this new reality is still unknown.

**Keywords:** artificial intelligence, public administration, public management, data governance.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El síndrome de la rana hervida es una analogía descrita por el escritor Olivier Clerc, que afirma que, si una rana se pone repentinamente en agua hirviendo, saltará, pero si la colocamos en agua tibia que luego calentamos lentamente, no reconocerá el peligro y se cocerá hasta la muerte<sup>2</sup>. La historia se usa como una metáfora de la incapacidad o de la falta de voluntad de las personas para reaccionar ante cambios, situaciones o amenazas que surgen y aumentan gradualmente.

Se asume que, cuando el cambio es progresivamente lento, el individuo permanece pasivo, apático, sin incentivos para reaccionar. Los impactos del cambio son percibidos como muy lejanos o improbables, hasta que la nueva situación se vuelve evidente.

Inteligencia artificial (IA) en el derecho y, más específicamente, en la administración pública, parece presentar características del síndrome de la rana hervida. Aunque por un lado la definición de la OCDE es demasiado genérica (“Un sistema computacional que puede, para un determinado conjunto de objetivos definidos por humanos, hacer predicciones y recomendaciones o tomar decisiones que influyen en entornos reales o virtuales”), por otro lado, ese enfoque de IA permite la actuación de tal tecnología en una gran variedad de frentes del derecho y la gestión pública<sup>3</sup>.

---

2 “¿Sufres El Síndrome de la rana hervida?”, *Psicopedia*, acceso el 17 de julio de 2021. <https://psicopedia.org/6391/sindrome-rana-hervida>.

3 “Inteligencia artificial en la administración pública”, *Plana Mayor*, acceso el 12 de julio de 2021. <https://planamayor.com.mx/inteligencia-artificial-en-la-administracion-publica/>

## II. DESARROLLO

Los frentes de actuación visualizados hasta ahora por especialistas en México denotan que el uso de la IA puede iniciar con acciones aparentemente inocuas que pueden, posteriormente, volverse un fuerte generador de cambios administrativos y sociales. Núñez Armas<sup>4</sup> relata, en su artículo, que los primeros frentes podrán ser aspectos como simplificación administrativa y mejora de la eficiencia del gobierno electrónico; ambos aspectos probablemente sucederán con o sin tecnología de IA. Sin embargo, posteriormente indica que los siguientes pasos aumentan la complejidad de las aplicaciones de la IA: transparencia y eficiencia del gasto, junto con la automatización y eliminación de funciones mecánicas y repetitivas.

Núñez Armas<sup>5</sup> describe, aún, un “gobierno algorítmico”, que aprende de los gustos, necesidades y realidades de los ciudadanos y, con ese conocimiento, previene y atiende las necesidades de cada ciudadano y de cada grupo social, eliminando las acciones derivadas de ocurrencias o directrices de líderes políticos. En este punto las funciones de los actuales servidores de la administración pública ya habrán cambiado tanto que se puede considerar que la rana ya estaría hervida.

Naturalmente, para llegar a ese punto es necesario que se coadyuven varios factores y recursos. Serna<sup>6</sup> llama a eso “gobernanza de los datos en la administración pública”, indicando que son necesarios cinco componentes para el pleno desarrollo y uso de la IA: “la estrategia, la arquitectura e infraestructura de datos, la organización (incluyendo la estructura y los procesos), la gestión del talento y las competencias de los profesionales y el modelo de relaciones de la organización con su entorno”<sup>7</sup>.

¿Es necesario reconsiderar la gobernanza de datos en la administración pública? Tal vez sí. En 2020 el autor encuestó servidores del municipio de Hermosillo, Sonora, para, entre otros objetivos, detectar las fuentes generadoras de presión por acciones gubernamentales<sup>8</sup>. El resultado indicó que los encuestados no perciben presiones organizadas de grupos establecidos, sea de otros órganos, de partidos políticos o de grupos sociales o económicos, con respecto a la elaboración o evaluación de políticas públicas. Lo que perciben menos de 25% de ellos es que existen presiones específicas oriundas de algunos ciudadanos, en algunas situaciones.

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Miguel Salvador Serna. “Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 26 (2011): 20–32. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10855>

7 *Ibidem*, p. 25.

8 Daniel Delgado Saldivar, “Percepción del impacto del uso de plataforma de inteligencia artificial como apoyo en las políticas públicas, en el órgano de control y evaluación gubernamental del H. Ayuntamiento de Hermosillo, en el Estado de Sonora, México” (tesis de Doctorado en Administración Pública, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C., 2020).



Eso puede considerarse relevante, ya que, según Aguilar y Lima<sup>9</sup>, la agenda de gobierno utiliza “las demandas de varios grupos de la población y el gobierno”, que pugnan “por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas”<sup>10</sup>, pero si no hay presiones de grupos organizados eso solo puede significar que (a) los fines del gobierno están siendo cumplidos; o (b) los grupos no están cumpliendo su papel de aglutinar las demandas de sus representados.

El hecho es que ha aumentado tanto la variedad de grupos y la variedad de demandas que no hay tiempo ni recursos suficientes para detectar, analizar, evaluar y providenciar medidas correctivas para los innúmeros grupos que actualmente conforman la sociedad, cada uno con innúmeras demandas; temas como cuidados socioambientales, control de grupos de odio, derechos de minorías etc., no consiguen ser analizados con la velocidad ni la profundidad suficientes.

Eso provoca que muchos grupos, con nuevas demandas y nuevos intereses, se sientan desfavorecidos, sin igualdad de condiciones dentro de la sociedad, lo que no es adecuado, pues según Omar Guerrero, “el estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual”<sup>11</sup> y grupos desfavorecidos no otorgan su consenso a tal dominación, lo que inhibe el desarrollo de la sociedad.

El cuadro presentado por esa investigación muestra la percepción de que el funcionamiento de la estructura de administración pública no parte de reclamos grupales externos, pues se basa en su propia detección y evaluación de las situaciones problemáticas, probablemente no por fallas de la administración pública, sino porque los grupos que antaño alimentaban la estructura del estado para que se elaboraran las políticas públicas ya no cumplen su función.

En este aspecto Pasquino proporciona un argumento claro, al especificar las tres interrogantes con respecto a los participantes de grupos que pretenden influenciar las acciones del estado: “1) ¿dónde adquirieron sus capacidades cívicas?, 2) ¿dónde recibieron el impulso al compromiso?, 3) ¿quién los reclutó?”<sup>12</sup>. En décadas anteriores la respuesta a tales interrogantes mencionaba escuelas, sindicatos, partidos políticos, asociaciones religiosas, etc. Sin embargo, actualmente las capacidades cívicas ya no se adquieren en tales locales, sino que se adquieren en redes sociales, en grupos de Whatsapp, etc. En esos

---

9 Carlos Aguilar Astorga y Lima Facio, ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009. [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

10 Ídem.

11 Omar Guerrero Orozco, *Principios de Administración Pública* (1ª ed., Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública, 1997).

12 Gianfranco Pasquino, *Nuevo Curso de Ciencia Política* (1ª ed., México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2014), p. 102.

mismos locales también adquieren el impulso al compromiso, siendo que la diferencia es que, por primera vez, quien los recluta es diferente de quién aparece suministrando capacidades cívicas o impulso al compromiso, pues pueden ser reclutados por grupos o intereses no necesariamente favorables a lo que el individuo desea.

Así, la discusión se centra alrededor de la manera en la que el Ejecutivo recibe las informaciones, los datos, la descripción de situaciones y lo que sea relevante para que se considere importante una situación, lo suficiente como para realizar ajustes o crear nuevas políticas públicas. Tradicionalmente eso se hacía a través de participación política, grupos, movimientos etc., pero habiendo concluido que en México no hay partidos, ni sistemas partidistas, ni representación adecuada, el resultado es que el Ejecutivo tiene el poder y tiene la responsabilidad, pero sin los instrumentos y sin el conocimiento necesarios para elaborar, implantar, evaluar o ajustar políticas públicas eficientes y eficaces.

Se puede afirmar que el Ejecutivo poco conoce de la realidad de los inúmeros grupos de la sociedad, pues como lo señala Ziccardi, hay tres factores que inhiben ese conocimiento: (1) históricamente existe una “subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares que politizaban el ejercicio de los derechos básicos”<sup>13</sup>; (2) los servidores ni siempre están bien preparados para analizar esa realidad externa, pues los servidores son reclutados por “criterios de pertenencia política o lealtades a grupos y personas en lugar de adoptar criterios de calificación profesional para las funciones a desempeñar”<sup>14</sup>; y (3) cuando hay reuniones y debates para conocer la realidad, resultan ser solamente proforma, para guardar las apariencias, pues son eventos “destinados a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental, lo cual genera apatía y desinterés en gran parte de la ciudadanía”<sup>15</sup>.

En síntesis: en México el Ejecutivo parece escuchar solamente lo que desea oír, y no existe suficiente información sobre porque los servidores públicos son pocos y no poseen instrumentos ni capacitación para detectar y analizar la realidad, por lo que resulta fácil sustituir el ejercicio de la función por actividades y eventos placebo.

La realidad de los diferentes grupos de la sociedad solo aparece en los nuevos canales y mecanismos de tecnología y son ignorados temporal o permanentemente por incapacidad de las estructuras responsables en el Ejecutivo; la carga para los administradores públicos parece estar demasiado pesada, demasiado variada y demasiado intensa y no puede ser trabajada solamente por los cuadros de servidores, por más bien preparados e intencionados que estén. El vacío de la función de aglutinadores de viejos grupos, como

13 Alicia Ziccardi, “Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI”, *Papeles de Población* 14, núm. 58 (2008): pp. 127-139. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252008000400007](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400007)

14 Ídem.

15 Ídem.

sindicatos, partidos, asociaciones, etc., solo aumenta el peso de la responsabilidad para el estado.

Ese, naturalmente, es un riesgo nacional, pues la estabilidad social es un prerrequisito para el desarrollo del país. Por esa razón, sabiendo que se vuelve necesario crear mecanismos que le ayuden al Estado a visualizar y comprender mejor las nuevas configuraciones sociales, económicas y tecnológicas la pregunta que condujo la investigación era si las estructuras de la administración pública perciben esos mecanismos como factibles y si los aceptarán u obstaculizarán en su implantación y funcionamiento.

La encuesta tenía el objetivo de saber si existe espacio para una IA que recolecte, analice y recomiende con base en las necesidades de los ciudadanos y si tal tecnología tendría la aceptación y el apoyo de los servidores públicos. Los resultados mostraron que los servidores encuestados sí piensan que la inteligencia artificial es un avance tecnológico que es posible y puede colaborar con la administración pública (94.4%) y que tal colaboración tendrá utilidad total o parcial en sus actividades (88.9%). Perciben, también, que habrá algunas resistencias (58.3%) o que su implantación no será rápida (27.8%), pero que tal mecanismo es posible y necesario para México (88.9%).

Parafraseando a Galindo Camacho, hoy tenemos un estado que se ve desbordado porque la sociedad evolucionó y sus exigencias están cambiando con frecuencia y eso “le obliga a tener requerimientos que no tenía en otra época y que ahora debe resolver para no verse desbordado”<sup>16</sup>. Esa es el meollo de la definición de políticas públicas según Ruiz y Cadénas, cuando afirman que las políticas públicas “tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios (...) tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad”.<sup>17</sup> Naturalmente cambió el concepto de bienes y servicios, pues si antes se hablaba de caminos y energía eléctrica, ahora se le han agregado nuevos elementos, como cargadores de autos eléctricos y acceso a internet, pero no solo eso, pues también cambió la cantidad y la naturaleza de los grupos a que se refieren los autores antes mencionados. Un estado desbordado no tiene condiciones de cumplir con la definición de Ruiz y Cadénas.

Esa definición podrá orientar el desarrollo de una plataforma de inteligencia artificial para servir de apoyo a la administración pública en la elaboración, implantación, evaluación y ajuste de las políticas públicas y acciones gubernamentales. Al parecer, solo un mecanismo de ese tipo tendría condiciones de atender la gran multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de los inúmeros grupos y personas que integran una sociedad.

---

16 M. Galindo Camacho, *Teoría de la administración pública* (México: Editorial Porrúa, 2000): p. 107.

17 Domingo Ruiz López y Carlos Eduardo Cadénas Ayala, “¿Qué Es Una Política Pública?”, *IUS Revista Jurídica de Universidad Latina de América*, (2004). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QUÉ\\_ES\\_UNA\\_POLÍTICA\\_PÚBLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QUÉ_ES_UNA_POLÍTICA_PÚBLICA.pdf)

Experiencias iniciales de aplicación de la inteligencia artificial en gobiernos se han orientado precisamente a la naturaleza del estado, o sea, acciones en seguridad y justicia, como fue visto en la justificación de esta investigación. Reconocimiento facial, vigilancia policíaca inteligente y otras aplicaciones son parte de la rutina en gobiernos de democracias plenas. Su aplicación específica en la impartición de justicia de los países es un botón de muestra relevante, pues países como el Reino Unido enfrentan una enorme cantidad de procesos y fuertes dificultades para garantizar el acceso por parte de los ciudadanos. Tan solo en India se acumulan más de 20 millones de casos para ser leídos, analizados, depurados y juzgados, en un proceso manual que hace que algunos tarden más de 10 años<sup>18</sup>.

Resumidamente, el uso de mecanismos basados en inteligencia artificial se percibe como algo inevitable y necesario entre los servidores del sector encuestado. El hecho de que la sociedad se ha vuelto más compleja solo realza la necesidad de equipar las estructuras de la administración pública con mecanismos eficaces y eficientes para que las políticas públicas realmente contribuyan con el desarrollo del país, al ser elaboradas, implementadas y evaluadas con conocimiento y análisis de la realidad de la sociedad y los grupos que la componen.

La automatización inevitable de tareas en la administración pública puede ser fácilmente iniciada por mecanismos tecnológicos basados en inteligencia artificial, lo que no será visto como un cambio significativo, ya que las funciones continúan siendo ejecutadas. Sin embargo, el solo hecho de aplicar mecanismos de IA implica que las organizaciones deberán implantar una gobernanza de datos que, aunque incipiente, podrá ser el punto de partida para aplicaciones más complejas; así, conforme aumente la capacidad de colecta y análisis de datos de las tecnologías utilizadas también aumentará el potencial de análisis y recomendaciones de la tecnología, hasta asumir y cambiar funciones que actualmente no se realizan o son realizadas manualmente. Resta saber si los servidores de la administración pública detectarán a tiempo ese cambio y se prepararán para las nuevas estructuras y soluciones. Sin términos medios, los profesionales de la gestión pública solo podrán ser precavidos o sorprendidos. Los precavidos podrán liderar el proceso de implantación de IA; los sorprendidos solo reconocerán la nueva situación cuando sea evidente que es demasiado tarde.

### III. CONCLUSIÓN

No es posible implantar soluciones sencillas de automatización sin iniciar un proceso serio de gobernanza de datos que primeramente recolecte y posteriormente analice los

---

18 Vishi Doshi, "India's Long Wait for Justice: 27m Court Cases Trapped in Legal Logjam", *The Guardian*, 5 de mayo de 2016, acceso el 30 de agosto de 2020. <https://www.theguardian.com/world/2016/may/05/indias-long-wait-for-justice-27-million-court-cases-trapped-in-a-legal-logjam>

datos electrónicos que antes se trabajaban en formas físicas e impresas; una vez cumplida esa etapa, será posible implantar tecnología de inteligencia artificial que recomiende acciones y medidas, compatibles con las políticas públicas establecidas.

#### IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio. “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?” *Contribuciones a Las Ciencias Sociales* (septiembre de 2009).

Delgado Saldívar, Daniel. “Percepción del impacto del uso de plataforma de inteligencia artificial como apoyo en las políticas públicas, en el órgano de control y evaluación gubernamental del H. Ayuntamiento de Hermosillo, en el Estado de Sonora, México”. Tesis de Doctorado en Administración Pública. Instituto Sonorense de Administración Pública A.C. Octubre de 2020.

Doshi, Vishi. “India’s Long Wait for Justice: 27m Court Cases Trapped in Legal Logjam.” *The Guardian*, 5 de mayo de 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/may/05/indias-long-wait-for-justice-27-million-court-cases-trapped-in-a-legal-logjam>.

Galindo Camacho, Miguel. *Teoría de la administración pública*. México: Editorial Porrúa, 2000.

Guerrero Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*. 1ª ed. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia, 1997.

Llobet, Clara Dini. “¿Sufres El Síndrome de la rana hervida?”. *Psicopedia* (agosto de 2016). <https://psicopedia.org/6391/sindrome-rana-hervida>

Núñez Armas, Juan Carlos. “Inteligencia Artificial en la Administración Pública”. Acceso el 12 de julio de 2021. <https://planamayor.com.mx/inteligencia-artificial-en-la-administracion-publica/>

Pasquino, Gianfranco. *Nuevo curso de ciencia política*. 1ª ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2014.

Ruiz López, Domingo y Cadenas Ayala, Carlos Eduardo. “¿Qué Es Una Política Pública?”. *IUS Revista Jurídica Universidad Latina de América* (2004).



## **Presentación a la actualización del tomo I denominado: el Gobierno Municipal en Sonora de la colección de estudios municipales**

Hace aproximadamente nueve años que abordamos en la Academia de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales de la Unidad Regional Centro URC de la Universidad de Sonora, la “Colección de Estudios Municipales del Estado de Sonora”, habiéndose iniciado la colección con el tomo I: *El Gobierno Municipal en Sonora*.

Por el transcurso del tiempo, amerita la revisión del tomo precitado, a efecto de que se adecúe a las reformas constitucionales y legales que se han publicado desde el 2012 a la fecha y que impactan en las referencias de los cuatro capítulos que integran su contenido. A continuación haremos en cada uno de los capítulos que lo integran las adecuaciones al marco normativo.

En el primer Capítulo, intitulado “El Municipio, conceptos generales”, se mantiene con los mismos apartados. Concepto etimológico de municipio, definición, la naturaleza jurídica del municipio, el concepto de la autonomía municipal en el derecho mexicano; se hacen las adecuaciones a la legislación, es decir, la referencia al Código Civil Federal en relación a que se reconocen, entre otras personas, –Nación (federación), los estados y los municipios– como personas morales. Igualmente, se hace mención a las reformas que ha tenido el Artículo 115 Constitucional, de trece que se reseñaron en la primera edición del tomo I, las que se hicieron en 2014, 2016, 2020 y 2021, respectivamente, dando actualmente un total de 17, 3 sobre las materias de: la laicidad en la forma de gobierno; la elección consecutiva o reelección de los integrantes de los ayuntamientos; la paridad en la integración de los ayuntamientos; en la planeación de los centros de población, la inclusión de los criterios de movilidad y seguridad vial.

---

3 1ª Reforma DOF 20-08-1928; 2ª Reforma DOF 29-04-1933; 3ª Reforma DOF 08-01-1943; 4ª Reforma DOF 12-02-1947; 5ª Reforma DOF 17-10-1953; 6ª Reforma DOF 06-02-1976; 7ª Reforma DOF 06-12-1977; 8ª Reforma DOF 03-02-1983; 9ª Reforma DOF 17-03-1987; 10ª Reforma DOF 23-12-1999; 11ª Reforma DOF 14-08-2001; 12ª Reforma DOF 18-06-2008; 13ª Reforma DOF 24-08-2009; 14ª Reforma DOF 10-02-2014; 15ª Reforma DOF 29-01-2016; 16ª Reforma DOF 06-06-2019; 17ª Reforma DOF 18-12-2020. Cámara de Diputados. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).06-07-2021.

En el capítulo segundo, denominado “La competencia del municipio”, se conservan los mismos apartados: Régimen Municipal; la competencia municipal, sus generalidades, características y definición. Lo que se actualiza es la referencia al Artículo 115 constitucional con las reformas a partir del 2014; y, en especial, las reformas al Artículo 73, respecto de las diversas materias en las que, mediante las leyes generales, de coordinación o de bases, le confieren competencia a los municipios,<sup>4</sup> y esta se ha venido ampliando sobre todo en materias especializadas, lo que se traduce que asumen mayores responsabilidades y dado lo complejo de las mismas, origina que muchos de los municipios por la falta de estructuras administrativas y recursos humanos puedan ejercer adecuadamente dichas funciones.

En el capítulo tercero, relativo al Gobierno Municipal, se conservan los mismos apartados: formas de gobierno municipal; sistema del mayor y del concejo, el sistema de comisión; el régimen de gerente; el del sistema de presidente municipal y ayuntamiento; el municipio mexicano y su forma de gobierno, con especial referencia al gobierno municipal en el Estado de Sonora, describiendo, de acuerdo al marco constitucional y legal local, las principales funciones del ayuntamiento, y de sus integrantes: presidente municipal, síndico y regidores. Destaca en la reforma la forma de sesionar para incluir la figura de Ayuntamiento Abierto, sesiones que serán públicas. Además, las sesiones del Ayuntamiento serán presenciales o virtuales. Asimismo, se aumenta el número mínimo de comisiones, que eran cinco, aumentándose con la de Anticorrupción, sin perjuicio de las que se creen en el Reglamento Interior. Asimismo, se hacen las actualizaciones a di-

---

4 Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: XXIII (Guardia Nacional); XXIII Bis. (materia de seguridad privada); XXIV (Sistema Nacional Anticorrupción); XXV (función educativa); XXVIII (contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial; armonización contable); XXIX-C (materia de asentamientos humanos, así como en materia de movilidad y seguridad vial); XXIX-F (materia ciencia, tecnología e innovación, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación); XXIX-G (protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico); XXIX-I (materia de protección civil); XXIX-J (cultura física y deporte); XXIX-K (en materia de turismo); XXIX-N (fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa); XXIX-Ñ (en materia de cultura); XXIX-P (en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte); XXIX-R (leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales); XXIX-S (transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno); XXIX-T (la organización y administración homogénea de los archivos); XXIX-V (responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación); XXIX-W (materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas); XXIX-X (en materia de derechos de las víctimas); XXIX-Y (materia de mejora regulatoria); XXIX-Z (en materia de justicia cívica e itinerante). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> 07072021

versos numerales que están reseñados en las facultades del Ayuntamiento (Artículo 61 LGAM). Sobresale la adopción del principio de paridad de género en la designación de las y los titulares de las dependencias de la administración pública municipal directa.

Y, en el capítulo cuarto, relativo a la administración pública municipal, continúa con los mismos apartados: concepto de administración pública, las diversas formas de organización que adopta la administración a saber: la centralización administrativa, la desconcentración administrativa, la descentralización administrativa por servicio, la descentralización administrativa por región y la descentralización administrativa por colaboración. Igualmente, se estudia la administración pública municipal en Sonora, destacando que esta es directa y paramunicipal. La primera se integra por el mínimo que señalan tanto la Constitución Política del Estado como la Ley de Gobierno y Administración Municipal: la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Jefatura de Policía Preventiva y el Sistema Administrativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental. Además, se examinan las autoridades auxiliares, que adoptan la forma de organización desconcentrada como lo son las comisarías y las delegaciones municipales. Igualmente, se aborda el tema de la administración pública paramunicipal, la cual se integra con los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos, así como las relaciones y la intervención del ayuntamiento y el presidente municipal en el sector paramunicipal y las formas de extinción de las entidades paramunicipales. Se actualizan los numerales reformados, como serían dentro de las obligaciones de la Tesorería (Artículo 92, fracciones IV y V de la LGAM).

Se agregan algunas leyes derivadas de leyes generales que le señalan atribuciones a los municipios, en materias de: Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Sonora, la Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora y Ley de Archivos para el Estado de Sonora, con el objetivo de promover gobiernos eficientes y eficaces, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), con participación ciudadana, innovación, transparencia y rendición de cuentas.<sup>5</sup> Agradezco a la doctora Adria Velia González Beltrones, Presidenta de la Academia de Derecho administrativo su invaluable apoyo brindado para hacer posible esta actualización del primer tomo cuaderno de la “Colección de Estudios Municipales del Estado de Sonora”.

La autora  
Doctora María Inés Aragón Salcido  
Verano de 2021

<sup>5</sup> Alianza para el Gobierno Abierto | México Digital | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)





# El Gobierno Municipal en Sonora

## The Municipal Government in Sonora

María Inés Aragón Salcido<sup>1</sup>

### CAPÍTULO I

#### El Municipio: Conceptos Generales

##### I. Concepto etimológico de Municipio

La palabra Municipio procede del Latín, del sustantivo *munus* y del verbo *capere*; el primero hace alusión a cargas u obligaciones, y el segundo, se refiere a hacerse cargo de algo. Con el término *municipium* se "...definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades".<sup>2</sup> En consecuencia, el concepto *múnicipe*, se refiere tanto a los gobernantes como a los habitantes del municipio.

El tratadista mexicano Carlos F. Quintana Roldán, señala que la mayoría de los investigadores de la historia municipal coinciden en "... afirmar que el Municipio, como institución jurídica y social surgió con el Derecho Romano, particularmente en el momento de la expansión del imperio en los primeros años de nuestra era. En el genio latino se conjugaron, por una parte, el claro realismo político y, por otra, la idea pragmática de la administración de las ciudades, resultando así el ámbito de lo municipal, que se circunscribió al manejo de las cuestiones locales, sin interferencia de otras entidades del Estado, por así convenir a la propia "razón de estado" del Imperio."<sup>3</sup>

---

1 Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Orcid:0000-0002-5212-502X, Miembro Fundadora del Instituto Sonorense de Administración Pública A.C., correo: minesaragon@hotmail.com

2 Joan Corominas and José A. Pascual, *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*, vol. IV (Barcelona: Editorial Planeta, 1980), p. 115, citado en Carlos Quintana Roldán, *Derecho municipal* (México: Editorial Porrúa, 1st ed., 1995), p. 1.

3 *Ibidem*, p. 2.



## 1. Definición

Existen muchas definiciones del municipio, tanto en el derecho comparado como en el derecho nacional. En este apartado, tomamos algunas definiciones de autores y de diccionarios mexicanos:

Según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, el municipio “...es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la Federación.”<sup>4</sup>

Para Don Moisés Ochoa Campos, “El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local,...es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.”<sup>5</sup>

El tratadista Carlos F. Quintana Roldán sostiene que “El Municipio es la Institución Jurídica, Política y Social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.”<sup>6</sup>

Juan Ugarte Cortés ofrece un ensayo de definición, del municipio mexicano, de la manera siguiente: Dice: “Es una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al (sic) que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente.”<sup>7</sup>

Teresita Rendón Huerta lo define diciendo: “Municipio es la entidad político- jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”<sup>8</sup>

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, *Nuevo diccionario jurídico mexicano* (México: Porrúa, 2001): p. 2568.

5 Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal* (México: Porrúa, 1985): p. 23.

6 Quintana Roldán, Carlos F., Op. cit., nota 1, p. 6.

7 Juan Ugarte Cortés, *La Reforma Municipal* (México: Porrúa, 1985): p. 203.

8 Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho municipal* (México: Porrúa, 1985): p. 13.



## 2. La Naturaleza Jurídica del Municipio

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reconocerse que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida, según los principios de la Ley Fundamental -Artículo 40-, se está admitiendo la personalidad de la federación, de los estados y de los municipios; a mayor abundamiento: el artículo 115 constitucional acota, en su fracción II, que “los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, con lo cual, se considera que la doctrina y el derecho positivo, institucionalizan los tres niveles de Gobierno en México. Además, los artículos 120 del Código Civil, para el Estado Libre y Soberano de Sonora y 25 del Código Civil federal, los reconocen, entre otras personas, -Nación (federación), los estados y los municipios- como personas morales, las que obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

Al Municipio se le reconoce como persona jurídica colectiva de derecho público. Señala el Doctor Miguel Acosta Romero, en su Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, que las personas jurídicas colectivas tienen ciertas características que son:

- 1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad común...
- 2.- La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes...
- 3.- Denominación o nombre...
- 4.- Símbolos nacionales... (Escudo Municipal)
- 5.- Ámbito geográfico y domicilio...
- 6.- Elemento patrimonial...
- 7.- Régimen jurídico propio...
- 8.- Objeto...
- 9.- Órganos de representación y administración...
- 10.- Fines.<sup>9</sup>

La personalidad jurídica “...hace que el municipio sea un ente jurídico susceptible de derechos y obligaciones, con facultades de contar con un patrimonio propio y con libre disposición de su hacienda. Además, tiene nombre que lo identifica y lo diferencia de otras entidades y, finalmente, tiene un domicilio para su órgano de gobierno que es el ayuntamiento y que se denomina comúnmente cabecera municipal”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Miguel Acosta Romero, *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General (México: Editorial Porrúa, 1996): 56-58.

<sup>10</sup> Quintana Roldan, Carlos F., Op. cit., nota 1, p. 23.

También apunta Carlos F. Quintana Roldán que el órgano representativo del municipio es el ayuntamiento, quien ejerce esta facultad por conducto del o la presidente(a) municipal, quien funge como representante legal por disposición de las leyes orgánicas o códigos municipales, aunque también en muchos de ellos se reconoce al o la Síndico(a) Municipal como el representante legal del ayuntamiento, o a las o los Tesoreros(as) Municipales como representantes de la hacienda municipal, sin perjuicio de la delegación de facultades del ayuntamiento a diversos órganos de la administración pública municipal e incluso del otorgamiento de poderes, según las necesidades de representación en diversos asuntos jurisdiccionales o administrativos.

### 3. La Autonomía Municipal en el Derecho Mexicano

#### A. El concepto de autonomía municipal

Es pertinente apuntar lo que se entiende por autonomía. Esta palabra proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: autós, que significa propio; y nómos, que significa ley; es decir, autonomía es la posibilidad de darse la propia ley. “Ser autónomo supone ausencia de tuteladas..., aunque se tenga un control de tutela mediatizada”.<sup>11</sup>

Fernando Albi, en su obra sobre Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, 1955, dice:

La facultad de crear Derecho no es exclusiva del Estado. La tienen también ciertas colectividades jurídicamente organizadas que actúan como Administración Pública y, concretamente, los Municipios. Pero esta capacidad para producir normas jurídicas obligatorias de carácter general, al relacionarse con el principio de la autonomía, ha derivado en la América hispana a excesos, por lo menos terminológicos, con los que no podemos estar conformes.

...encontramos un conjunto de legislaciones, en aquellos países, que al referirse a los acuerdos de carácter general de los organismos municipales los denominan <LEYES> y <actos legislativos>, haciendo mención continua, en su articulado, de la función legislativa de los Municipios. No desconocemos la distinción entre la ley <material> y la ley <formal>, ni la identidad, en el primer aspecto, entre la ley propiamente dicha y el Reglamento u Ordenanza, habiendo sido necesario para la caracterización de estos últimos enfocarlos desde un punto de vista formal, considerándose, con Esmein, como <legislación secundaria, derivada y complementaria>, o con Cammeo, como <disposiciones generales y abstractas que emanan de un órgano administrativo sin consentimiento de los órganos legislativos>; La verdadera, la única fórmula de la autonomía municipal consiste, como hemos dicho, en que sea el propio municipio quien establezca su ley orgánica y funcional sin intervención de ningún organismo extraño,

11 Pedro Torres Estrada, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección, estudio comparado de los supuestos español y mexicano* (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005), 27.



lo cual sólo en algunas Cartas norteamericanas podemos encontrarlo en toda su pureza. Es el Charter system una de las más interesantes conquistas del magnífico movimiento municipalista de aquel país, en sus esfuerzos para conseguir el máximo de emancipación municipal, y consiste en el establecimiento de un sistema de constituciones específicas otorgadas por las legislaturas de los Estados a los núcleos urbanos que se encuentren en determinadas condiciones. ...La Carta, tal como la define Munro, <es un instrumento escrito que constituye a una comunidad en Municipio, organiza su sistema de gobierno, le asigna una competencia, con las correspondientes limitaciones; siendo otorgada por la autoridad del Estado con carácter de Estatutos> Se sujetan las mismas a modalidades que podemos resumir así:

a) *Special charter system*: En el mismo la Legislatura del Estado otorga un texto especial a cada población que lo solicite.

b) *Optional charter plan*: La Legislatura prepara diversos modelos de Carta, redactados de antemano, entre los que pueden elegir los solicitantes.

c) *Home rule charter plan*: Iniciado en el Estado de Missouri en 1875, entran el chartermakingpower, es decir, la atribución a los electores del Municipio de la facultad de redactar y sancionar su propia constitución urbana, sin ninguna intervención tutelar. Sólo en el *home rule plan* encontraremos las funciones autolegislativas que entrañan la esencia de la autonomía.

En el mundo hispánico, a pesar de las numerosas afirmaciones teóricas del principio de la autonomía, puede decirse que el régimen de Carta ha permanecido inédito hasta la fecha. Lo encontramos únicamente, en Cuba, en el Estado de Río de Grande do Sul (Brasil) y en España.<sup>12</sup>

En relación con lo anterior, conviene precisar el concepto de autarquía, que proviene del griego y que significa bastarse a sí mismo, para no confundirlo con el de autonomía, esta "...tiene una carga política e idea de gobierno, mientras que la autarquía denota una carga eminentemente económica y administrativa".<sup>13</sup>

Apunta Fernando Albi, en la obra antes citada, respecto la autonomía municipal, "nos encontramos -afirma Raggi- frente a un concepto que se pliega y presta a las más variadas interpretaciones; ...cada individuo, cada grupo social, cada partido, los ha forjado a su placer, según un ideal preconcebido, de acuerdo con el sistema preferido, a causa de la indeterminación de su significado... Santi Romano, ...declara que la autonomía... se ha convertido en una de esas palabras de batalla, ...con las que se trata de defender y justificar, ...todas aquellas reformas de orden político y administrativo que en determinado período se llevan a cabo para lograr el máximo bienestar social".<sup>14</sup>

---

12 Albi, Fernando. *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico* (España: Aguilar, 1955): 80, 81, 82, 86, y 87.

13 Torres Estrada, Pedro, Op.Cit., nota 10, p. 27.

14 *Ibíd*em, nota 11, p.51.

Según Carlos F. Quintana Roldán, “El principio de la autonomía se inscribe en el de las relaciones del Municipio con el Estado. ...que van desde la dependiente centralización hasta la máxima descentralización, que es la autonomía y, en consecuencia, los regímenes políticos atribuyen diversa naturaleza jurídica a los entes locales, originándose distintas relaciones entre ellos y el Estado... “centrípetas” o centralizadoras y “centrífugas” o descentralizadoras, que claramente define Maurice Hauriou”.<sup>15</sup>

Teresita Rendón Huerta, apunta en su obra sobre Derecho Municipal “Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio”.<sup>16</sup>

Quintana Roldán también señala: “La legislación europea afirmó la autonomía municipal, incluyendo tal prerrogativa en diversas constituciones: en Francia (1946); Italia (1948) y Alemania Federal (1949), según lo indica Daniel Hugo Martins. Se agrega a ello la Constitución Española de 1978, que en su artículo 140 así lo dispuso. ...De igual modo, importantes instituciones municipalistas, como la Unión Internacional de Villas, y Poderes Locales y el Consejo de las Comunas de Europa, postulan la defensa de la autonomía municipal. ...Recientemente, se aprobó, ...en 1981, ...la resolución sobre los principios de la autonomía local, en cuya virtud se decidió someter al Comité de Ministros el Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local... Si bien queda clara la intención del municipalismo, debe destacarse que en países europeos, como también en americanos, a pesar de la afirmación de la autonomía mediante los textos constitucionales, existe una legislación paralela centralizadora, y en algunos casos la asunción de competencias locales por parte de los poderes centrales, que dificultan la vigencia completa de la autonomía municipal... Por cuanto hace al continente americano, encontramos, por ejemplo que el municipio norteamericano se configura con las ideas del self government inglés, aunque con particularidades propias de sino más democrático, como lo señala Austin F. Macdonald:

Después de la revolución de independencia las legislaturas estatales quedaron como herederas del privilegio real de crear municipios. ...Pero la nueva práctica-incorporación legislativa de las municipalidades- originó la costumbre de que la creación de una municipalidad se hiciera por medio de una ley de la legislatura estatal, ley que, como cualquier otra de la misma categoría, podía ser modificada por la legislatura a voluntad. ...Poco a poco las legislaturas adquirieron el hábito de disponer con todo detalle de las actividades municipales, por triviales que fueran. ...Por eso se explica que el sentido de la lucha por la autonomía municipal fuera el de terminar con tan grandes intervenciones de las legislaturas locales, para afirmar el control de la ciudad por autoridades locales independientes...En la segunda mitad del siglo XIX la crisis de las instituciones locales americanas era completa y el sistema imperante designado como spilsystem, se fue comenzando a modificar dada la lucha sostenida por

15 Quintana Roldán, Carlos F., Op. cit., nota 1, p.181.

16 Rendón Huerta Barrera, Teresita, Op. cit., nota 7, p. 132.



las ciudades y los doctrinarios. Ese fue el comienzo del notable aporte norteamericano a la ciencia municipal.

...Estos principios autonómicos defendidos por municipalistas de la talla de Goodrow, Rowe, Wilcox, Deming y Munro no siempre fueron una realidad.

...A pesar de esto, la doctrina norteamericana ha sido fundamental en la caracterización de la autonomía municipal y su influencia muy importante en el pensamiento municipalista latinoamericano”.<sup>17</sup>

En la obra de Carlos Quintana Roldán se señala que las teorías norteamericanas fueron profundizadas por las declaraciones de los congresos municipales interamericanos, celebrados en La Habana, Santiago de Chile, Nueva Orleans, Montevideo y Panamá, en 1938, 1941, 1950, 1953 y 1956, respectivamente; destaca, el reconocimiento de la triple autonomía: Política, administrativa y financiera, reiterándose, que “...La autonomía significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras”.<sup>18</sup> La experiencia brasileña es muy interesante, pues la Constitución Federal establece que la República de Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios. A éstos, les confiere facultades para legislar en asuntos de interés local.

## **B. La autonomía municipal en el derecho mexicano**

Las bases del Municipio en México se encuentran contenidas en el artículo 115 Constitucional. En dicho numeral se habla de municipio libre,<sup>19</sup> pero no de autonomía. Al respecto, es pertinente acudir al Dictamen elaborado por los diputados constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, en relación con la propuesta de reformas a la Constitución de 1857, del Presidente Venustiano Carranza, al Constituyente de 1916-1917, que señalaba:

La diferencia más importante y por lo tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también

---

17 Quintana Roldan, Carlos F. Op. cit., nota 1, pp. 185, 189, 190, 191 y 193.

18 *Ibíd.*, p. 129 y 193.

19 Comenta que en el artículo 115 “no se establece ninguna conceptualización”, ni tan siquiera se encuentra dicho término en todas las legislaciones de los estados federados”. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, editorial Porrúa, segunda edición, 2004, p.59.

debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.<sup>20</sup>

“En este sentido, el texto del artículo 115 propuesto por los citados constituyentes significaba un salto...cualitativamente trascendente: se caracterizaba al municipio como Libre para todos los efectos que la expresión pudiera significar comenzando por prohibir autoridad intermedia alguna –libertad o autonomía política -entre el ayuntamiento y la autoridad estatal; se atendía a su hacienda, asegurándole sus ingresos –libertad o autonomía económica -; se le reconocía personalidad jurídica - libertad o autonomía jurídica -; y se reconocía a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como instancia recurrente para el caso de conflicto entre las autoridades estatales y la organización municipal.<sup>21</sup> Sin embargo, el texto propuesto por la Comisión no fue aprobado, quedando los municipios limitados en lo que toca a la formación de su hacienda, pues se dispuso que ésta se formara de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los Estados. De esa época a la fecha se han instrumentado diecisiete reformas<sup>22</sup> al artículo 115 constitucional, de las cuales ninguna incorpora el concepto de autonomía que hemos comentado en el marco del derecho comparado, es decir, el reconocimiento de la facultad para expedir reglas de carácter general tanto desde el punto de vista formal como material”.<sup>23</sup>

Sobre el concepto de autonomía, Miguel Acosta Romero apunta en su obra de Derecho Administrativo:

Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas\* territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclu-

20 María Inés Aragón Salcido, “El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?” (tesis doctoral, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1995): 34-35.

21 *Ibidem*, pp. 36 y 37.

22 1ª Reforma DOF 20-08-1928; 2ª Reforma DOF 29-04-1933; 3ª Reforma DOF 08-01-1943; 4ª Reforma DOF 12-02-1947; 5ª Reforma DOF 17-10-1953; 6ª Reforma DOF 06-02-1976; 7ª Reforma DOF 06-12-1977; 8ª Reforma DOF 03-02-1983; 9ª Reforma DOF 17-03-1987; 10ª Reforma DOF 23-12-1999; 11ª Reforma DOF 14-08-2001; 12ª Reforma DOF 18-06-2008; 13ª Reforma DOF 24-08-2009; 14ª Reforma DOF 10-02-2014; 15ª Reforma DOF 29-01-2016; 16ª Reforma DOF 06-06-2019; 17ª Reforma DOF 18-12-2020. Cámara de Diputados. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).06-07-2021.

23 María Inés Aragón Salcido, *Autonomía Política: La función legislativa del ayuntamiento en México, Federalismo y regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (México: UNAM, 2002), 602.





sivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.<sup>24</sup>

Según Quintana Roldán, se entiende por autonomía municipal: “El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado. ...La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, los siguientes:

**Autonomía política:** Esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

**Autonomía administrativa:** Que entendemos como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social.

**Autonomía financiera:** Que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.”<sup>25</sup>

En este orden de ideas, resulta fundamental plantear de nuevo el tema de la autonomía municipal,<sup>26</sup> es decir, si se reconoce a los municipios expresamente la facultad legislativa en las materias de su ámbito, concepto polémico y que se ha prestado a las más variadas interpretaciones. Lo anterior, ya se ha venido planteando en diversos foros, incluso los partidos políticos más importantes de este país así lo han hecho y, últimamente, se enmarca en una corriente que ha planteado la Conferencia del Municipio Mexicano, mecanismo de coordinación del movimiento asociacionista mexicano, que agrupa a la Asociación de Municipios de México AMMAC, y la Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM, y a la Asociación de Autoridades Locales de México, AALMAC, que entre otros aspectos, impulsa una nueva reforma al artículo 115 constitucional para

---

24 Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo* (Mexico: Edit. Porrúa, S.A., 8ª edic., 1988), 350.

25 Quintana Roldán, Carlos F., Op.Cit., nota 1, pp. 194 y195.

26 “El ayuntamiento elabora leyes, y no reglamentos, como equivocadamente los califica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción II”. Reynaldo Robles Martínez, *El Municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de derecho municipal (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005): p. 444.

que se le otorguen facultades legislativas plenas. Sin embargo, a pesar de ello no se ha llevado a cabo la reforma constitucional y se ha quedado a nivel de discurso político. Por lo tanto, sigue siendo un tema pendiente en la agenda del fortalecimiento del federalismo en México.

## **CAPÍTULO II**

### **La competencia municipal**

#### **I. Régimen Municipal**

Los Municipios son parte del territorio y de la organización política y administrativa de los Estados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las constituciones políticas locales, y se regula su integración, organización y funcionamiento, de acuerdo a lo previsto en las leyes orgánicas municipales o códigos municipales, reglamentos interiores, bandos de policía, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectivas jurisdicciones.

Conforme al artículo 115 Constitucional, se establecen los siguientes lineamientos de su organización y funcionamiento:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

*Párrafo reformado DOF 10-02-2014*

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

*Párrafo reformado DOF 23-12-1999, 06-06-2019*

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

*Párrafo reformado DOF 10-02-2014*



Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

*Párrafo reformado DOF 23-12-1999*

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

*Párrafo reformado DOF 23-12-1999*

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

*Párrafo reformado DOF 23-12-1999*

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

*Párrafo con incisos adicionado DOF 23-12-1999*

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

*Párrafo adicionado DOF 23-12-1999*

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

*Párrafo reformado DOF 23-12-1999*

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;  
*Inciso reformado DOF 23-12-1999*
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;  
*Inciso reformado DOF 23-12-1999*
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;  
*Inciso reformado DOF 23-12-1999*
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;  
*Inciso reformado DOF 23-12-1999*
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.



Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

*Párrafo reformado DOF 23-12-1999*

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

*Párrafo adicionado DOF 23-12-1999*

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

*Párrafo adicionado DOF 14-08-2001*

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo

que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

*Párrafo reformado DOF 23-12-1999, 29-01-2016*

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

*Párrafo reformado DOF 23-12-1999*

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

*Párrafo adicionado DOF 23-12-1999. Reformado DOF 24-08-2009*

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

*Párrafo adicionado DOF 23-12-1999*

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

*Inciso reformado DOF 18-12-2020*

- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.



En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.

*Párrafo reformado DOF 29-01-2016  
Fracción reformada DOF 23-12-1999*

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia.

*Fracción reformada DOF 18-12-2020*

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

*Párrafo reformado DOF 18-06-2008*

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

*Fracción reformada DOF 23-12-1999*

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

*Fracción reformada DOF 17-03-1987*

IX. Derogada.

*Fracción derogada DOF 17-03-1987*

X. Derogada.

*Fracción derogada DOF 17-03-1987*

*Artículo reformado DOF 20-08-1928, 29-04-1933, 08-01-1943, 12-02-1947,  
17-10-1953, 06-02-1976, 06-12-1977, 03-02-1983.<sup>27</sup>*

---

<sup>27</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación (5 de febrero, 1917).

En el texto constitucional también se ocupan de la organización municipal los artículos: 3º, 5º, 16, 21, 27, 31, 36, 41, 73, 79, 105, 108, 116, 117, 123 y 130, lo que viene a confirmar la importancia de este nivel de gobierno.

## II. La Competencia municipal

### 1. Generalidades

El tema de la competencia municipal, es muy importante para el conocimiento del municipio, pues con ello se esclarecen términos y significados, para conocer las atribuciones que le corresponden al ente público que nos ocupa. Así tenemos que algunos tratadistas hablan de “funciones”, otros de “atribuciones”, algunos de “competencia”, “facultades” o “aptitudes”, entre otras acepciones.

La palabra competencia “...encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competencia*, *ae* (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, *apto*, *competente*, *conveniencia*. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: *aptitud*, *habilidad*, *capacidad*, *suficiencia* y *disposición*. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.”<sup>28</sup>

Así pues, el concepto de competencia, al ser trasladado al derecho administrativo, se define como el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo, resultando pertinente hacer mención que el artículo 16 de la Constitución Federal, dispone que nadie pueda ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. Lo anterior sirve para diferenciar el concepto de competencia y capacidad; el primero, usado en derecho público; y el segundo en el derecho privado, que son similares, ya que ambos se refieren a la aptitud de obrar. La capacidad es la regla, en atención a que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba, mientras que la competencia es la excepción, ya que no puede presumirse, siendo necesario que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos, es decir, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza expresamente. A esto se le conoce en la doctrina como principio de legalidad, mismo que genera seguridad jurídica a los administrados.<sup>29</sup>

### 2. Características

La competencia administrativa se caracteriza en su ejercicio por ser obligatoria, ya que las funciones asignadas son para que se cumplan una vez que se actualice el supuesto

<sup>28</sup> Ver Flores García, Fernando, “Competencia”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano A-C*, p. 639.

<sup>29</sup> Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo* (México: Edit. Porrúa, S.A., 5ª edición, 1988), 124.





normativo, por ejemplo: el ayuntamiento está obligado a cobrar el impuesto predial; si se produce una infracción al bando de policía y gobierno, la autoridad municipal debe imponer la sanción y el ayuntamiento está obligado a prestar los servicios públicos a su cargo, que son los reseñados en el artículo 115 constitucional, fracción III. Es importante destacar que, si bien la competencia es una obligación del órgano administrativo, no implica un derecho subjetivo a favor del mismo, pues tal como señala Marienhoff, en su Tratado de Derecho Administrativo “La competencia es un concepto de la esfera institucional, en la cual los derechos subjetivos son desconocidos, porque éstos sólo se dan entre personas. Las instituciones en cuanto tales no pueden ser titulares de derechos subjetivos, salvo el caso de que sean también personas jurídicas, por haberseles reconocido la capacidad jurídica. La competencia concede a la autoridad dotada de ella el derecho... de hacer uso de facultades implicadas en la competencia. Pero la autoridad no tiene derecho a la competencia”.<sup>30</sup>

Otra de las características de la competencia es que es indisponible por parte del titular del órgano, es decir, que la competencia no puede renunciarse, ni ser objeto de contrato o transacción que comprometa su ejercicio.

En su obra de Derecho Municipal, Teresita Rendón Huerta, transcribe las siguientes características de la competencia administrativa:

- “a) Es de carácter público.
- b) Es improrrogable en virtud de sus funciones esenciales de gestores de intereses públicos.
- c) Es inalterable para sus titulares, los cuales no pueden hacer cesión de ninguna facultad que caiga en el ámbito de su competencia.
- d) No puede ser ampliada haciendo suya una autoridad la que es propia de otra.
- e) Es la posibilidad de emanar actos jurídicos, pero no actos materiales.
- f) Se refiere a los órganos y no a sus titulares.
- g) Las infracciones a la misma constituyen ilegalidad de orden público.
- h) Las reglas que la rigen son de estricta aplicación e interpretación.
- i) La irregularidad resultante de una decisión tomada por una autoridad incompetente no puede ser cubierta por una simple ratificación emanada de una autoridad competente, pero, en ciertos supuestos puede serlo por el superior jerárquico.
- j) Es imposible modificarla por contrato.
- k) Constituye una obligación o una carga, pero nunca un derecho subjetivo.”<sup>31</sup>

---

30 Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, T.I (Argentina: Edit. Abeledo Perrot, 1982), 571.

31 Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit., nota 7, p. 175.

Ahora bien, “de acuerdo con nuestro sistema jurídico, la competencia administrativa municipal tiene su origen a nivel constitucional, federal y local; legal, reglamentario y por delegación, así como vía convenios de Derecho Público”<sup>32</sup>.

Por lo que hace a la competencia constitucional ya hemos mencionado que el punto de partida es el artículo 115 constitucional y demás artículos que hacen referencia con materias concurrentes y coordinadas con la federación y las entidades federativas. En lo que concierne a la legal, desde el artículo 115 constitucional se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento y las leyes establecerán sus atribuciones, reconociéndoles la facultad reglamentaria. La competencia legal puede ser: competencia exclusiva, competencia alternativa y competencia colegiada. La primera, se refiere a que la ley atribuye a un órgano la facultad de emitir actos o resoluciones. Por ejemplo la facultad de expedir reglamentos es del ayuntamiento y la de presentar al Congreso del Estado la Iniciativa de ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente. La segunda, la competencia alternativa, es aquella que la ley reconoce la facultad a cualquiera de varios órganos, quienes pueden dictar separadamente el acto o resolución. Como ejemplo citamos las facultades que tiene señaladas las fracciones XIV, XV, XVII, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVIII del Artículo 65 de la LGAM al Presidente Municipal y que también pueden ser ejercidas por los Comisarios Municipales, según lo previsto por el Artículo 102 de la citada Ley.

Y, la competencia colegiada, es cuando la Ley exige la colaboración de una o más autoridades para que el acto sea considerado como emitido legalmente. Por ejemplo en las materias concurrentes o coordinadas en las que intervienen la federación, los estados y municipios<sup>33</sup>. No debe confundirse con la competencia de un órgano colectivo, como es el ayuntamiento, que se integra con el presidente municipal, el síndico y los regidores, que constituyen un solo órgano y su emisión de voluntad es una sola, la del ayuntamiento.

32 Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza, *Compendio de Derecho Administrativo*, 5th ed. (México: Edit. Porrúa, S.A., 2002), 101.

33 Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: fracciones: XXI, inciso a) Leyes Generales; XXIII (Guardia Nacional); XXIII Bis. (materia de seguridad privada); XXIV (Sistema Nacional Anticorrupción); XXV (función educativa); XXVIII (contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial; armonización contable); XXIX-C (materia de asentamientos humanos, así como en materia de movilidad y seguridad vial; XXIX- F (materia ciencia, tecnología e innovación, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; XXIX-G (protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico); XXIX-I (materia de protección civil); XXIX-J (cultura física y deporte); XXIX-K (en materia de turismo); XXIX-L (en materia de pesca y acuicultura); XXIX-N (fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa); XXIX-Ñ (en materia de cultura); XXIX-P (en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte); XXIX-R (leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales); XXIX-S (transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales



Por lo que toca a la delegación de competencia, “...consiste en la transmisión del ejercicio de facultades que un órgano superior hace en favor del inferior, ya sea en forma total o parcial. Esta transmisión no implica que el superior pierda el derecho de actuar en las materias que ha delegado, puesto que al transmitir la competencia el delegante sigue siendo el responsable de su ejercicio, por lo que, en razón de los poderes de vigilancia y de revisión que le otorga su jerarquía, debe mantener el control del ejercicio de las facultades delegadas”.<sup>34</sup>

Comenta José Roldán Xopa, en su obra, “...que la delegación se da de superiores a inferiores jerárquicos y requiere se den las siguientes circunstancias:

1. Que el delegante se encuentre facultado para llevar a cabo tal acto.
2. Que las facultades no sean indelegables.
3. Que se publique el acuerdo delegatorio.
4. Que el delegante conserve sus ejercicios”.<sup>35</sup>

También comenta el doctor Roldán que “la delegación no es una forma de creación de la competencia, opera sobre atribuciones previamente creadas o asignadas”.<sup>36</sup>

La asunción de competencias vía convenio, llamada también coordinación interadministrativa, en virtud de los convenios que celebren los municipios con los estados, pueden asumir funciones estatales. La fracción VII del artículo 116 constitucional establece que:

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

---

de todos los niveles de gobierno); XXIX-T (la organización y administración homogénea de los archivos); XXIX-V (responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación); XXIX-W (materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas); XXIX-X (en materia de derechos de las víctimas); XXIX-Y (materia de mejora regulatoria); XXIX-Z (, en materia de justicia cívica e itinerante). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> 07072021

34 Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, Op.Cit., nota 31 pp. 102 y 103.

35 José Roldán Xopa, *Derecho administrativo*, Colección *Textos Jurídicos Universitarios* (Oxford: Editorial Oxford, 2008), 192.

36 *Ibidem*, p. 194.

“Lo interesante de esta disposición es que, vía convenios, los municipios pueden asumir el ejercicio de las funciones federales que la entidad federativa, en virtud de un convenio con la federación, ha asumido. Este esquema ha sido recogido en las constituciones locales, lo que significa que los municipios, en virtud de los convenios que celebren con los estados, pueden asumir funciones estatales”.<sup>37</sup> En consecuencia, a través de convenios, los municipios pueden ampliar su ámbito competencial.

Otra figura es la avocación, que significa “...el traslado de competencia que se lleva a cabo cuando el ordenamiento prevé que el órgano superior contará, además de las propias facultades, con las de los órganos inferiores que le son adscritos. La adscripción se establece de manera directa por disposición legal o reglamentaria, o bien por medio de un acto administrativo de descripción de unidades administrativas.”<sup>38</sup>

### 3. Clasificación

De acuerdo al sistema tradicional, según Humberto Delgadillo Gutiérrez, la competencia se divide en:

- 1.- Competencia en razón de territorio.
- 2.- Competencia en razón de la materia.
- 3.- Competencia en razón de grado.
- 4.- Competencia en razón de la cuantía.
- 5.- Competencia en razón del tiempo.<sup>39</sup>

La competencia en razón de territorio es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial. Este concepto es aplicable al municipio, toda vez que, dadas la complejidad y extensión de las funciones que ha de realizar, se ve precisado a dividir su actividad entre órganos situados en distintas partes del territorio, para cuyo efecto se divide en delegaciones o comisarías municipales.

La competencia en razón de la materia, que algunos autores la definen también como competencia objetiva, es consecuencia directa de la especialización requerida por la división del trabajo de la función administrativa en determinados asuntos, por lo que cada órgano tendrá una competencia limitada al cumplimiento de determinados fines, que pueden ser relativos a servicios públicos, desarrollo urbano, ecología, etcétera. En la especie, el ayuntamiento es competente para las funciones y servicios públicos que citamos anteriormente, al examinar la competencia municipal en este renglón, derivada del artículo 115 de la Constitución Federal.

37 Trigueros G., Laura. “El Federalismo de Cooperación: Los Convenios.” En *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional: Hacia un Nuevo Derecho Constitucional* (México: Edit. Porrúa, S.A., 1987): 328.

38 José Roldán, op. cit., nota 34, p. 196.

39 Luis Humberto Delgadillo, op. cit., nota 31, p. 102.

Por cuanto a la competencia en razón de grado, que otros la denominan funcional o vertical, tiene su fundamento en el principio de jerarquía, que es un vínculo que liga a las unidades que integran toda organización, colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia, que le da estabilidad y cohesión. En los municipios, el órgano superior lo constituye el ayuntamiento, compuesto por el presidente municipal, el síndico y los regidores, y los órganos subordinados por las dependencias, las que por lo menos son la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, en todo el país, sin perjuicio de que, de acuerdo a mayores necesidades, se creen más dependencias o unidades administrativas; existen también órganos desconcentrados con autonomía técnica y dependencia directa del órgano superior que es el ayuntamiento; y asimismo, puede haber entidades paramunicipales (organismos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritarias y fideicomisos públicos).

La competencia en razón de cuantía, es aquella delimitada entre órganos superiores e inferiores, reservando a los primeros el conocimiento de asuntos de mayor valor económico y los de menor valor a los segundos. La competencia en razón de tiempo. Su ejercicio se encuentra condicionado al tiempo con el que cuenta el órgano para su ejercicio.<sup>40</sup>

## **CAPÍTULO III**

### **El Gobierno Municipal**

#### **I. Formas de gobierno municipal**

En el estudio del gobierno municipal resulta interesante abordar las diversas formas de gobierno municipal que existen, pues es pertinente conocer otros esquemas para comprender mejor el marco jurídico de nuestro país.

Los autores consideran diversas formas de gobierno municipal, siendo éstas: el sistema de comisión, el régimen de gerente o manager, el sistema del mayor y del concejo, y el gobierno por presidente municipal y ayuntamiento.

#### **1. Sistema del mayor y del concejo**

Este sistema tiene como antecedente el modelo inglés y estuvo reflejado durante el régimen de las colonias norteamericanas. Las cartas municipales coloniales establecían que la corporación municipal estaba a cargo de un Concejo donde se concentraban todos los poderes municipales, incluso elegía al alcalde. Posteriormente, fue evolucionando para atemperar la autoridad del Concejo, distribuyendo las funciones municipales entre el Mayor y el Concejo, ambos electos por el pueblo, y "...en consecuencia los Concejos llegaron a ocupar una posición subordinada en el régimen municipal americano".<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ídem, p. 102.

<sup>41</sup> Teresita Rendón, op. cit., nota 7, p. 143.

## 2. Sistema de comisión

Esta forma de gobierno, cuyo antecedente encontramos también en Estados Unidos de Norteamérica, se basó fundamentalmente en la premisa de la igualdad de sus integrantes, es decir, "...la administración de los asuntos de la ciudad, se pone en manos de un pequeño consejo o Commission, directivo todo él y responsable directamente, ante los electores del gobierno de la ciudad. En suma, este consejo es todo el gobierno de la ciudad"<sup>42</sup>. "El principio fundamental aquí es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirían en falta de eficiencia"<sup>43</sup>. Si bien comentan los autores que el gobierno por comisión se inició con buenos resultados en la Ciudad de Galveston, en 1901 "...después de considerar 'los defectos orgánicos y circunstanciales que se advierten en la aplicación del régimen se concluye que es completamente inverosímil que las ciudades americanas –sobre todo las más grandes- encuentren la solución a sus dificultades adoptándolo."<sup>44</sup>

Esta forma de gobierno municipal se caracteriza por "...una completa centralización de poderes –legislativo y administrativo- y una definida determinación de responsabilidades"<sup>45</sup>. Sus integrantes, resuelven por mayoría de votos todos los asuntos de la competencia de la ciudad.

## 3. El régimen de gerente

Esta forma de gobierno municipal, comentan los municipalistas, es una experiencia relevante a principios del siglo XX, en la administración de las ciudades en Estados Unidos, y surgió para resolver los problemas creados por el sistema de comisión. El sistema de gerente o Manager, conocido como jefe de la municipalidad, preside la Comisión con voz pero sin voto, asume las funciones administrativas y le corresponde dirigir los asuntos de la ciudad y es designado por el Concejo; es como las business corporation, donde el Consejo de administración de la empresa designa a su gerente o administrador único, con responsabilidades frente a ésta; el Concejo adopta las resoluciones generales y al Gerente o Manager le corresponde ejecutarlas. En su obra, Teresita Rendón Huerta cita a Maxey, quien resume las características del régimen del manager y son:

- a) Los poderes legislativo y ejecutivo se concentran en un Concejo o Comisión.
- b) La Comisión o Concejo realiza funciones ejecutivas mediante un City manager-gerente municipal-, nombrado libremente por el Concejo o Comisión, que libremente lo separa.

42 *Ibíd*em, p. 141.

43 Carlos Quintana, *op. cit.*, nota 1, p. 204.

44 Teresita Rendón, *op. cit.*, nota 7, p. 142.

45 *Ibíd*em, p.140.



- c) El Manager, como jefe del sistema ejecutivo, nombra y renueva los jefes de departamentos y sus subordinados.
- d) El Concejo o Comisión es un pequeño Cuerpo cuyos miembros, son, generalmente, elegidos, por el Cuerpo Electoral –unificado- todos por todo él.
- e) El Presidente del Concejo es el Mayor de la Ciudad, pero sin poderes especiales.”<sup>46</sup>

Fernando Albi comenta en su obra que esta fórmula tuvo una época de gran expansión (1946), pero posteriormente tuvo su retroceso; fue ampliamente recomendada en el Primer Congreso Panamericano de Municipios en 1938 celebrado en Cuba, “...para la posible adopción en los municipios de América, de este plan democrático y eficiente del gobierno local”.<sup>47</sup>

#### **4. El Sistema de Presidente Municipal y Ayuntamiento**

Este sistema es una combinación, pues tiene su antecedente en el municipio español y las características que se han venido dando a lo largo de la historia del municipio mexicano. Comenta Teresita Rendón Huerta en su multicitada obra, que esta forma “Consiste en la realización de la función pública municipal fundamentalmente a través de dos órganos: uno unipersonal, ejecutor y directivo, llamado Presidente municipal, y otro colegiado, deliberante, preponderantemente legislativo, denominado Ayuntamiento”.<sup>48</sup>

## **II. El Municipio mexicano y su forma de gobierno**

### **El gobierno municipal en el Estado de Sonora**

De acuerdo con los municipalistas, nuestro sistema de Gobierno Municipal es de comisión impropia, (se atribuyen las facultades gubernativas y de administración a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, pero impropio o indirecto porque los integrantes del Ayuntamiento “... tienen status diferenciados y jerarquizados y de ninguna manera igualitarios”).<sup>49</sup> Uno de sus integrantes, El Presidente Municipal, preside al cuerpo de colegiado, y asume el papel ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento, tendiendo voto de calidad en caso de empate.

Los Regidores, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante con atención a su número y “...desempeñan múltiples tareas administrativas y hasta ejecutivas. Es frecuente que en caso de ausencia del presidente municipal lo suplan los re-

---

46 Ídem, p. 140

47 Fernando Albi, op. cit., nota 11, p. 295. Albi, Fernando, Op.Cit., nota 11, p. 295.

48 Teresita Rendón, op. cit., nota 7, p. 146.

49 Carlos Quintana, op. cit., nota 1, p. 207.

gidores en su orden<sup>50</sup>; finalmente, la figura del Síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad, y en el Estado se le confiere el rol de dependencia de la administración pública directa, es decir, realiza funciones administrativas.

El ayuntamiento es un órgano colegiado y con frecuencia se confunde con el municipio; “...el término ayuntamiento proviene del latín adiunctum surgido de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo; de lo cual resulta que el ayuntamiento consiste en un cuerpo colegiado de carácter deliberante y naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros<sup>51</sup>; el municipio es la entidad jurídico-político y el ayuntamiento es la autoridad que representa al municipio. También, es frecuente que al ayuntamiento se le identifique con la expresión Cabildo, “...del latín capitulum, cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, pero que se diferencia de su sentido original porque ahora designa a las personas que poseen cargos de representación en el ayuntamiento. Esto es, al presidente municipal, síndicos y regidores<sup>52</sup> que si bien en la mayoría de los municipios el lugar de sesiones se conoce con ese nombre, en la práctica es común la referencia al Cabildo como sinónimo de ayuntamiento, por ello, es pertinente recordar que los Cabildos es una institución que trajeron con la conquista los españoles a América. Sin embargo, a principios del siglo Veintiuno seguimos utilizando el concepto de Cabildos, no solamente como el espacio de reunión de los integrantes de los ayuntamientos, sino como sinónimo de la máxima autoridad municipal, es decir, del ayuntamiento.

50 En la LGAM, se establece: ARTÍCULO 165.- El Presidente Municipal tendrá permiso para ausentarse de la circunscripción territorial del Municipio hasta por treinta días para el arreglo de los asuntos relacionados con la administración municipal sin perder el carácter de tal, observándose las siguientes disposiciones.

Si la ausencia no excede de ocho días, el Presidente Municipal no tendrá obligación de dar aviso al Ayuntamiento, en este lapso el Secretario del Ayuntamiento resolverá los asuntos de mero trámite y aquellos que no admitan demora, de acuerdo con las instrucciones que reciba del Presidente Municipal; II. Si la ausencia es mayor de ocho días, sin exceder de quince, el Presidente Municipal deberá dar aviso al Ayuntamiento y éste designará al Regidor que le suplirá como encargado de despacho; y III. Si la ausencia es mayor de quince días, sin exceder de treinta, el Presidente Municipal deberá recabar previamente el permiso del Ayuntamiento y éste designará al Regidor que se encargará del despacho. ARTÍCULO 166.- El Presidente Municipal podrá ausentarse por un tiempo no mayor a noventa días previa solicitud de licencia ante el Ayuntamiento respectivo y siempre que sea por causa justificada ajena a los asuntos relacionados con la administración municipal. En este caso, el Ayuntamiento deberá calificar la causa y, si la estimare procedente, aprobará por mayoría absoluta la licencia respectiva; hecho lo anterior, el Ayuntamiento designará, de entre sus miembros y por mayoría absoluta, a la persona que ejercerá las funciones del Presidente Municipal durante el término concedido en la licencia aprobada. En caso de que el Ayuntamiento no realice la designación a que se refiere el párrafo anterior, el Congreso del Estado o la Diputación Permanente proveerán lo necesario para nombrar, de entre los miembros del Ayuntamiento, a la persona que ejercerá las funciones de Presidente Municipal durante el término concedido en la licencia aprobada.

51 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, (México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2003): p. 156.

52 Ídem, p.156.





El total de miembros de cada Ayuntamiento se determinará con base en el número de habitantes que arroje el último censo de población. Para el caso del Estado de Sonora, es conforme a las siguientes bases, que se establecen en la LGAM en el Artículo 30:

I. En los municipios cuya población no exceda de treinta mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, un Síndico, tres Regidores de mayoría relativa y hasta dos Regidores según el principio de representación proporcional;

II. En los municipios cuya población exceda a treinta mil habitantes, pero no de cien mil, habrá un Presidente Municipal, un Síndico y seis Regidores de mayoría relativa y hasta cuatro Regidores según el principio de representación proporcional; y

III. En los municipios cuya población exceda de cien mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, un Síndico y doce Regidores de mayoría relativa y hasta ocho Regidores según el principio de representación proporcional. Una vez alcanzado el millón de habitantes en el Municipio respectivo, el Ayuntamiento contará con tres regidores más de elección popular y dos más por representación proporcional. Esta fórmula de aumento en la integración del Ayuntamiento deberá repetirse cuando aumente la población a dos millones de habitantes.

El Ayuntamiento tiene su residencia oficial en la cabecera municipal y no puede cambiarla a otro lugar, sin previa autorización del Congreso del Estado, quien calificará los motivos que exprese el propio Ayuntamiento para tal efecto, y tendrá ubicado su recinto oficial, denominado Salón de Cabildo, en el Palacio Municipal. Los Ayuntamientos, como órganos deliberantes, deben resolver los asuntos de su competencia colegiadamente, y al efecto, celebrarán sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes y “de Ayuntamiento Abierto que serán públicas.”<sup>53</sup> Las sesiones del Ayuntamiento serán presenciales o virtuales.”<sup>54</sup> (ARTÍCULO 50 LGAM).

---

53 Concordante con el objetivo de promover gobiernos eficientes y eficaces, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), con participación ciudadana, innovación, transparencia y rendición de cuentas. Alianza para el Gobierno Abierto | México Digital | Gobierno | gov.mx (www.gob.mx)

54 Artículo 50 Ter.- No podrán celebrarse sesiones virtuales cuando se pretenda.- Nombrar al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal, al Jefe de la Policía Preventiva Municipal y al titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental; II.- Aprobar los convenios y contratos que a nombre del Ayuntamiento celebre el Presidente Municipal; III.- Aprobar el Plan Municipal de Desarrollo; IV.- Aprobar el Reglamento Interior que defina el gobierno, la organización y funcionamiento del propio Ayuntamiento, así como la creación, organización y funcionamiento de sus dependencias directas; V.- Aprobar el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones para la apertura y operación de establecimientos mercantiles, desempeño de oficios y desarrollo de espectáculos en la vía pública; VI.- Acordar, por mayoría calificada, la naturaleza y monto de los convenios y contratos que puede celebrar el Presidente Municipal, sin su autorización previa; VII.- Aprobar y administrar la zonificación y programas de desarrollo urbano municipal; así como participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; VIII.- Proponer al Congreso, dentro del ámbito de su competencia, las cuotas, tasas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; X.- Aprobar, con base en las contribuciones y demás ingresos que determine anualmente el Congreso, su Presupuesto de Egresos y publicarlo en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora; y X.- Autorizar la creación, ampliación, transferencia y supresión de las partidas del Presupuesto de Egresos en los términos de ley.

Se prescribe además, en el numeral citado de la LGAM que:

El Ayuntamiento deberá celebrar, por lo menos una vez al mes, una sesión de Ayuntamiento Abierto, en la cual los habitantes serán informados de las acciones de gobierno y participarán de viva voz frente a los miembros del Ayuntamiento. Todas las inquietudes planteadas en las sesiones de Ayuntamiento Abierto por los ciudadanos, serán abordadas y discutidas por los integrantes del Ayuntamiento, dándose respuesta a los ciudadanos de ser posible en esta misma sesión.

El Ayuntamiento podrá celebrar eventualmente sesiones privadas, para lo que se requerirá el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, para analizar temas extraordinarios y urgentes de seguridad pública del Municipio, con la excepción de cuando la sesión sea relativa a los nombramientos en materia de seguridad pública que le corresponde realizar al Ayuntamiento.

Cuando con motivo de una declaratoria de emergencia decretada por autoridad competente se ponga en riesgo en riesgo la salud o la integridad física de los integrantes del Ayuntamiento podrán celebrarse sesiones virtuales, a través de medios electrónicos y tecnológicos que permitan realizar videoconferencias o cualquier método de acceso a distancia, a través de las cuales se pueda realizar el cómputo del quórum legal, la lectura del orden del día, las intervenciones de los integrantes del Ayuntamiento, las votaciones y todo aquello que permitan evidenciar todo el desarrollo de las sesiones.

El Ayuntamiento deberá expedir los lineamientos mediante los cuales deberán celebrarse las sesiones virtuales.

Para que las sesiones del Cabildo sean válidas, se requiere que sean citados<sup>55</sup> todos los integrantes del Ayuntamiento y que se constituya el quórum por lo menos con la mitad más uno de los integrantes. Y, respecto a la votación de los asuntos hay diversos tipos de mayoría: simple, absoluta y calificada, dependiendo de los asuntos que se sometan a

---

55 ARTÍCULO 52.- La citación a que se refiere el artículo anterior deberá efectuarla el Secretario, misma que será por escrito, de carácter personal, en el domicilio del integrante del Ayuntamiento o por correo electrónico, el cual deberá ser proporcionado por los integrantes del Ayuntamiento, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la toma de protesta a que se refiere el artículo 33 de esta ley. Cuando la sesión del Ayuntamiento sea virtual, la citación deberá realizarse por correo electrónico. Cuando un Regidor suplente entre en funciones como propietario, deberá proporcionar al Secretario, un correo electrónico para que reciba las citaciones a que se refiere el artículo 51 de esta Ley, dentro de los 5 días hábiles siguientes en que entre en funciones. La citación deberá realizarse con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho horas al día en que vaya a celebrarse, tratándose de sesiones ordinarias. La citación deberá contener el lugar, día y hora en que habrá de celebrarse la sesión, así como el orden del día, anexando, en todos los casos, la información y documentación necesaria para su desarrollo.



su consideración.<sup>56</sup> La LGAM expresamente señala el tipo de votación que se requiere para cada materia y la regla general es que, si no se señala el tipo de votación, se entiende que es mayoría simple.

Las sesiones del Ayuntamiento se celebrarán en la sala de sesiones, o cuando el caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial por el propio Ayuntamiento para tal objeto, excepto cuando las sesiones sean virtuales (Artículo 54 LGAM).

El Ayuntamiento, a propuesta de cualquiera de sus integrantes, aprobará las comisiones que se estimen necesarias para el desempeño de sus funciones. Destaca mencionar que no es facultad exclusiva del Presidente, sino que cualquier integrante del ayuntamiento puede proponer la integración de las comisiones.

Las comisiones tendrán por objeto el estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas de la administración pública municipal. Para tal efecto, las comisiones están obligadas a emitir dictámenes de los ramos de la administración cuya vigilancia y evaluación les haya sido encomendada, en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haya turnado el asunto, dicho plazo podrá ser prorrogado por el Ayuntamiento a solicitud de la comisión respectiva.

Las comisiones deberán abocarse a la vigilancia de las dependencias o áreas relacionadas con las materias de su competencia. Para tal efecto, las comisiones podrán solicitar informes a las dependencias administrativas del Ayuntamiento, pero en ningún caso podrán atribuirse funciones ejecutivas (art. 78) respecto de los ramos bajo su responsabilidad, salvo que así lo determine expresamente esta Ley<sup>57</sup>; asimismo, podrán solicitar los apoyos técnicos, humanos y financieros que estimen necesarios para el cabal ejercicio de sus responsabilidades.

---

56 ARTÍCULO 53.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I. Mayoría simple: el número de votos a favor de una proposición emitida por la mitad más uno de los integrantes presentes en la sesión del Ayuntamiento. II. Mayoría absoluta: el número de votos a favor de una proposición emitida por la mitad más uno de los integrantes del Ayuntamiento. III. Mayoría calificada: la votación a favor de una proposición emitida por las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Cuando el cálculo de la proporción señalada en las fracciones anteriores indique un resultado fraccional, éste habrá de redondearse al número entero superior más próximo. Cuando en esta Ley no se especifique el tipo de mayoría necesaria para la toma de un acuerdo, deberá entenderse que éste habrá de tomarse por mayoría simple.

57 En la LGAM, se señalan las atribuciones de la comisión de hacienda, patrimonio y cuenta pública, la cual contará con las siguientes atribuciones: I. La revisión y firma de los estados de origen y aplicación de fondos; II. Solicitar y obtener del Tesorero Municipal, la información relativa a la hacienda, al ejercicio del presupuesto, al patrimonio municipal y demás documentación de la gestión municipal necesaria para el cumplimiento de sus funciones; III. Vigilar que la cuenta pública municipal se integre en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo al Congreso del Estado; y IV. Las demás que le confieran ésta u otras leyes municipales y el Reglamento Interior. En consecuencia, no solamente realiza funciones deliberativas, sino que también realiza funciones administrativas, al ejercer funciones en las materias que se mencionan en el citado artículo 78.

Las comisiones se integrarán de manera colegiada, con el número de miembros que establezca el Reglamento o el Acuerdo del Ayuntamiento, procurando que reflejen pluralidad y proporcionalidad. En cada comisión habrá un presidente y un secretario; asimismo, el Ayuntamiento podrá acordar la designación de comisionados para la atención de los asuntos de competencia municipal. Cada una de las comisiones podrá nombrar asesores cuando lo requiera, previa aprobación del Ayuntamiento. En el caso de que el ayuntamiento no expida el reglamento interior, la Ley señala que funcionaran, cuando menos, las comisiones de: gobernación y reglamentación municipal; de hacienda, patrimonio y cuenta pública; de seguridad pública y tránsito; de desarrollo urbano, obras y servicios públicos y preservación ecológica y de educación, cultura, recreación, deporte y anticorrupción.

Las comisiones que se nombren tendrán las atribuciones señaladas en el Capítulo VII, De las Comisiones del Ayuntamiento, así como las que el Ayuntamiento y el Reglamento Interior les otorgue; deberán funcionar por separado, pero podrán, previa aprobación del Ayuntamiento, funcionar unidas dos o más de ellas, a fin de estudiar, dictaminar y someter a discusión y aprobación del propio Ayuntamiento, algún asunto que requiera de la participación conjunta de algunas de ellas.

El Ayuntamiento podrá designar comisiones especiales en cualquier tiempo de su ejercicio para el estudio de determinado asunto. Ejemplo de estas: Comisión Plural de Regidores la que fungirá como comisión de enlace con el ayuntamiento electo (Artículo 32 LGAM); la Comisión Mixta a que se refiere el artículo 42 de la LGAM –funciona desde un mes antes de la fecha de la sesión de instalación del ayuntamiento electo y además tiene Una vigencia temporal. Lo mismo la Comisión Especial Plural que es la que se encarga de analizar el expediente con la información de la entrega-recepción y formular un dictamen en un plazo de treinta días naturales. (Artículo 48 de la LGAM).

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado que gobierna al Municipio Mexicano, tiene una multiplicidad de funciones y competencias, tomamos como referencia las facultades y obligaciones que señala actualmente la LGAM, encuadrándolas en la clasificación que de las funciones hace el Dr. Carlos Quintana Roldán y que nos permiten una mejor comprensión de las mismas. Así tenemos las siguientes:

## **A. Funciones de los ayuntamientos**

**ARTÍCULO 61.-** Corresponde al Ayuntamiento las competencias y funciones siguientes:

### **I. En el ámbito Legislativo y Reglamentario:**

A).- Iniciar leyes y decretos ante el Congreso del Estado;

B).- Expedir, de acuerdo con las leyes que establezca el Congreso, el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas



de observancia general dentro de su ámbito territorial, asegurando la participación ciudadana y vecinal;

C).- Formular el Reglamento Interior que defina el gobierno, la organización y funcionamiento del propio Ayuntamiento, así como la creación, organización y funcionamiento de sus dependencias directas;

D).- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, de conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República; y

E).- Regular la expedición, temporal o permanente, de licencias, permisos o autorizaciones para la apertura y operación de establecimientos mercantiles, desempeño de oficios y desarrollo de, espectáculos en la vía pública.

## **II. En el ámbito Político:**

A).- Elaborar, aprobar y publicar en los términos de esta Ley, el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente a su período constitucional de gobierno y derivar de éste, los programas para la ejecución de obras y la prestación de los servicios de su competencia;

B).- Constituir los órganos de planeación y presidir los mismos por conducto del Presidente Municipal;

C).- Determinar los mecanismos para la actualización, instrumentación, control y evaluación de su Plan Municipal de Desarrollo;

D).- Promover las actividades productivas del Municipio, alentando y organizando el desarrollo de la agricultura, ganadería, pesca, industria, minería y de otras actividades que propicien la prosperidad de sus habitantes;

E).- Establecer el Sistema de Información Económica y Social del Municipio; F).- Aprobar los convenios y contratos que a nombre del Ayuntamiento celebre el Presidente Municipal;

G).- Acordar, por mayoría calificada, la naturaleza y monto de los convenios y contratos que puede celebrar el Presidente Municipal, sin su autorización previa;

H).- Coordinarse con el Ejecutivo Estatal y con el Ejecutivo Federal a efecto de:

- a) Intervenir en el proceso de planeación del desarrollo regional, estatal y nacional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes;
- b) Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo;
- c) Realizar la construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos federales o estatales, monumentos y demás obras públicas;
- d) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;

- e) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de esta materia;
  - f) Cuidar los recursos naturales y turísticos de su circunscripción territorial;
  - g) Intervenir en los términos que establece la Ley Agraria y la Ley General de Asentamientos Humanos y sus respectivos reglamentos, en la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización de las tierras ejidales destinadas al asentamiento humano y tener preferencia para adquirir las tierras con vocación urbana que excedan de la pequeña propiedad individual;
  - h) Vigilar la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizadas y registradas y la prestación de servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables;
  - i) Vigilar el estricto cumplimiento de los precios, particularmente de los que se refieren artículos de consumo y uso popular;
  - j) Ejecutar programas de abasto;
  - k) Crear y administrar establecimientos de salubridad, asistencia pública y terapia social;
  - l) Coadyuvar en la ejecución y conservación de caminos y puentes de jurisdicción federal o estatal;
  - m) Proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación a ejecutarse en su jurisdicción e intervenir en la proyección, ejecución y conservación de bordos, canales, tajos y abrevaderos que compete realizar al Gobierno Federal por si o en cooperación con el Gobierno del Estado o los particulares;
  - n) En general, coordinarse conforme a la ley, para asumir el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos del Gobierno Federal y Estatal cuando su desarrollo económico y social lo hagan necesario;
  - ñ) Coadyuvar en el desarrollo de las políticas de protección civil; e
  - o) Impulsar el desarrollo de las actividades deportivas en el Municipio.
- I).- Auxiliar en sus funciones a las autoridades Federales y Estatales;
- J).- Vigilar que los actos de las autoridades municipales, observen los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad y seguridad jurídica que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- K).- Publicar en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, su Presupuesto de Egresos, Bando de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en su ámbito territorial;
- L).- Solicitar al Gobierno del Estado o Federal, en su caso, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública; e

M).- Interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **III. En el ámbito Administrativo:**

A).- Ejercer las facultades que en materia de desarrollo urbano y ecología, les confieran la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado y las leyes federales y locales, así como ejercer las atribuciones que les confieran las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos;

B).- Formular, aprobar y administrar la zonificación y programas de desarrollo urbano municipal; así como participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

C).- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en su ámbito territorial;

D).- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; E).- Otorgar licencias y permisos para construcciones;

F).- Prestar en su respectivo ámbito territorial y en los términos fijados en esta Ley y demás leyes relativas, las siguientes funciones y servicios públicos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques, jardines y campos deportivos y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva y de tránsito municipal, los cuales no podrán ser concesionados; y
- i) Los demás que les señale el Congreso del Estado, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa, técnica y financiera.

G).- Prestar las funciones y servicios públicos municipales a que se refiere el inciso anterior, en coordinación y asociación con otros municipios del Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, así como con municipios de otros Estados, debiendo recabar, en este caso, además del acuerdo del Ayuntamiento, la aprobación del Congreso del Estado;

H).- Crear organismos descentralizados y autorizar la constitución de empresas de participación municipal mayoritarias y fideicomisos públicos, para la prestación de

los servicios públicos, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social, la realización de actividades prioritarias o el desarrollo económico conforme lo señalen esta Ley y las demás leyes relativas;

I).- Formar y actualizar el catastro municipal, así como prestar todos los servicios inherentes a éste, mediante la dependencia que considere conveniente y conforme a la ley de la materia y al reglamento que, en su caso, expida el Ayuntamiento;

J).- Nombrar y remover, al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Jefe de la Policía Preventiva Municipal y al titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental, con arreglo a las disposiciones de esta Ley;

K).- Nombrar apoderados y representantes generales o especiales que hagan valer los derechos que correspondan al Municipio, sin perjuicio de las facultades que esta Ley confiere al Síndico Municipal;

L).- Nombrar consejos técnicos para los asuntos que lo requieran;

M).- Acordar y llevar a cabo programas de capacitación y actualización tendientes a eficientar el cumplimiento de las funciones de los integrantes del Ayuntamiento y demás servidores públicos municipales, en base a las necesidades del gobierno y la administración municipal, así como a los recursos disponibles;

N).- Designar en la primera sesión que celebren en el mes de enero de cada año, como lo previene el Código Civil del Estado, a los integrantes del Consejo Local de Tutelas del Municipio;

Ñ).- Otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos de su competencia, en la forma y términos que señalen esta Ley y las demás leyes relativas;

Asimismo, autorizar la celebración de contratos para la ejecución de proyectos que se lleven a cabo bajo la modalidad de alianza público privada de servicios u otros contratos o actos multianuales;

O).- Acordar, por mayoría calificada y mediando razones de orden e interés público, la revocación de los actos administrativos mediante los cuales se autorizó a los particulares para prestar los servicios públicos de su competencia;

P).- Establecer las bases para la participación, colaboración y cooperación de los habitantes en la prestación, construcción y conservación de los servicios y obras públicas;

Q).- Constituir, en el ámbito de su competencia, los consejos municipales para la integración social de las personas con discapacidad, en los términos de la ley de la materia;

R).- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias y concederles licencia de acuerdo a las leyes aplicables;



### **En los nombramientos de las y los titulares de las dependencias se sujetarán al principio de paridad de género**

S).- Conceder pensiones a los empleados del Municipio en reconocimiento a su antigüedad en la función pública, así como a las viudas y huérfanos de los mismos, en los términos de ley;

T).- Otorgar reconocimiento público al mérito de personas físicas o morales por acciones o conductas valiosas o relevantes realizadas en beneficio de la comunidad;

U).- Auxiliar a la Secretaría de Gobernación en las funciones que a ésta corresponden, en el Registro de Población e Identificación Personal y en las demás materias reguladas por la Ley General de Población y su Reglamento; V).- Llevar un libro local de registro en el que conste el nombre, edad, nacionalidad, calidad migratoria, ocupación, estado civil, domicilio y en su caso, el domicilio conyugal de los extranjeros radicados en su jurisdicción, así como el número de su forma migratoria. Se anotará además, los cambios de domicilio y las bajas ocurridas por fallecimiento, por ausencia de los extranjeros o cuando salga a radicar en otro lugar, precisando, de ser posible, la nueva dirección. Asimismo, deberá remitir mensualmente al Registro Nacional de Extranjeros una relación completa de los movimientos ocurridos en el mes;

W).- Proporcionar a los Poderes del Estado, los informes y documentos que les soliciten sobre cualquier asunto de competencia del Ayuntamiento. Será causa de responsabilidad, en los términos que fije la ley de la materia, la falta de cumplimiento de las órdenes legítimas que reciban de los Poderes del Estado;

X).- Rendir a la población por conducto del Presidente Municipal, en sesión solemne, un informe anual detallado sobre el estado que guarden los asuntos municipales y las labores realizadas durante ese año; para lo cual deberá autorizar, previamente, el contenido del citado informe y enviar un ejemplar escrito al Congreso del Estado y al Gobernador;

Y).- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por las autoridades municipales o por el propio Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes fiscales; y

Z).- Promover, en el ámbito de su respectiva competencia, el culto a los símbolos patrios.

#### **IV. En el ámbito Financiero:**

A).- Someter al examen y aprobación del Congreso durante la segunda quincena del mes de noviembre de cada año, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, que deberán regir en el año siguiente;

B).- Proponer al Congreso, dentro del ámbito de su competencia, las cuotas, tasas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de

valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Así como informar al mismo acerca de los ingresos adicionales sesiones o excedentes que perciba durante el ejercicio fiscal, siempre que se trate de rubros previstos en su Ley de Ingresos;

C).- Aprobar, con base en las contribuciones y demás ingresos que determine anualmente el Congreso, su Presupuesto de Egresos y publicarlo en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora;

D).- Enviar trimestralmente al de ingresos y egresos que se lleve a la fecha; E).- Someter a la revisión, fiscalización y aprobación del Congreso, anualmente en la primera quincena del segundo período de ordinarias, su cuenta pública del año anterior;

F).- Glosar las cuentas del Ayuntamiento saliente, en un Congreso, los estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general y el estado de resultados que contenga el ejercicio presupuestario término de noventa días contados a partir de la fecha de toma de posesión. Si de la glosa resultaren diferencias con las cuentas públicas aprobadas por el Congreso, será éste quien decida lo conducente;

G).- Formular los estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general y el estado de resultados que contenga el ejercicio presupuestario de ingresos y egresos correspondientes al último año de su gestión y entregarlos al concluir sus funciones al Ayuntamiento entrante;

H).- Ejercer directamente o por conducto de quienes autoricen, bajo los principios de honradez y eficacia, los recursos económicos de que dispongan, conforme a lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política Local y en las leyes aplicables;

I.- Conocer y evaluar las necesidades y capacidad de endeudamiento de la administración pública municipal, pudiendo aprobar la contratación de empréstitos en los términos establecidos por la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, solicitando, para tal efecto, la autorización correspondiente al Congreso del Estado;

Igualmente tendrá la facultad para autorizar la afectación, a través de cualquier medio legal, de ingresos propios municipales u otros conceptos susceptibles de afectación, para la realización de proyectos en términos de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

El Ayuntamiento deberá incluir en el Presupuesto de Egresos Municipal de cada año que corresponda, las asignaciones presupuestales que rebasen un ejercicio presupuestal en términos de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora;

J).- Autorizar la creación, ampliación, transferencia y supresión de las partidas del Presupuesto de Egresos en los términos de ley y publicarlos en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado;

K).- Glosar anualmente por medio de su Tesorería las cuentas de sus comisarías y delegaciones y, en caso de irregularidades, fincar las responsabilidades que conforme a la ley correspondan;

L).- Publicar mensualmente en la tabla de avisos del Ayuntamiento o en alguno de los periódicos de circulación en el Municipio, el estado de origen y aplicación de fondos;

M).- Vigilar que quienes manejen valores municipales, garanticen dicho manejo; y

N).- Aceptar las donaciones o legados que se hicieren al Municipio.

#### **V.- En el ámbito de Policía:**

A).- Aplicar las sanciones por infracciones al Bando de Policía y Gobierno y demás reglamentos municipales, con base en lo que establezca esta Ley, otras leyes municipales y demás disposiciones reglamentarias. Cuando en el Municipio, no existan Jueces Calificadores, las funciones que las leyes de la materia confieren a éstos podrán ser ejercidas por el Secretario del Ayuntamiento, los Comisarios y Delegados, los dos últimos, sólo ejercerán esta atribución en el ámbito territorial de su competencia.

VI.- Las demás que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Sonora, esta Ley y demás ordenamientos jurídicos.

### **A. El Presidente Municipal**

El Presidente Municipal es miembro del Ayuntamiento y es su representante político y administrativo. Es también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio Ayuntamiento, con base en los criterios y las políticas establecidas por éste.<sup>58</sup> De acuerdo con la LGAM del Estado de Sonora, es el responsable de ejecutar y comunicar las decisiones del Ayuntamiento. Cabe aquí precisar<sup>59</sup> que no debe confundirse la figura del Presidente Municipal con la de un “Titular del Ejecutivo” de la localidad, pues la concepción del gobierno de nuestros municipios no obedece a la idea de la división de poderes a que están sujetos los ámbitos federal y estatal que integran el régimen de gobierno federal de nuestro país, ya que como se hizo ver anteriormente, nuestros municipios están gobernados por el cuerpo colegiado denominado “ayuntamiento”, por lo que su división de funciones sólo obedece a aspectos prácticos y operativos.

Facultades y obligaciones y facultades: del presidente municipal, según la LGAM:

#### **OBLIGACIONES:**

**ARTÍCULO 65.-** El Presidente Municipal tiene las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, el Bando de Policía y Gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal;

---

58 Gustavo Martínez Cabañas, *La Administración Estatal y Municipal en México*, 2nd ed. (México: Libros de texto INAP-BANOBRAS, 1992), 113.

59 Carlos Quintana, op. cit., nota 1, p. 168.

- II. Promulgar y publicar el Bando de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general;
- III. Presidir los actos cívicos y públicos en la cabecera municipal salvo en el caso de que en el Municipio residiera habitualmente o se encontrara transitoriamente el Ejecutivo del Estado;
- IV. Concurrir a las reuniones generales o regionales de Presidentes Municipales para plantear la problemática, soluciones y programas de trabajo respecto de su Municipio;
- V. Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales;
- VI. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Jefe de la Policía Preventiva y al titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental;
- VII. Convocar al Ayuntamiento a sesiones, en la forma y términos que establezca la Ley y el Reglamento Interior respectivo y presidir las sesiones; en caso de ausencia, el encargado de presidir las sesiones será el miembro del Ayuntamiento que éste determine;
- VIII. Rendir mensualmente al Ayuntamiento, un informe del estado de la administración en todos sus aspectos;
- IX. Informar, en los términos del artículo 61, fracción III, inciso X, de esta Ley, anualmente a la población en sesión solemne del Ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante ese año, debiendo recabar previamente la autorización del Ayuntamiento respecto del contenido del informe que rendirá a la población;
- X. Conocer los problemas de las Comisarías y Delegaciones del Municipio, a fin de promover e impulsar su solución;
- XI. Vigilar que la recaudación de la hacienda pública se haga conforme a lo dispuesto en las leyes Respectivas;
- XII. No desviar los fondos y bienes municipales de los programas a que estén destinados;
- XIII. No cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o contribución alguna o autorizar que oficina distinta de la Tesorería Municipal conserve fondos municipales;
- XIV. Vigilar y preservar el patrimonio cultural e histórico del Municipio;

- XV. Formar y actualizar el padrón municipal, cuidando de que se inscriban en éste todos los ciudadanos, expresando su nombre, edad, estado civil, nacionalidad, residencia, domicilio, propiedades, profesión, actividad productiva o trabajo de que subsistan, si son jefes de familia, en cuyo caso, se expresará el número y sexo de las personas que la formen;
- XVI. Ser auxiliar de la federación en la aplicación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, reglamentaria de los artículos 24 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo recibir los avisos respecto a la celebración de actos religiosos y culto público con carácter extraordinario fuera de los templos y ejercer sus facultades al respecto. De igual manera, registrar los templos que existan o se abran al culto religioso, así como a los encargados de los mismos, y sus cambios, notificando de todo lo actuado a la Secretaría de Gobernación por conducto del Gobernador del Estado;
- XVII. Promover y respetar los mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo integral de los municipios;
- XVIII. Llevar las estadísticas de los sectores económicos y sociales del Municipio, en los términos que señalen las leyes;
- XIX. Promover la comunicación social;
- XX. Ejercer funciones de conciliación y mediación, buscando la armonía de la vida comunitaria;
- XXI. Auxiliar, previa solicitud, a quienes ejerzan la patria potestad en el desempeño de ésta, de conformidad con las prevenciones legales del caso;
- XXII. Promover el establecimiento de hogares y guarderías infantiles, parques e instalaciones deportivas; centros de recreación formativa para menores de edad, centros de asistencia infantil, casas de cuna y establecimientos para menores huérfanos, abandonados, maltratados o de padres indigentes;
- XXIII. Promover campañas de salud, alfabetización y de regularización del estado civil de las personas;
- XXIV. Combatir a través de la prevención y coadyuvando con las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución y la adicción a los estupefacientes y toda actividad que implique una conducta antisocial;
- XXV. Cuidar de la conservación del suelo, agua, flora y fauna existentes en el Municipio, conforme a las leyes y reglamentos de la materia;
- XXVI. Formar y publicar cada dos años, una lista de los ciudadanos que integrarán el Jurado Popular Federal previsto en la Fracción VI del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme lo establecen la

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Penales;

- XXVII. Impedir a los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos;
- XXVIII. Otorgar a la autoridad judicial el auxilio que demande para hacer efectivas sus resoluciones; aprehender a los delincuentes en flagrante delito y detener a algún indiciado en caso de urgencia, tratándose de delitos graves, previa petición por escrito que le gire el Ministerio Público, cuando se hubiesen actualizado los supuestos previstos en el artículo 16, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XXIX. Imponer las sanciones en los términos que señalen las leyes y demás ordenamientos jurídicos;
- XXX. Ejercer el mando de la policía preventiva y de tránsito municipal, en los términos de las leyes y reglamentos de la materia;
- XXXI. No deberá utilizar a los empleados o a los cuerpos de seguridad pública y de tránsito, así como los bienes que integran el patrimonio municipal para fines particulares; y
- XXXII. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y disposiciones de observancia general.

#### **FACULTADES:**

**ARTÍCULO 66.-** El Presidente Municipal tiene las siguientes facultades:

- I. Autorizar el ejercicio de los recursos públicos municipales, con base en el Presupuesto de Egresos Aprobado y con sujeción a las disposiciones aplicables;
- II. Conceder licencias, permisos y autorizaciones que no estuvieron reservadas al Ayuntamiento, con sujeción a las leyes y reglamentos municipales, al Bando de Policía y Gobierno y a disposiciones de observancia general respectivos;
- III. Ejercer las atribuciones que en el ramo de bienes mostrencos les confieran las leyes; y
- IV. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y disposiciones de observancia general.

De lo antes planteado, podemos concluir sobre el Presidente recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal asume, además, la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.



Por otra parte, las relaciones del Municipio con el estado al que pertenece y con la Federación, así como con los diversos organismos públicos y privados, las encabeza el o la Presidente(a) Municipal, lo que acentúa la importancia de su cargo.

## **B. El o la Síndico(a)**

“Etimológicamente el término “síndico” se deriva de los vocablos griegos: *sin* que significa con, y, *dixé* que se traduce como justicia. Por ende, síndico es aquél que procura la justicia. En efecto, la figura del síndico municipal se origina en el defensor civitatis del Municipio romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos”.<sup>60</sup>

La institución municipal fue “trasplantada” en México por el proceso de conquista española iniciada en 1519, con la creación de la Villa Rica de la Vera Cruz como el primer Municipio.

Entre los integrantes y funcionarios que conformaron este primer Ayuntamiento fueron electos “...dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escribano y un alguacil mayor”.<sup>61</sup>

El cargo de procurador general es precisamente el antecedente más antiguo de nuestro actual Síndico Municipal.

El procurador general, que en España era el representante o personero del municipio en su relación con el poder real, en la Colonia tenía la facultad general de asistir y defender a las ciudades, villas y poblaciones, en sus negocios ante el Consejo, Audiencias y Tribunales, para conseguir su derecho y justicia y las demás pretensiones que por bien tuvieren. Dichas facultades se regularon en la Recopilación de Leyes de Indias de 1680.<sup>62</sup> De lo anterior se deduce que durante la Colonia y hasta la expedición de la Constitución de Cádiz en 1812, los cargos de procurador y de síndico estaban diferenciados y cumplían funciones distintas: el procurador era el defensor del Cabildo frente al poder real y el síndico el defensor de la comunidad frente al propio Cabildo.

Algunos autores han asimilado el cargo de síndico personero al de procurador. El procurador en la colonia tenía facultades, “las de asistir y defender a la ciudades, villas y poblaciones, en sus negocios ante el Concejo, Audiencias y Tribunales, Presenciar el

---

60 Carlos Quintana Roldan, “El Gobierno Municipal,” in Jorge Fernández Ruiz (ed.), *El Régimen jurídico municipal en México* (México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 1st ed., 2003), 122.

61 Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio su evolución institucional*, Colección de cultura municipal (México: BANOBRAS, 1981), p.134.

62 Ots Capdequi, José Ma., *Historia del derecho Español en América y del Derecho Indiano* (México: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1968), p. 149.

reparto de tierras, solares y aguas. No podían viajar a España a costa de bienes propios y habían de obtener licencias del Virrey o Audiencia del Distrito”.<sup>63</sup>

La Constitución de Cádiz de 1812, que no obstante su corta vigencia ejerció gran influencia durante el siglo XIX, introduce importantes modificaciones al régimen municipal, restaurando el sistema de elección popular directa, la no reelección de los integrantes del Cabildo y su renovación cada año, entre otras. En su artículo 309 establece que “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primero nombrado entre éstos, si hubiere dos”.<sup>64</sup>

Consumada la independencia y adoptada la forma de organización política federal, la Constitución de 1824 no reguló el régimen municipal, dejando en libertad a los estados miembros para adoptar todas las medidas relativas a su gobierno y administración interior, sin contradecir las bases del ordenamiento federal. Los estados federativos regularon a los municipios teniendo como base las disposiciones de la Constitución de Cádiz, “por ello, ...la persistencia de las jefaturas políticas”<sup>65</sup>.

Con el régimen Centralista, se reestructura todo el orden político -administrativo y se divide al país en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades. El régimen municipal se reguló en la Sexta Ley Constitucional de 1836, estableciéndose en sus artículos 22 y 23: que “Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.”<sup>66</sup> Sin embargo, “la ley de 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazándolas por los jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos.”<sup>67</sup> Después las Bases Constitucionales de 1843 y en “...1845 se restablecieron los ayuntamientos.”<sup>68</sup> En 1847 se reinstaura el federalismo restableciéndose las disposiciones que imperaron en la primera Constitución Federal de 1824.

Restaurado el federalismo en la Constitución de 1857, fue muy poco lo que se menciona en el texto constitucional, sobre el municipio, dejándolo a las constituciones locales, dice Quintana Roldán, “...en la cuestión municipal, no estipuló sino las generalidades ya transcritas”.<sup>69</sup>

63 *Ibíd*em, nota 57, p. 137.

64 Carlos Quintana, *op. cit.*, nota 1, p. 63.

65 *Ibíd*em, p.66.

66 *Ibíd*em, pp. 66 y 67.

67 Ochoa Campos, nota 59, p. 190.

68 *Ídem*, p. 190.

69 Carlos Quintana, *op. cit.*, nota 1, p. 69.



Puede decirse que el absoluto sometimiento y subordinación de los municipios a la autoridad central bajo el régimen del General Porfirio Díaz fue una de las causas que originaron el proceso revolucionario de 1910, que tuvo como consecuencia la formación de un nuevo orden político y constitucional en el país, que recogió e incorporó en la Carta Fundamental de 1917 las demandas sociales más sentidas de la población, entre ellas la de un municipio libre y autónomo en todos sus aspectos, elevado a rango constitucional y en el marco del federalismo. En el artículo 115 Constitucional se destaca la elección directa del Ayuntamiento y la no existencia entre éste y el gobierno estatal de autoridad intermedia, así como la libertad en la administración de la hacienda municipal.

En el Estado de Sonora, tanto las Leyes Orgánicas del Gobierno y Administración Interior del Estado de 1911 y 1919, como la Ley Orgánica de Administración Municipal de 1932, seguían estableciendo que el Ayuntamiento, en su primera sesión, nombraría al síndico de entre los regidores. Los últimos dos ordenamientos establecían como funciones de los síndicos las siguientes: la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y la representación de los Ayuntamientos en las controversias o litigios en que fuere parte, así como en los negocios de hacienda, sin perjuicio de la facultad de los mismos ayuntamientos de hacerse representar por apoderados especiales cuando así convenga a los intereses municipales; vigilar, a falta de ingenieros de la ciudad, la construcción de los edificios públicos y de todas las fincas urbanas de particulares para evitar irregularidades que ocasionen estorbos en la vía pública, riesgo a los transeúntes, interrumpen el alineamiento de las calles y aceras y desdigan el buen aspecto de la población; y las demás que les señalaran las leyes, entre las que se encontraban las relativas a la materia de solares.

Un dato interesante a consignar es que a partir de la vigencia de la Ley Orgánica del Gobierno y Administración Interior del Estado de 1919, en que se estableció el pago con cargo al presupuesto de los miembros del Ayuntamiento, el de Síndico vuelve a ser un cargo remunerado. Recordemos que antes de la Constitución de Cádiz de 1812 el Procurador -Síndico no era considerado miembro del Ayuntamiento y tenía una remuneración; con la Constitución Gaditana se constituyó en miembro del Ayuntamiento pero su cargo, al igual que los de regidores y alcaldes se volvieron gratuitos (en las leyes orgánicas de Sonora antes mencionadas se establecía que los miembros del Ayuntamiento no tendrían más remuneración que la gratitud del pueblo).

Respecto a la forma de elección de los síndicos, las modificaciones al artículo 115 de la Constitución Federal en 1983, adicionando un segundo párrafo a la fracción I, en el sentido de precisar que los presidentes municipales, los regidores y síndicos deben ser electos popularmente por elección directa, terminó con la costumbre en nuestro estado, y seguramente en otros, de nombrar a los síndicos en forma indirecta (como sucedió en la Colonia), aunque el cargo recayera finalmente en un miembro del Ayuntamiento electo directamente por el pueblo.

“En la actualidad esta figura del síndico puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos Estados de la República existe el sistema de síndico único, independiente de

la importancia o densidad demográfica de sus Municipios. En otros existe pluralidad de dos o más síndicos, también sin tomar en cuenta la importancia o densidad de población de las municipalidades. Finalmente, otros Estados más, contemplan una forma mixta, esto es, algunos de sus Municipios menos poblados cuentan con un sólo síndico y los más poblados con varios.

El Estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los ayuntamientos de Municipios con más de un millón de habitantes.<sup>70</sup>

En la Constitución Política del Estado de Sonora el Síndico forma parte del Ayuntamiento, el cargo es obligatorio, pero no gratuito y su remuneración se fija en el presupuesto de egresos que apruebe el Cabildo de cada municipio. Cuenta con voz y voto en las sesiones de cabildo.

En la LGAM, se señala en el capítulo de la organización administrativa de los municipios, que la sindicatura del ayuntamiento estará a cargo del síndico, quien tendrá las atribuciones que le confiere esta ley.

En la LGAM, se señalan las facultades y obligaciones de los síndicos:

**ARTÍCULO 70.-** El Síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;
- II. La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos;
- III. Analizar, deliberar y votar sobre los asuntos que se traten en las sesiones;
- IV. Desempeñar con eficiencia las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones;
- V. Vigilar la correcta observancia de los acuerdos y disposiciones del Ayuntamiento;
- VI. Desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes, previa autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se expresen sus valores, sus características de identificación y su destino;
- VIII. Realizar las gestiones necesarias a fin de que todos los actos traslativos de dominio en que el Ayuntamiento sea parte, así como las declaratorias de incorporación y desincorporación de bienes inmuebles municipales se encuentren debida-

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 239.

mente inscritas en el Registro Público de la Propiedad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se realice;

- IX. Guardar y mantener actualizado el registro de las enajenaciones que realice el Ayuntamiento;
- X. Vigilar, cuando no exista el órgano responsable, la construcción de los edificios públicos y de todas las fincas urbanas de particulares para evitar irregularidades que ocasionen obstáculos en la vía pública, riesgo de los peatones, interrumpen el alineamiento de las casas, calles y aceras y perjudiquen el buen aspecto de los Centros de Población o invadan bienes de uso común, dominio público y propiedad municipal;
- XI. Llevar a cabo los remates públicos y demás actos en los que se involucre directamente el interés patrimonial del Municipio;
- XII. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento; y
- XIII. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y disposiciones de observancia general.

**ARTÍCULO 71.-** El Síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes facultades:

- I. Someter a la consideración del Ayuntamiento las medidas que estimen necesarias para el cumplimiento de esta Ley, sus disposiciones reglamentarias, bandos de policía y gobierno, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en su ámbito territorial;
- II. Elaborar y presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos de policía y gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos;
- III. Solicitar y obtener del Tesorero Municipal la información relativa a la hacienda pública municipal, al ejercicio del presupuesto, al patrimonio municipal y demás documentación de la gestión municipal necesaria para el cumplimiento de sus funciones; y
- IV. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y disposiciones de observancia general.

La Sindicatura en Sonora, en algunos municipios se le considera como dependencia en el reglamento interior del ayuntamiento y/o de la administración pública municipal directa, por ejemplo Hermosillo, Cajeme, Navojoa y Puerto Peñasco, entre otros; por tanto, como dependencia deberá conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas que para el logro de los objetivos del desarrollo municipal establezca el Ayuntamiento conforme a la Ley de Planeación del Estado de Sonora. Sin perjuicio de lo anterior, el o la Síndico(a), quien forma parte del Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, pero a la vez es responsable de la conducción de la dependencia denominada Sindicatura.

### C. Las y los Regidores(as)

Las y Los regidores(as) son “...miembros del Ayuntamiento responsables de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno individual, pues ésta queda delegada en el o la Presidente(a) Municipal;...”<sup>71</sup> También se les identifica con la expresión ediles, por formar parte del cuerpo edilicio, que es el ayuntamiento.

“Los regidores, llamados también concejales, como este último vocablo lo indica, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal. Bielsa, asegura que el sentido etimológico del vocablo concejal, concuerda con su función que es la de representar al conjunto de vecinos de una localidad, dentro del concejo”.<sup>72</sup>

En otro sentido, comenta la Doctora Olga Hernández Espíndola en el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, que en el derecho indiano “...el regidor tenía facultades ejecutivas muy importantes relacionadas con la Administración de la ciudad entre las que según Bayle se contaban la policía, urbanismo, abastos, licencias, salud pública y todo cuanto concernía ‘al haber temporal y espiritual de la ciudad’”.<sup>73</sup>

Las y los regidores(as) forman parte del Ayuntamiento; sus cargos son obligatorios, pero no gratuitos y su remuneración se fija en los presupuestos anuales de egresos de los municipios.

El Ayuntamiento<sup>74</sup> se integra por un o una Presidente(a) Municipal, un o una Síndico(a) y el número de Regidores(as) que establezca la Ley, quienes serán designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. Hay regidurías de mayoría relativa y de representación proporcional; igualmente, conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la LGAM al Ayuntamiento habrá un o una regidor(a) étnico designado en los términos de la legislación electoral para el estado de Sonora.<sup>75</sup>

71 Raúl Olmedo, *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*, 2nd ed. (México: Editorial Comuna, February 1998), 127.

72 Olga Hernández, op. cit., nota 3, p. 3241 y 3242.

73 *Ibidem*, nota 3, p. 3242.

74 ARTÍCULO 25.- El Ayuntamiento estará integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores que establezca la presente Ley, quienes serán designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. Las elecciones se basarán en el sistema de mayoría relativa y, en el caso de los Regidores, habrá también de representación proporcional y en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, habrá un Regidor Étnico, de conformidad con lo que establezca esta Ley y la Legislación Electoral del Estado. Por cada Síndico y Regidor propietario, será elegido un suplente, conforme lo previsto por la ley de la materia.

75 Etnias: cucapha, papágos, seris, kicapu, pimas, guarijios, mayos y yaquis. Hay regiduría étnica en 19 municipios y son: San Luis Rio Colorado, Puerto Peñasco, Plutarco Elías Calles, Caborca, Altar, Yécora, Benito Juárez, Etchojoa, Huatabampo, Navojoa, San Ignacio Río Muerto, Pitiquito, Hermosillo, Bacerac, Álamos, Quiriego, Cajeme, Guaymas y Bácum. Acuerdo Número CG291/2021 [https://www.ieesonora.org.mx/estructura/organos\\_centrales/consejo\\_general/acuerdos.07/07/2021](https://www.ieesonora.org.mx/estructura/organos_centrales/consejo_general/acuerdos.07/07/2021).



Las y los Regidores(as) forman parte del órgano colegiado que delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de administración y de gobierno municipal; tienen facultades de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo y sus funciones ejecutivas sólo podrán ejercerse como cuerpo colegiado en comisiones de Regidores(as), por lo que deberán abstenerse de dar órdenes a los funcionarios y empleados municipales.

Las obligaciones y facultades de las y los regidores(as), en la LGAM son las siguientes:

**ARTÍCULO 68.-** Son obligaciones de los Regidores:

- I. Asistir con puntualidad a las sesiones del Ayuntamiento y a los actos oficiales a que sean citados por el Presidente Municipal o por conducto del Secretario del Ayuntamiento;
- II. Analizar, deliberar y votar sobre los asuntos que se traten en las sesiones de comisiones y del Ayuntamiento;
- III. Desempeñar con eficiencia las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones;
- IV. Vigilar la correcta observancia de los acuerdos y disposiciones del Ayuntamiento;
- V. Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento y los programas respectivos, proponiendo las medidas que estimen procedentes;
- VI. Visitar las Comisarías y Delegaciones con el objeto de conocer la forma y las condiciones generales en que se presten los servicios públicos municipales, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés, debiendo informar al Ayuntamiento sobre los resultados de tales visitas;
- VII. Vigilar que la cuenta pública municipal se integre en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo al Congreso del Estado; y
- VIII. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y gobierno y disposiciones de observancia general.

**ARTÍCULO 69.-** Son facultades de los Regidores:

- I. Someter a la consideración del Ayuntamiento las medidas que consideren necesarias para el cumplimiento de esta Ley, sus disposiciones reglamentarias, bandos de policía y gobierno, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, en su ámbito territorial;
- II. Obtener, con por lo menos una anticipación de cuarenta y ocho horas - tratándose de sesiones ordinarias- o al momento de recibir el citatorio -si las sesiones son extraordinarias-, la información y documentación necesaria para conocer y deliberar sobre los asuntos referentes a la misma sesión;

- III. Obtener de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la información relativa a cualquier asunto de su competencia, debiendo responder éstos, en un término que no exceda de cinco días hábiles;
- IV. Elaborar y presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos de policía y gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos; V. Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban tomarse para el mejoramiento de los ramos de gobierno y administración, cuya vigilancia y evaluación les haya sido encomendada;
- V. Proponer al Ayuntamiento las acciones y proyectos convenientes para el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos y, en general, para la promoción del desarrollo en el Municipio; y
- VI. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y disposiciones de observancia general.

## CAPÍTULO IV

### La Administración Pública Municipal

#### I. Concepto de Administración Pública

Existen diversas concepciones de la administración pública, y como lo señala Colmeiro, en su obra de Derecho Administrativo,<sup>76</sup> acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su muerte. La concepción etimológica del término administración es muy importante, pues como lo comentan algunos autores, deriva de la voz latina ‘administratio’ que significa ‘servir a’ o también de los términos ‘ad manustrahere’, que significa ‘traer a manos, manejar’, lo que implica, según Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinoza, “... ‘prestación de servicios’ o ‘manejo de intereses dirigidos a un fin’. Por ello, 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...”<sup>77</sup>

Desde el punto de vista jurídico o subjetivo, la administración pública “...consiste en el conjunto de órganos estructurados dentro del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los poderes legislativo y judicial que realizan funciones administrativas”.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Miguel Acosta, op. cit., nota 8, pp. 78 y 79.

<sup>77</sup> Luis Humberto Delgadillo, op. cit., nota 31, pp. 89 y 90.

<sup>78</sup> Miguel Acosta, op. cit., nota 8, p. 79.



Lo anterior, es importante por cuanto que en México el criterio adoptado es que la administración pública queda ubicada en el Poder Ejecutivo. Así, Acosta Romero conceptualiza a la administración pública diciendo que: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos".<sup>79</sup>

La administración pública tradicionalmente ha adoptado tres formas de organización administrativa y son: la centralización, la desconcentración y la descentralización. A continuación explicaremos en forma somera dichas formas.

## **II. De las Formas de Organización de la Administración Pública**

### **1. La Centralización administrativa**

Esta forma de organización administrativa significa juntar el poder en la cúspide, esto es, significa agrupar los diversos órganos que la integran, bajo un orden, que se caracteriza por una relación de jerarquía, ésta a su vez significa "...el vínculo que liga a las unidades integrantes de la organización, colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia, para darles estabilidad y cohesión. La relación jerárquica contiene varios poderes que permiten mantener la unidad de los órganos superiores con los inferiores. Estos poderes son:

1. Poder de nombramiento. Consiste en la concentración de facultades para hacer la designación de los funcionarios o empleados de los órganos inferiores.
2. Poder de decisión. Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.
3. Poder de mando. Consiste en la facultad de los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, a través de oficios, circulares, acuerdos, etc. este poder se ejerce a fin de fijar los lineamientos que se deben seguir para el ejercicio de las atribuciones.
4. Poder de vigilancia. Es la facultad que tienen los órganos superiores para fiscalizar la actuación de los inferiores. A través del ejercicio de este poder se pretende garantizar la debida realización de la función administrativa, así como la conducta correcta de los servidores públicos, a todos los niveles.
5. Poder disciplinario. Consiste en la facultad del superior jerárquico para sancionar a los inferiores, por el quebranto a las obligaciones que le impone la función públi-

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 197.

ca. En nuestro país, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos es el ordenamiento jurídico que regula el poder disciplinario. (Hoy es materia de una Ley General de Responsabilidades Administrativas)

6. Poder de revisión. Es la facultad que tiene el superior para revisar los actos realizados por el inferior, a fin de aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos. Esta facultad se realiza en forma a priori, es decir, antes de que el acto administrativo adquiera en sede administrativa la definitividad; el motivo para suspenderlos, modificarlos o revocarlos se da en razón de oportunidad o de su ilegalidad.
7. Poder para resolver conflictos de competencia. Como entre los órganos inferiores pueden surgir conflictos de competencia, ya sea porque alguno se considere facultado para conocer de un asunto determinado que el otro estima que a él le corresponde, o bien, porque ninguno considere tener la facultad para conocerlo, corresponde al superior jerárquico conocer y resolver el conflicto”.<sup>80</sup>

## 2. La Desconcentración Administrativa

Esta forma de organización administrativa se considera por algunos autores como una técnica de transferencia de competencias que puede darse en cualquiera de las otras dos formas de organización, es decir, en la descentralización administrativa y en la desconcentración administrativa. Se caracteriza por la autonomía técnica, que significa facultades de decisión limitada, esto es, que los órganos inferiores, sin excluir la relación de jerarquía, tengan facultades para decidir técnica y administrativamente en un determinado número de materias.

Según el Doctor Miguel Acosta Romero existen diversas modalidades de la desconcentración administrativa, y son: La desconcentración en estricto sentido o funcional, la vertical, la horizontal y la regional.

La desconcentración funcional o en sentido estricto, consiste en que “...por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener el manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”.<sup>81</sup> Esta figura la encontramos en el artículo 83, de la LGAM.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Ayuntamiento podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las con el instrumento jurídico que lo cree, el cual deberá ser publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

<sup>80</sup> Luis Humberto Delgadillo, op. cit., nota 31, pp. 97 y 98.

<sup>81</sup> Miguel Acosta, op. cit., nota 8, p. 195.





La desconcentración vertical es la que se conoce como la delegación de facultades del órgano superior al órgano inferior dentro de la misma dependencia, pero acotada. Así, en el artículo 16 Bis, 2 del Reglamento Interior de la Administración Pública Directa del Ayuntamiento de Hermosillo se prescribe que: “Corresponderá originalmente al titular de la dependencia la representación de la misma, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia. Para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, el titular de la dependencia podrá delegar facultades en los servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo. Al efecto, expedirá los acuerdos delegatorios relativos, mismos que deberán ser Publicados en el Boletín Oficial de del Gobierno del Estado”.

La desconcentración regional se caracteriza por acercar “...los centros de decisión a los lugares en que surgen los problemas...”,<sup>82</sup> es decir, los órganos desconcentrados cuentan con facultades delegadas de los órganos superiores para atender en una determinada región las demandas de la comunidad. Ejemplos de esta forma de organización en los municipios, se encuentran las Comisarías y las Delegaciones Municipales. Otro ejemplo lo encontramos en la Ley de Seguridad Pública que establece (en el artículo 92) que la policía preventiva, podrá establecer órganos desconcentrados de la misma, en las propias cabeceras municipales, así como en las comisarías o en las delegaciones del municipio.

La desconcentración horizontal “Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas”.<sup>83</sup> Ejemplos de esta forma de organización en los municipios, se encuentran las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal.

### 3. La descentralización administrativa

“El concepto de descentralización ha sido confundido con el de desconcentración, por lo que es necesario precisar sus diferencias a partir de la idea de que la descentralización consiste en quitar de un centro, para asignar a otro, las funciones y actividades que se le atribuyen a un ente; en tanto que la desconcentración consiste quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esas funciones a un órgano de menor jerarquía, pero que pertenece al mismo organismo. Dicho en otras palabras, desde el punto de vista jurídico, descentralizar implica la creación de un nuevo centro de imputación, al cual se le asignan las facultades que fueron sacadas de un centro anterior... se trata de entes jurídicos diferentes que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, son creados para la realización de actividades especiales, que no es conveniente realizar mediante la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario entregarlas a un ente diferente”.<sup>84</sup>

---

82 *Ibidem*, p. 197.

83 *Ibidem*, p. 198.

84 Luis Humberto Delgadillo, *op. cit.*, nota 31, pp. 92 y 93.

La descentralización se clasifica en política, administrativa o económica. La primera corresponde a la forma de gobierno, y nuestro país adopta el federalismo; la administrativa se refiere a la organización de la administración pública y la económica a la participación del estado en las actividades económicas. En este apartado, nos referiremos a la segunda solamente.

“La descentralización administrativa se instrumenta mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades. Leon Duguit contempla la descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach, admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por región, por servicio, y por colaboración”.<sup>85</sup> De ahí su importancia, pues en nuestro país ha sido adoptada e instrumentada con sus propias particularidades.

### A. Descentralización administrativa por servicio

Comenta Don Jorge Fernández Ruiz, en su obra que: “La descentralización administrativa por servicio surgió en Francia como una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomendaba la prestación de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales—Estado, provincia, municipio—conserven determinadas facultades de intervención”.<sup>86</sup> Y, una gran mayoría de autores coinciden que la clasificación de la descentralización en nuestro país, se resume en síntesis a la descentralización por servicio.

### B. Descentralización administrativa por región

La descentralización administrativa por región consiste, en opinión de Gabino Fraga, en la instauración de una estructura administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población establecida en una circunscripción territorial específica, como es el municipio. No sólo Buttgenbach y Fraga, sino muchos autores más, como Manuel María Díez, ven en el municipio una manifestación de dicha descentralización administrativa territorial o por región; empero, en el esquema federal de México es inadmisibles considerar al municipio como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincidimos con el profesor Miguel Acosta Romero en considerar al municipio como una estructura

85 Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y Administración Pública*, 1st ed. (México: Editorial Porrúa, 2005), 486.

86 *Ibidem*, p. 486.

político- administrativa, jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea, en su organización administrativa, las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas, “de donde negamos --dice Acosta Romero-- que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región”.<sup>87</sup> De ahí que solamente adoptamos de la clasificación tradicional de la descentralización administrativa la relativa por servicio.

### C. La descentralización administrativa por colaboración.

“La descentralización por colaboración viene a ser una de las formas de ejercicio privado de las funciones públicas. Dos son los elementos que caracterizan esa institución. 1º el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés el Estado; y 2º el ejercicio de esa actividad en nombre propio de la organización privada”<sup>88</sup> “...guarda diferencia con las otras dos formas de descentralización administrativa, por quedar a cargo de particulares que al realizar tareas originalmente asignadas a la administración pública se colocan, como hace notar Bernard Geny, en los linderos del derecho público y del derecho privado, y desembarazan a la administración de tales tareas sin disminuir por ello, de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados”.<sup>89</sup> En consecuencia, la descentralización por colaboración es la transferencia del estado a los particulares, mediante diferentes mecanismos, como la concesión, la locación, el concierto y la gestión interesada, la realización de actividades que a él le corresponden.

En nuestro país, en el artículo 28 de la Constitución federal, en su penúltimo párrafo, previene:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La Constitución Política del Sonora no tiene una disposición similar al contenido en el artículo 28 de la Constitución federal; es en la legislación, donde encontramos la facultad del Gobernador del Estado para otorgar concesiones. Por ejemplo, en la Ley Estatal de Bienes y Concesiones se norman las concesiones de bienes de dominio público del estado y en la Ley de Transporte del Estado de Sonora se regula el servicio público de transporte.

---

87 Jorge Fernández Ruiz y Sonia Venegas Álvarez, *Derecho Administrativo del Estado de Quintana Roo* (México: Editorial Porrúa and Universidad Nacional Autónoma de México, 2009), 92-94.

88 Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 35ª ed. (México: Porrúa, 1997), 25.

89 Jorge Fernández, op. cit., nota 82, p. 562.

En el ámbito municipal, el artículo 138 de la Constitución Local establece las formas o modos de prestación de los servicios públicos municipales, los cuales se podrán prestar, a través de organismos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritarias, concesiones y concertaciones con particulares, en los términos de las leyes aplicables.

“La locación o arriendo del servicio público, no obstante las críticas de la doctrina, (es un sistema anacrónico que está en desuso), continúa en uso, especialmente en el ámbito municipal, para ciertos servicios como el alumbrado público”. Cita Don Jorge Fernández Ruiz, al tratadista Manuel María Díez, que en esta forma los usuarios del servicio público arrendado no tienen relación jurídica con el empresario sino con la administración a quien deben pagar el precio del servicio y el arrendatario no está autorizado para el cobro de las tarifas.<sup>90</sup>

“El concierto o subrogación, consistente en que el órgano de la administración pública a quien está atribuida dicho servicio. Contrata su prestación a los usuarios respectivos, con un particular poseedor de instalaciones o de infraestructura necesarias para tal efecto”.<sup>91</sup> Esta forma de concierto o subrogación la encontramos en los servicios públicos de salud y de guarderías.

La gestión interesada. Esta forma también conocida en el derecho comparada como *régie intéressée*, “...implica la celebración de un contrato societario mediante el cual la administración pública se asocia con un particular para la prestación de un servicio público, sin crear por ello una nueva persona jurídica, lo cual puede efectuarse conforme a dos alternativas o modalidades”.<sup>92</sup> En la primera, “...la administración pública asociante es la gestora del servicio público y es ella quien interesa al particular para que se haga cargo de la operación del mismo, mediante una remuneración fija o una participación en los ingresos o en las utilidades”.<sup>93</sup> En consecuencia, las tarifas las establece la administración pública.

“La otra alternativa de gestión interesada del servicio público, el gestor del mismo es el particular, a cuyo cargo queda el riesgo de las pérdidas que pudieran resultar de la prestación del servicio, y es él quien interesa a la administración pública, ya mediante una remuneración, bien por medio de una participación en los ingresos o en las posibles utilidades”.<sup>94</sup>

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podemos identificar y diferenciar las tres formas de organización administrativa las características de cada una de ellas, que nos permiten tener una mejor comprensión de las mismas:

---

90 Jorge Fernández, op. cit., p. 564.

91 *Ibidem*, p. 565.

92 *Ibidem*, p. 565.

93 *Ibidem*, p. 566.

94 *Ibidem*, p. 566.

### **I.-Centralización Administrativa.**

- Las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas en los órganos superiores.
- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.
- Sus facultades son dadas por la constitución, ley o reglamento.
- Es creada por ley.
- Tiene una organización jerarquizada de la Administración, establecida de acuerdo a la constitución y a la ley reglamentaria.

### **II.- Descentralización Administrativa.**

- Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Centralizada.
- Tiene autonomía plena.
- Tiene personalidad y patrimonio propios.
- Es creada por ley o por decreto.
- Está sujeta al control de la Administración Centralizada.

### **III.- Desconcentración Administrativa.**

- Las facultades de decisión y mando son transferidas a órganos inferiores.
- Se encuentran vinculadas por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen.
- Tienen cierta libertad técnica y administrativa.
- Se crea por ley, reglamento o por decreto administrativo.”<sup>95</sup>

## **II. De la Administración Pública Municipal en Sonora**

La Constitución Política del Estado de Sonora, en sus artículos 134 y 135 establece que para el auxilio de los Ayuntamientos en el despacho de los asuntos de su competencia, contarán con una administración pública que será directa y paramunicipal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso del Estado (LGAM), la que definirá las facultades que son competencia de la administración pública directa, y las bases generales de creación, operación, vigilancia y supresión del sector paramunicipal. En congruencia con lo anterior, el artículo 81 de la LGAM) señala que el Ayuntamiento, para el ejercicio de sus atribuciones, se auxiliará de la administración pública municipal directa y paramunicipal.

De acuerdo a lo expuesto por Delgadillo y Lucero<sup>96</sup>, diremos que la centralización “presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo

---

<sup>95</sup> Luis Humberto Delgadillo, op. cit., nota 31, pp. 97 y 9

<sup>96</sup> Ibídem, p.83.

un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.”

Siguiendo a los mismos autores, el concepto de “administración paramunicipal” nos da la idea de una administración paralela a la municipal directa, ya que el término “paramunicipal” significa “al lado de”,<sup>97</sup> es decir, aunque se trata de una forma de organización de la administración pública municipal, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos que la LGAM denomina “entidades paramunicipales”, a diferencia de las dependencias, que integran la forma de organización centralizada o directa.

El Ayuntamiento podrá crear dependencias que le estén subordinadas, así como fusionar, modificar o suprimir las ya existentes, de acuerdo a sus necesidades y a su capacidad financiera. Asimismo, podrá crear órganos administrativos desconcentrados dependientes jerárquicamente de él y con las facultades y obligaciones específicas que fije el instrumento jurídico que lo cree o el Reglamento Interno del propio Ayuntamiento. Como ejemplos de dependencias ya hemos señalado las que señala la LGAM, que el ayuntamiento contará por lo menos: la Secretaría del ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Jefatura de la Policía Preventiva Municipal y el Sistema Administrativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental, también denominada Contraloría Municipal.

Igualmente, el ayuntamiento podrá crear entidades paramunicipales, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, conducen sus actividades en forma programada y con base en las políticas que para el logro de sus objetivos del desarrollo municipal establezca el Ayuntamiento conforme a la LGAM.

Las dependencias de la Administración Pública Municipal ejercen las funciones que les asigna la LGAM, otros ordenamientos jurídicos y el reglamento interior respectivo. Las entidades paramunicipales están sujetas a las normas que rigen su estructura y funcionamiento.

Corresponde al Presidente Municipal controlar, vigilar y evaluar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.

## 1. La Administración Pública Municipal Directa

Como ya señalamos anteriormente, en el Estado de Sonora, el Ayuntamiento debe tener cuando menos, para el estudio, planeación y despacho de los diversos ramos, como dependencias de la Administración Pública directa, a la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Jefatura de la Policía Preventiva Municipal y el Sistema Adminis-

<sup>97</sup> Ibídem, p. 145.



trativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental, y los nombramientos de las y los titulares de las dependencias se sujetarán al principio de paridad de género, sumándose así a la reforma constitucional de 2019, conocida como “paridad en todo”.

A continuación, seguiremos las disposiciones de la LGAM, para conocer la competencia de cada una de las dependencias de la administración pública directa.

### **A. De la Secretaría del Ayuntamiento**

Esta es una dependencia que históricamente participa en las sesiones del Ayuntamiento levantando el acta de cada sesión. Tiene el refrendo de los documentos emanados del Ayuntamiento, lo que lo distingue de los demás titulares de las dependencias. Según la LGAM, le corresponde.

**Artículo 89.** Son obligaciones del Secretario del Ayuntamiento:

- I. Citar a las sesiones del Ayuntamiento, en los términos establecidos por los artículos 51 y 52 de la presente Ley;
  - II. Levantar las actas de las sesiones del Ayuntamiento y asentarlas en los libros respectivos, en los términos establecidos por el artículo 52 de la presente Ley;
  - III. Atender la audiencia del Presidente Municipal, previo su acuerdo;
  - IV. Compilar y difundir las leyes, decretos, reglamentos, publicaciones oficiales del Gobierno del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;
  - V. Expedir copias certificadas de documentos y constancias del archivo, de los acuerdos asentados en los libros de actas, siempre que el solicitante acredite tener un interés legítimo y no perjudique el interés público, de conformidad con lo que establece el artículo 59 de esta Ley;
  - VI. Refrendar con su firma los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de la residencia, los que sin este requisito carecerán de validez;
  - VII. Cumplir y hacer cumplir el Reglamento Interior, así como los acuerdos, órdenes y circulares que el Ayuntamiento apruebe y no estén encomendados a otra dependencia;
  - VIII. Organizar, dirigir y controlar el Archivo General del Municipio y la correspondencia oficial;
  - IX. Entregar al término de su gestión, los libros y documentos que integrarán el Archivo General del Municipio, en acta circunstanciada, en los términos de la entrega-recepción previstos en esta Ley;
  - X. Expedir las constancias de residencia que soliciten los habitantes del Municipio;
- y

- XI. Publicar en el tablero de avisos del Ayuntamiento los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento.
- XII. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y disposiciones de observancia general”.

### **B. De la Tesorería Municipal**

La LGAM señala en el artículo 90 que “La recaudación y, en general, el manejo de la Hacienda Pública Municipal, corresponde a la dependencia denominada Tesorería Municipal cuyo titular se denominará Tesorero Municipal, el que, sin ser miembro del Ayuntamiento, deberá ser nombrado por el propio ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, así como cubrir los requisitos señalados en el artículo 135 de la Constitución Política Local y ser, de preferencia, profesional en las áreas económicas, contables o administrativas”.

En los artículos 91 y 92 de la LGAM se establecen las obligaciones y las facultades del Tesorero Municipal y son:

#### **Obligaciones:**

- I. Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales que correspondan al Municipio; así como las aportaciones federales, participaciones federales y estatales e ingresos extraordinarios que se establezcan a su favor;
- II. Dar cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal;
- III. Vigilar la administración de fondos para obras por cooperación;
- IV. Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos que sean necesarios para la aprobación de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, así como el Presupuesto de Egresos, incluyendo la información a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 130 de este ordenamiento;
- V. Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos que sean necesarios para la aprobación de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, así como el Presupuesto de Egresos, incluyendo la información a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 130 de este ordenamiento;
- VI. Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a incrementar los recursos económicos que constituyen la Hacienda Pública Municipal;
- VII. Documentar toda administración de fondos públicos;
- VIII. Llevar la contabilidad general y el control del ejercicio presupuestal;
- IX. Hacer los pagos con estricto apego al Presupuesto de Egresos aprobado por el Ayuntamiento;
- X. Elaborar y someter a la aprobación del Ayuntamiento:



- a) La glosa de las cuentas del Ayuntamiento saliente;
  - b) La glosa anual de las Comisarías y Delegaciones Municipales determinando sus irregularidades, en caso de existir éstas;
  - c) La cuenta anual pormenorizada del manejo hacendario a que se refiere la fracción IV, inciso E, del artículo 61 de esta Ley, misma que deberá comprender del 1.º de enero hasta el 31 de diciembre del ejercicio correspondiente;
  - d) Los estados financieros trimestrales que se deban enviar al Congreso del Estado de conformidad con lo establecido en la fracción XXIII del artículo 136 de la Constitución Política Local;
  - e) El programa financiero mediante el cual se manejará la deuda pública municipal y su forma de administrarla; y
  - f) Los estados contables de cierre de ejercicio de la administración pública municipal y demás documentación, para que sea agregado al acta de entrega-recepción de la misma, en el rubro relativo a la Tesorería.
- XI. Organizar el funcionamiento de la unidad de auditoría interna;
- XII. Diseñar y mantener actualizado un Sistema de Información y Orientación Fiscal para los contribuyentes de ingresos municipales;
- XIII. Vigilar y controlar las oficinas recaudadoras;
- XIV. Revisar los anteproyectos de Presupuestos de Egresos de las entidades que integren el sector paramunicipal, para los efectos de su incorporación al proyecto Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento;
- XV. Proporcionar toda la información que sea necesaria, cuando lo soliciten los integrantes del Ayuntamiento;
- XVI. Formar y llevar un expediente para cada empresa en la que participe el Ayuntamiento; y
- XVII. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y disposiciones de observancia general.

**Facultades:**

- I. Ejercer la facultad económica-coactiva y, en su caso delegarla, conforme a las leyes y reglamentos vigentes;
- II. Ejercer el Presupuesto de Egresos y efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados; y
- III. Las señaladas en el artículo 6 y demás disposiciones aplicables de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora, cuando los proyectos a que se refiere dicha ley se realicen únicamente con fondos municipales; y
- IV. Las demás que se establezcan en ésta u otras leyes, reglamentos, bandos de policía y disposiciones de observancia general.

### C. De la Jefatura de Policía Preventiva

Al frente de la Policía Preventiva Municipal habrá un Jefe, el cual será responsable de la administración y organización de la corporación de seguridad pública del Municipio, así como del mantenimiento de la disciplina interior. Su nombramiento y el ámbito de sus competencias serán definidos conforme lo disponga la Constitución Política del Estado, esta Ley y la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora y demás ordenamientos aplicables.

En la Ley De Seguridad Pública del Estado de Sonora, se establece en los artículos 83 y 84 los requisitos<sup>98</sup> y el procedimiento para designar al Jefe De la Policía Preventiva.

**ARTÍCULO 83.-** Para los efectos de los nombramientos, el Presidente Municipal propondrá al Ayuntamiento una terna de candidatos para los puestos de los titulares de las instituciones policiales que correspondan, los cuales deberán reunir los requisitos establecidos en el apartado A del artículo 140 de la presente Ley.

**ARTÍCULO 84.-** Si el Ayuntamiento considera que ninguno de los miembros de la terna a que se refiere el artículo anterior, reúne los requisitos legales para desempeñar los puestos respectivos, solicitará al Presidente Municipal que envíe una nueva terna, en los siguientes cinco días. Si ninguno de los miembros de la nueva terna reúne los requisitos antes señalados, el Presidente Municipal hará la designación provisional, repitiéndose el procedimiento de la presentación de ternas. Si en la tercera ocasión en que se presente la terna respectiva, no se obtiene la aprobación correspondiente, el nombramiento provisional será definitivo.

En lo que toca a su competencia, la Ley de Seguridad Pública le confiere las facultades y obligaciones siguientes:

**ARTÍCULO 95.-** Para ejercer la función de seguridad pública, sin perjuicio de lo dispuesto en los convenios que hubieren celebrado en términos de los artículos 11 y 12 de la presente Ley y de las atribuciones establecidas en el artículo 77 BIS, la policía preventiva municipal, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

98 Artículo 140.- Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones policiales, los siguientes:  
A.- De Ingreso: I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad; II.- Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal; III.- En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional; IV.- Acreditar que ha concluido, al menos, la enseñanza media superior y los requisitos académicos que se establezcan en la normatividad aplicable; V.- Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación; VI.- Contar con 18 años de edad y con el perfil físico, médico, ético y psicológico necesario para realizar las funciones correspondientes en la Institución Policial; VII.- Aprobar los procesos de evaluación y control de confianza; VIII.- Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares; IX.- No padecer alcoholismo; X.- Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares; XI.- No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público de cualquier nivel de gobierno; XII.- Cumplir con los deberes establecidos en la Ley General, en esta Ley y demás disposiciones que deriven de las mismas; y XIII.- Los demás que establezcan otras disposiciones normativas aplicables.

- I. Ejecutar, conforme a las orientaciones, lineamientos y políticas definidas por el Consejo Estatal, las acciones necesarias para asegurar, mantener o restablecer, protegiendo los intereses de la sociedad, el orden y la tranquilidad pública;
- II. Proteger, mediante acciones de vigilancia o prevención, los valores de la sociedad y de los particulares, tutelados por las leyes y reglamentos respectivos;
- III. Conservar el orden y la tranquilidad en los lugares públicos tales como los de uso común, acceso público o libre tránsito, como los bulevares, avenidas, calles, callejones, parques, plazas, jardines, paseos, mercados y centrales de abasto, centros comerciales, panteones, estacionamientos, campos deportivos, así como en los lugares donde se desarrollen espectáculos públicos, ferias, diversiones, ceremonias públicas, vehículos destinados al servicio público de transporte y, en general, a todos aquellos que temporal o transitoriamente sean centros de reunión pública;
- IV. Detener a los presuntos responsables, en los casos de delito flagrante, poniéndolos sin demora a disposición del Ministerio Público, debiendo dar aviso inmediato de la detención;
- V. Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice;
- VI. Realizar labores de primer respondiente;
- VII. Auxiliar a los cuerpos de bomberos y a la colectividad, a controlar los peligros y riesgos derivados de incendios, inundaciones, explosiones y, en general, de todos aquellos hechos naturales o del hombre que pongan en peligro la vida, las posesiones o los derechos de los miembros de la comunidad;
- VIII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en los casos en que fundada y Motivadamente se lo requieran;
- IX. Coadyuvar en la ejecución de las medidas asistenciales y protectoras de menores, que señala esta Ley y la Ley que Establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Sonora;
- X. Llevar el control estadístico e informar oportunamente al Registro Estatal Administrativo de Detenciones, de las faltas al Bando de Policía y Gobierno;
- XI. Retirar de los lugares señalados en la fracción III de este artículo, a las personas afectadas de sus facultades mentales, así como a los ebrios y personas que se encuentren bajo los efectos de drogas, cuando alteren el orden o la tranquilidad públicos, canalizándolas a las instituciones correspondientes;
- XII. Procurar la identificación de menores que deambulen por las calles en la noche, conduciéndoles a sus respectivos domicilios o a los establecimientos de protección, cuando carezcan de quienes ejerzan la patria potestad o tutela;
- XIII. Reportar cualquier deficiencia existente en la prestación de los servicios públicos municipales;

- XIV. Respetar y proteger los derechos humanos; y
- XV. En general, cumplir y hacer cumplir la presente Ley, el Bando de Policía y Gobierno, las circulares y demás disposiciones relativas a la seguridad pública que sean de observancia general en su jurisdicción.

#### **D. Sistema Administrativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental**

Como ya comentamos, es desde la Constitución Local y que se reitera en la LGAM en el artículo 94 que el Ayuntamiento deberá contar con un Sistema Administrativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental, cuya finalidad consiste en controlar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, que estará a cargo de un Órgano de Control y Evaluación Gubernamental, cuyo titular será propuesto por el Presidente Municipal, debiendo reunir los requisitos establecidos para ser Tesorero Municipal, correspondiéndole las siguientes facultades:

- I. Planear, organizar, coordinar y aplicar, el Sistema Administrativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental;
- II. Analizar y verificar el ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos;
- III. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades paramunicipales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Ayuntamiento;
- IV. Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Municipal de Desarrollo, el programa operativo anual y sus programas;
- V. Verificar y comprobar directamente, que las dependencias y entidades paramunicipales cumplan, en su caso, con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, control, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, concesiones, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública municipal;
- VI. Realizar auditorías a las dependencias y entidades paramunicipales, para remover la eficiencia en sus operaciones y comprobar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VII. Designar a los auditores externos de las entidades paramunicipales, e inspectores; Comisarios y Delegados municipales; jefes, subjefes, directores y subdirectores de dependencias o departamentos; alcaldes y normar su actividad y contratar sus servicios con cargo al presupuesto de dichas entidades;
- VIII. Designar, en las entidades paramunicipales a los comisarios públicos;

## E. Autoridades Auxiliares

Las autoridades auxiliares en los municipios reciben diversas denominaciones y a la vez se les asignan diversas tareas por parte de los ayuntamientos. Tradicionalmente, las cabeceras municipales son atendidas directamente por las dependencias de la administración municipal, a diferencia de las localidades o pueblos o rancherías que también forman parte del municipio, pero que son atendidas por las autoridades auxiliares.

Encontramos que “... en las demás comunidades dispersas en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento que, en la generalidad de los casos, duran en su cargo un año, con la posibilidad de reelección. Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando esta representación recae en más de una persona.

Una situación que es muy común encontrar, es la que se refiere al doble cargo que ocupan estos representantes del ayuntamiento, ya que generalmente el delegado, comisario o agente municipal es a la vez líder o representante de la comunidad agraria, ya sea ejidal, comunal o de pequeña propiedad. Este fenómeno es prácticamente normal, sobre todo en los municipios rurales y semiurbanos del país, que son la mayoría.

Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos y que les permiten actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.”<sup>99</sup>

En la normativa estatal históricamente han existido las comisarías y las delegaciones, que hasta antes de la reforma de la legislación sonorenses, en 1984, solamente tenían facultades de policía, y los encargados eran los comisarios y los delegados de policía. En la Constitución Política de Sonora se establece la facultad del congreso del estado para: “para aprobar o reprobado la creación de nuevas comisarías o suprimir las existentes, a iniciativa de los ayuntamientos”. Y se prescribe que corresponde a los ayuntamientos organizar y estructurar la administración de las comisarías y delegaciones. Asimismo, se señala que los ayuntamientos deberán, al inicio de su gestión, nombrar comisarios y delegados municipales. Para llevar a cabo tales nombramientos, el Ayuntamiento designará de entre sus miembros a una comisión especial, la cual tendrá a su cargo, en principio,

---

<sup>99</sup> Gustavo Martínez, op. cit., nota 54, p. 111.

proponerle la instrumentación de un proceso que asegure la participación ciudadana, de entre los establecidos por la ley relativa del Estado. Por mayoría absoluta, el Ayuntamiento decidirá sobre la procedencia de la instrumentación del proceso propuesto por la comisión, mismo que tendrá efectos valorativos para el Ayuntamiento en el nombramiento del o las Comisarios(as) del Municipio.

Una vez designados por el ayuntamiento ejercerán las atribuciones y deberes señalados en la ley, dentro de los ámbitos territoriales que determinen los propios ayuntamientos. Serán representantes directos de los ayuntamientos.

#### **a. Las o los Comisarios(as) Públicos**

**ARTÍCULO 101.-** Son facultades y obligaciones de los Comisarios Municipales:

- I. Cumplir y hacer cumplir, las leyes federales y locales, el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos municipales, circulares, disposiciones administrativas de observancia general y los acuerdos que les señalen el Ayuntamiento o el Presidente Municipal correspondiente, quien fungirá como su órgano de comunicación con las autoridades del Estado;
- II. Cuidar dentro de su esfera administrativa del orden y la tranquilidad pública;
- III. Ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que fije el Ayuntamiento o el Presidente Municipal;
- IV. Participar en la formulación, instrumentación, control y evaluación del programa de la Comisaría en el que se especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de sus actividades. Contendrá, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución;
- V. Proponer al Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, la realización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, para el desarrollo de sus Centros de Población;
- VI. Promover la cooperación de los habitantes en la construcción y conservación de obras públicas, así como en la prestación de servicios públicos de competencia municipal;
- VII. Formar y remitir al Ayuntamiento para su aprobación, en la segunda quincena del mes de noviembre de cada año, los programas de gasto que regirán en sus Comisarías en el ejercicio fiscal siguiente;
- VIII. Rendir mensualmente, a través del Presidente Municipal, al Ayuntamiento la cuenta comprobada del ejercicio presupuestario de su Comisaría;
- IX. Rendir anualmente al Ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal, dentro de la segunda quincena del mes de febrero, la cuenta general del manejo de los recursos económicos que tuviere asignados;



- X. Formar el censo de su demarcación cuando se lo ordene el Ayuntamiento de que dependan;
- XI. Vigilar que los niños en edad escolar concurren a las escuelas primarias y promover la asistencia a los centros de alfabetización para adultos;
- XII. Fomentar la realización de actividades sociales, culturales, artísticas y en general, la celebración de eventos que tiendan a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos de la población;
- XIII. En los términos del artículo 61, fracción V, inciso A, imponer en su ámbito territorial, las sanciones que fije el Bando de Policía y Gobierno y los demás reglamentos, de acuerdo con las normas que en los mencionados ordenamientos se establezcan;
- XIV. Coadyuvar en la realización del Plan Municipal de Desarrollo;
- XV. Dar audiencia pública, por lo menos dos veces al mes, a los habitantes de las Comisaría en la que éstos puedan proponer la adopción de determinadas medidas y acuerdos, la realización de actos o recibir información sobre determinadas actuaciones; y
- XVI. Las demás que les confieren ésta u otras leyes y reglamentos.

**ARTÍCULO 102.-** Los Comisarios Municipales tendrán además las facultades y obligaciones que atribuyen a los Presidentes Municipales las fracciones XIV, XV, XVII, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVIII del artículo 65 de esta Ley, sin perjuicio de ejercer algunas otras funciones, previo acuerdo del Ayuntamiento del que dependan.

En consecuencia, podemos apuntar que estos órganos del ayuntamiento se identifican con la desconcentración regional, pues el ayuntamiento al delegarles facultades, busca atender las demandas de las comunidades en los lugares donde surgen los problemas.

## **B. Las y los Delegados(as) Municipales**

En el Estado de Sonora, las y los Delegados(as) Municipales tendrán su residencia oficial en las congregaciones o rancherías que el propio Ayuntamiento les señale. Serán designados cada tres años por los Ayuntamientos, al iniciar éstos sus funciones. También prescribe que los nombramientos los hará el Ayuntamiento por conducto de una comisión especial, la cual tendrá a su cargo, en principio, proponerle la instrumentación de un proceso que asegure la participación ciudadana, de entre los establecidos por la ley relativa del Estado. Por mayoría absoluta, el Ayuntamiento decidirá sobre la procedencia de la instrumentación del proceso propuesto por la comisión, mismo que tendrá efectos valorativos para el Ayuntamiento en el nombramiento de las y los Delegados(as) del Municipio.

Son facultades y obligaciones de las y los Delegados(as) Municipales las siguientes:

**ARTÍCULO 105.-** Son facultades y obligaciones de los Delegados municipales:

- I. Ejecutar en su demarcación las órdenes que le fueren giradas por el Ayuntamiento y el Presidente Municipal;
- II. Rendir al Ayuntamiento, durante la primera semana de cada mes, un informe pormenorizado de las labores administrativas realizadas en su ámbito territorial; y
- III. Las demás que señalan las fracciones I, II, VII, XI, XII y XIII del artículo 101, incluyendo las enunciadas en el artículo 102 de este ordenamiento.

### III. La Administración Pública Paramunicipal

Integran la administración pública paramunicipal los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos municipales, creados por el Ayuntamiento, por mayoría calificada.

En la LGAM, en el Capítulo Tercero, se regula la administración pública paramunicipal.

Respecto a la conceptualización de las entidades que conforman la administración pública paramunicipal, en el artículo 107, de la LGAM se establece que se entiende por cada uno de ellos, así señala:

- I. **Organismo descentralizado:** la persona moral investida de personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura que adopte, siempre que reúna los siguientes requisitos:
  - a) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes del Municipio o de los organismos descentralizados municipales, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Municipio, el gobierno estatal o federal; y
  - b) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social, la realización de actividades prioritarias o el desarrollo económico.
- II. **Empresa de participación municipal mayoritaria:** aquella cuyo capital social se integre con el cincuenta y uno por ciento o más aportado por el Ayuntamiento, por uno o varios organismos descentralizados municipales, por una u otras empresas de participación municipal mayoritarias o por uno o varios fideicomisos municipales.
- III. **Fideicomiso público municipal:** aquel que se constituye conforme a la ley de la materia, con fondos del Municipio o de alguno o algunos de los organismos a que se refieren las fracciones que anteceden y en donde el Ayuntamiento como fideicomitente único, atiende un objeto específico de interés público o beneficio colectivo, cuya competencia tenga legalmente atribuida.



## 1. Organismos descentralizados municipales

La LGAM señala en el artículo 108 el contenido que deben contener los acuerdos de creación de los organismos descentralizados y son los siguientes elementos:

### I. La denominación del organismo.

Es "...la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismos descentralizado de otras instituciones similares..."  
100

### II. El domicilio legal.

Es el lugar donde residen los órganos de dirección y el ámbito territorial donde actúa el organismo.

### III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en esta ley.

Es decir, la prestación de un servicio público, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social, la realización de actividades prioritarias o el desarrollo económico.

### IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto. Los bienes destinados por el Ayuntamiento a un servicio público y los propios que de hecho utilice para dichos fines, son bienes del dominio público municipal (artículo 191, fracción III de la LGAM). Pero si la entidad se extingue o es liquidada, tales bienes se convierten en bienes del dominio privado municipal. (Artículo 196, fracción II de la LGAM).

### V. La forma de integración del órgano de gobierno que será de no menos de cinco ni más de quince miembros;

1. En ningún caso podrán ser: los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de las y los miembros del órgano de gobierno o con la o el director(a) general; las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate; las personas sentenciadas por delitos patrimoniales y las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

En el caso de las y los integrantes del órgano de gobierno que no formen parte de la administración pública, con excepción de la presidencia del consejo consultivo del órgano de que se trate, misma que se regirá de conformidad con su propia normatividad, tendrán una duración en su encargo de tres años, con posibilidad

---

100 Miguel Acosta, op. cit., p. 213.

de reelegirse hasta por un periodo igual de tres años y serán removidos(as) de manera escalonada, atendiendo la forma y el procedimiento que para tal efecto establezca el ayuntamiento en el acuerdo de creación respectivo.

Los órganos de gobierno se integran principalmente con funcionarios(as) de la administración pública municipal, respondiendo al esquema de intervención y relación del ayuntamiento con el sector paramunicipal. De ahí que deban estar presentes las principales dependencias, de la administración pública directa, como son Tesorería Municipal, Secretaría del Ayuntamiento y la dependencia que funja como coordinadora de sector, o sea la que se relacione con la especialidad del organismo y también de otras entidades paramunicipales que tengan relación con la materia. Igualmente, se invita a participar a representantes de los sectores de la sociedad civil o representantes de los sectores social o privado. En cuanto al número de sus integrantes, la LGAM da un mínimo y un máximo que cada ayuntamiento, atendiendo a la especialidad y al número de dependencias que tenga conformará el órgano de gobierno y la presencia de las representaciones de la sociedad civil o de los sectores social y privado.

**VI. La manera de designar al o la directo(a) general y los requisitos<sup>101</sup> que deberá reunir.**

En principio debería ser el órgano de gobierno quien designará al o a la directora(a) General, pero en la mayoría de los casos, observamos que se le confiere dicha facultad al presidente municipal, siguiendo el modelo que se ha seguido tanto en la administración pública federal como en las estatales.

**VII. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.**

En este apartado se definen las funciones que rige la toma de decisiones del organismo, que se traduce en acuerdos que deberá ejecutar el director general.

**VIII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo.**

Como toda persona moral, es que representa al organismo ante el exterior.

**IX. Sus órganos de vigilancia, así como sus facultades.**

Los organismos descentralizados están sujetos a la vigilancia y control de la Administración Pública Municipal Centralizada. La LGAM, señala que en todas las entidades

101 Fracción VI. Segundo párrafo señala: Tratándose de organismos operadores de agua potable, el director general deberá ser ciudadano mexicano, contar con título profesional expedido por institución con reconocimiento de validez oficial otorgado por las autoridades educativas; contar con experiencia probada en temas hidráulicos, de gestión del agua o administración de recursos hídricos; no tener antecedentes penales, no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos y no tener parentesco hasta en el cuarto grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el Presidente Municipal.

del sector paramunicipal existirá un Comisario quien será designado por la Contraloría Municipal. En todas las entidades del sector paramunicipal existirá un o una comisario(a) público, el cual será designado por el órgano de Control y Evaluación Gubernamental.

Los acuerdos de los ayuntamientos para la creación de organismos descentralizados, requiere de una mayoría simple y deberán publicarse íntegramente en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

El órgano de gobierno deberá expedir el reglamento en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

En la extinción de los organismos descentralizados deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo el acuerdo del Ayuntamiento fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Las y los directores generales de los organismos descentralizados, son los representantes legales y solamente podrán:

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun aquéllas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, al acuerdo de creación y su reglamento;
- III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;
- IV. Formular querellas y otorgar perdón;
- V. Articular y absolver posiciones;
- VI. Ejercer y desistirse de acciones judiciales, inclusive del juicio de amparo;
- VII. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VIII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial; y
- IX. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII, bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el acuerdo de creación que emita el Ayuntamiento.

Una de las principales obligaciones de los organismos descentralizados es que deberán rendir informes mensuales al Ayuntamiento, sobre el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento podrá solicitar información en cualquier tiempo.

Cuando el organismo público descentralizado tenga por objeto la prestación de un servicio público, el Ayuntamiento, a propuesta del propio organismo y del estudio téc-

nico que presente, propondrá las tarifas que en su caso correspondan, y, una vez que éstas sean autorizadas por el Congreso del Estado, se publicarán en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado. Asimismo, podrá ejercer la facultad económico-coactiva, conforme a su acuerdo de creación.

Los organismos descentralizados podrán modificar su estructura y bases de organización conforme al mismo procedimiento que establece el artículo 114 de la LGAM para su creación, siempre y cuando sea necesaria para mejorar el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la coordinación de sus actividades.

## **2. Las Empresas de Participación Municipal Mayoritarias**

Las empresas de participación municipal mayoritarias, a las que se llama también “Empresas de Economía Mixta”, se rigen por el Derecho Público (LGAM) pero, si adoptan la forma de una sociedad mercantil (casi siempre sociedad anónima), se regirán, además, por el Derecho Privado (Código de Comercio, Ley General de Sociedades Mercantiles).

La intervención del Ayuntamiento en las empresas, se sujetará a las siguientes bases:

- I. Las partes sociales serán siempre nominativas.
- II. Los rendimientos que se obtengan se destinarán al objeto de la empresa.
- III. La escritura constitutiva de estas empresas deberá contener una cláusula en la que se establezca que los acuerdos de asamblea ordinaria, sean en primera o en segunda convocatoria, deberán aprobarse por un mínimo de acciones que representen el cincuenta y uno por ciento del capital social de la empresa.
- IV. La Tesorería Municipal formará y llevará un expediente para cada empresa en la que participe el Ayuntamiento, con las siguientes constancias:
  - a) Escritura constitutiva y sus reformas, poderes que otorgue y actas de las asambleas y sesiones.
  - b) Inventarios y balances.
  - c) Contratos y documentos en que se comprometa el patrimonio de la empresa.
  - d) Auditorías e informes contables y financieros.
  - e) Informes del representante del Ayuntamiento.
  - f) Otras que tengan relación con la empresa.

Su regulación, en cuanto al funcionamiento y organización, se sujeta tanto al Derecho Público, como al Derecho Privado.

### **1. Régimen de Derecho Público.**

- a).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b).- Constitución Política del Estado de Sonora;

- c).- Ley de Gobierno y Administración Municipal; d).- Acuerdo de creación,
- e).- Reglamento Interior.
- f).- Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas
- g).- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. h).- Ley Federal del Trabajo.

## 2.- Régimen de Derecho Privado:

- a).- Ley General de Sociedades Mercantiles;
- b).- Código de Comercio (en la medida que la aplicación de la LGSM, remite a él);
- c).- Código Civil para el Estado de Sonora;
- d).- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora (aplicable supletoriamente en materia procesal al Código de Comercio).

En el caso de las empresas de participación municipal mayoritaria, su modificación o extinción se sujetará, a lo que señalen las leyes de la materia.

## 3. El Fideicomiso Público Municipal

El Fideicomiso Público es un contrato por medio del cual, el Ayuntamiento, en su carácter de fideicomitente único, afecta recursos del gobierno municipal para la atención de un objeto específico de interés público o beneficio colectivo, cuya competencia tenga legalmente atribuida; también tienen este carácter los fideicomisos que se creen con las entidades paramunicipales, como organismos descentralizados o empresas de participación municipal mayoritarias. Además de lo establecido en la autorización del Ayuntamiento para su creación, se sujetarán a lo que señalen las leyes sobre la materia.

En los fideicomisos públicos destacan los siguientes órganos: De gobierno y de dirección. El órgano de gobierno se integra por el Comité Técnico, que funge como órgano de gobierno y debe estar previsto en el Acuerdo de su creación. El órgano de dirección, está a cargo de un o una director(a) general o su equivalente, quien se encarga de la administración y representación legal del mismo.

También cuentan con los comisarios y con el auditor externo, designados por el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental.

Los Fideicomisos Públicos deberán contar con una estructura análoga a las otras entidades paramunicipales. Para la conformación de éstos, se estará a las disposiciones que establecen la integración de los organismos descentralizados y las empresas de participación municipal mayoritarias, en lo que le sean aplicables. El Ayuntamiento se deberá reservar, en los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública municipal, la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

#### 4. Las Relaciones y la Intervención del Ayuntamiento y el Presidente Municipal en el Sector Paramunicipal

Corresponde al Ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal, la coordinación y planeación de las operaciones que realicen las entidades que integran la administración pública paramunicipal y al Órgano de Control y Evaluación Gubernamental, la supervisión, control y evaluación de dichas operaciones. Aunque la LGAM, no desarrolla suficientemente los conceptos anteriores, si encontramos algunas normas en otros ordenamientos aplicables al municipio, tales como: La Ley de Planeación para el Estado de Sonora, la Ley de Tránsito, la Ley de Seguridad Pública, la Ley de Aguas del Estado de Sonora, Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Sonora, la Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Transparencia y Acceso a La Información Pública del Estado de Sonora y Ley de Archivos para el Estado de Sonora. Cabe mencionar que el Municipio de Hermosillo, expidió el Reglamento de las entidades de la administración pública paramunicipal del Municipio de Hermosillo, con el objeto de reglamentar el Capítulo Tercero, del Título Segundo de la LGAM, en lo que concierne a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción. De este marco, y tomando como pauta los modelos federal y estatal de la Administración Paraestatal, así como del Reglamento del Municipio de Hermosillo, respecto de la intervención de los poderes Ejecutivo Federal y Estatal, así como del Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal, respectivamente, en la operación de las entidades paraestatales y paramunicipales cómo se relacionan aquéllos con éstas, es posible señalar algunos lineamientos para el ámbito municipal.

Las relaciones entre el Ayuntamiento y el Sector Paramunicipal se lleva a cabo por conducto de la o del Presidente Municipal para fines de congruencia global de la Administración Pública Municipal con el Plan Municipal de Desarrollo y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, que se llevarán a cabo por conducto de la Tesorería Municipal y el órgano de Control y Evaluación Gubernamental. Las entidades paramunicipales deberán elaborar con sujeción a las disposiciones legales y en congruencia con el plan municipal de desarrollo y con los programas que se deriven de éste, sus propios programas institucionales.

Las entidades deberán elaborar para cada ejercicio fiscal, conforme a los lineamientos que establezca la Tesorería Municipal, sus programas financieros, los cuales deberán expresar enunciativamente: Los fondos propios, las aportaciones de capital y la contratación de crédito. Estos programas deberán contener, además, los criterios conforme a los cuales se ejecutarán los mismos en cuanto a los costos reales plazas, garantías y avales.

Asimismo, las entidades deberán formular, a partir de sus programas anuales, sus presupuestos anuales de egresos, los cuales serán revisados por la Tesorería Municipal, para los efectos de su incorporación al Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento, previa aprobación de éste.



Las actividades de control, vigilancia y evaluación estarán a cargo de las y los comisarios(as) y de los órganos internos de control.

Las y los comisarios(as) desarrollarán sus funciones en el seno de los órganos de gobierno de las entidades paramunicipales, por ser éstos los foros de decisión y análisis de las mismas y centrarán su actuación en el seguimiento, control y evaluación del desarrollo de las entidades, revisando su congruencia con los programas y presupuestos sectoriales aprobados, así como el adecuado funcionamiento de sus órganos de autoridad.

El órgano de Control y Evaluación Gubernamental podrá realizar auditorías a las entidades paramunicipales, para promover la eficiencia en sus operaciones y comprobar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas; asimismo, designar a las y los comisario(as) y auditores(as) externos de las entidades paramunicipales, normar su actividad y contratar sus servicios con cargo al presupuesto de dichas entidades.

## 5. De la fusión y disolución de las entidades paramunicipales

Cuando las entidades paramunicipales no cumplan con sus fines u objeto social o cuando su funcionamiento resulte inconveniente para la economía del Municipio o el interés público, el ayuntamiento podrá acordar la fusión o disolución de dichas entidades.

## BIBLIOGRAFÍA

Albi, Fernando. *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*. Aguilar, España, 1955.

Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General. Editorial Porrúa, México, 1996.

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 8ª edic., Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

Aragón Salcido, María Inés. *El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?* Centro Nacional de Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Gobernación, México, e ISAP, A.C., 1995.

Aragón Salcido, María Inés. *Autonomía Política: La función legislativa del ayuntamiento en México*. En: *Federalismo y regionalismo*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2002.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *La autonomía municipal en México*. 2ª edic., Editorial Porrúa, México, 2004.

Delgado Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. 5ª edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 2002.

Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo y Administración Pública*. 1ª edic., Editorial Porrúa, México, 2005.

- Fernández Ruiz, Jorge y Venegas Álvarez, Sonia. *Derecho Administrativo del Estado de Quintana Roo*. Colección Mexicana de derecho administrativo. Editorial Porrúa, México y Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 25ª edic., Editorial Porrúa, SA de CV., México, 1986.
- XLVI Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*. Cámara de Diputados, México, 1967.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T.I, Edit. Abeledo Perrot, Argentina, 1982.
- Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal en México*. 2ª edic., Instituto Nacional de Administración Pública, BANOBRAS, México, 1992.
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa y Universidad Autónoma de México, México, tomos de la A- C, P-Z, 2001.
- Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio su evolución institucional*. Colección de cultura municipal, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, México, D.F., 1ª edición, 1981.
- Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. 4ª edic., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1985.
- Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 5ª edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1988.
- Olmedo, Raúl. *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*. 2ª edición, Editorial Comuna, México, febrero de 1998.
- Ots Capdequí, José Ma. *Historia del derecho español en América y del Derecho In-diano*. Biblioteca Jurídica Aguilar, 1968.
- Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. 1ª edic., Editorial Porrúa, México, 1995.
- Quintana Roldán, Carlos. *El Gobierno Municipal*. Capítulo VI, en Fernández Ruiz Jorge, *El régimen jurídico municipal en México*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª Edición, México, 2003.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. 1ª Edic., Editorial Porrúa, México, 1985.
- Torres Estrada, Pedro. *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección, estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.





Robles Martínez, Reynaldo. *Función Legislativa de municipio. En: El Municipio en México y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de derecho municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México

Roldán Xopa, José. *Derecho administrativo*. Colección Texto Jurídicos Universitarios. México, Editorial Oxford, 2008.

Trigueros G., Laura. "El Federalismo de Cooperación: Los Convenios". En: *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional: Hacia un Nuevo Derecho Constitucional*. México, Edit. Porrúa, S.A., 1987.

Ugarte Cortés, Juan. *La Reforma Municipal*. México, Edit. Porrúa, 1985.

Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. México, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

## **LEGISLACIONES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. 2021. Hermosillo, Sonora.

Ley de Gobierno y Administración Municipal. 2021. Hermosillo, Sonora.

La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora. 2021. Hermosillo, Sonora.

Reglamento de las entidades de la administración pública paramunicipal del Municipio de Hermosillo. 2021. Hermosillo, Sonora.

Acuerdos del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Hermosillo, Sonora.



# Factores criminógenos en jóvenes y su integración en la delincuencia organizada

## Criminogenic factors in young people and their integration into organized crime

Lizbeth García Montoya\*

Fecha de recepción:

25 de julio de 2021

Fecha de aprobación:

30 de octubre de 2021

**Sumario:** Introducción. I. Contexto del problema. II. Los jóvenes como presa fácil de la delincuencia organizada: parámetro estadístico. III. Factores criminógenos coadyuvantes en jóvenes a la ejecución de conductas relacionadas con la delincuencia organizada. IV. La pseudocultura del narcotráfico como un factor exógeno que potencializa la criminalidad en los jóvenes. V. Conclusiones. VI. Referencias.

### Resumen

Una de las preocupaciones que debiera priorizarse para el gobierno, son los niños y jóvenes, pues en ellos recae el futuro de México. Sin embargo, a diario por medios de comunicación visualizamos que un gran número de los delitos cometidos en nuestro país son efectuados por jóvenes. Tomando en cuenta esta problemática se planteó para este trabajo como objetivo central visualizar algunos factores criminógenos que coadyuvan en el ejercicio de conductas delictivas en los jóvenes en México, principalmente aquellas relacionadas con el crimen organizado, donde hoy en día los jóvenes se hacen presentes en las listas de integrantes de asociaciones delictivas. Para la elaboración de esta contribución se partió de la siguiente interrogante:

¿Qué es lo que hace que un joven llegue a formar parte del crimen organizado? Para dar respuesta a la misma, se utilizó una metodología analítica, basada en la técnica documental, pues a través de la lectura de diversos documentos científicos, se pudo constatar

\* Estudios Avanzados y Doctorado en Criminología por la Universidad de Castilla La Mancha, España, Profesora e Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Sinaloa adscrita a la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho Culiacán. Correo: [lizbeth.garcia@uas.edu.mx](mailto:lizbeth.garcia@uas.edu.mx), Orcid <https://orcid.org/0000-0002-1428-234X>

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2014, autora de tres libros, más de 20 capítulos de libros y 8 artículos indexados relacionados con temas de violencia, ha realizado estancias de investigación en países como: España, México y Chile, ha participado como expositora en congresos nacionales e internacionales.

cuáles eran algunos factores que impulsan la carrera criminal de los jóvenes, concluyéndose que existe una serie de factores principalmente de carácter exógenos que conjugados juegan un papel importante en la realización de dicha conducta, por ejemplo: la violencia familiar, pobreza y grupo de coetáneos en ambientes delictivos; sin embargo hay un factor que juega un papel interesante, el cual en ciertos estados actúa como uno de los factores destacados en la explicación del enganche de jóvenes en actividades de grupos criminales, siendo éste la pseudocultura del narcotráfico como forma de vida.

**Palabras claves:** jóvenes, narcocultura, factores criminogénos y delincuencia.

### **Abstract**

One of the concerns that should be a priority for the government should be the welfare of children and young people, since the future of Mexico lies with them. However, on a daily basis through the media we see that a large number of crimes committed in our country are committed by young people. Taking this problem into account, the main objective of this work was to visualize some criminogenic factors that contribute to the exercise of criminal behaviors in young people in Mexico, mainly those related to organized crime, where young people are present today as members of criminal associations. To prepare this contribution, the following question was made: What makes a young person become a part of organized crime? To respond to it, an analytical methodology was used, based on the documentary technique, since through the reading of various scientific documents, it was possible to verify what were some factors that can drive the criminal career of young people, concluding that there is a series of mainly exogenous factors that together play an important role in the performance of such behavior, for example: family violence, poverty and peer groups in criminal environments; However, there is a factor that plays an interesting role, which in certain states acts as one of the prominent factors in the explanation of the involvement of young people in the activities of criminal groups, this being the pseudo-culture of drug trafficking as a way of life.

**Keywords:** Youth, Narcoculture, Criminogenic Factors and Delinquency.

## **INTRODUCCIÓN**

En México al igual que en otros países la delincuencia organizada ha trastocado la tranquilidad de su población, pues si bien es cierto son determinados países los que repuntan en el problema, también es cierto que los efectos de la delincuencia organizada se mundializan, afectando a cada país en diferentes magnitudes.

De esta manera, las actividades delictivas llevadas a cabo por personas agrupadas como delincuencia organizada, tales como: la trata de personas, el tráfico de drogas, pornografía infantil, portación de armas, dejan efectos nocivos especialmente en los niños, niñas y en nuestros jóvenes, pues son ellos quienes resultan víctimas con mayor incidencia, constituyéndose así, un grupo vulnerable ante el crimen organizado.

El interés de analizar este tema radica principalmente en reconocer la vulnerabilidad a la que están sumergidos los jóvenes para ser víctima, de las garras de la delincuencia organizada; en especial, se abordará el narcotráfico como una práctica producto de dicha organización criminal, haciendo hincapié en cómo ciertas acciones se han ido arraigando en ciertos estados del país, hasta consolidarse como una forma de vida que obedece a la pseudocultura del narcotráfico, pero en parte se debe a ella que las y los jóvenes suelen ser presa fácil para los enganchadores criminales.

En esta contribución se analiza la figura de los jóvenes dentro de las asociaciones criminales; causas y los retos que hay que vencer; con el fin de lograr una prevención sólida de la presencia y participación de jóvenes en estos grupos. Para el desarrollo de este análisis se partió de la siguiente interrogante: ¿Qué es lo que hace que un joven llegue a formar parte del crimen organizado? Para llegar a la respuesta se siguió el método analítico, utilizando como técnica la documental, pues a través del análisis de diversos documentos relacionados con el tema se pudo conocer el problema en cifras, pero también lo que contribuye a que los jóvenes ejerzan conductas desviadas de la ley.

Para esto se hizo el siguiente recorrido: en el primer tema se visualiza la parte contextual del problema. En el segundo se exponen los factores criminógenos que según la doctrina y teóricos están asociados con los jóvenes en la ejecución de conductas delictivas y; finalmente, en un tercer apartado se aborda específicamente a la pseudocultura del narcotráfico como potencializador en los jóvenes a la carrera criminal dentro de grupos delictivos.

El seguimiento lógico del análisis de estos temas nos ayudó a tener como principal conclusión el grave impacto que trae en jóvenes las prácticas que obedecen a una pseudocultura, la cual sigue fines recargado a aspectos delincuenciales; así como de la política preventiva fallida que México tiene para poner freno a la llamada delincuencia juvenil y delincuencia organizada.

## **I. CONTEXTO DEL PROBLEMA**

La violencia es uno de los principales problemas que acecha al país, y su prevención uno de los que más preocupa al gobierno mexicano. Sin duda todos los días es visible por los medios de comunicación; diferentes conductas violentas que impactan de manera negativa en la estabilidad económica, social, familiar, pero también en un plano individual, pues el exceso de este tipo de conductas y la forma en cómo en ocasiones se cometen estos actos producen diferentes estragos en la sociedad mexicana, y en ocasiones esto trae consecuencias irreversibles.

México en las últimas dos décadas se ha caracterizado por repuntar en las estadísticas internacionales como uno de los países con mayor índice de violencia como producto de la delincuencia organizada. Respecto a lo anterior, un estudio mundial sobre homici-

dio en 2019, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito<sup>1</sup>, reflejó que el 19% de los homicidios a nivel mundial ocurridos en 2017 fueron producto de la delincuencia organizada, donde el continente americano fue donde se presentó la mayor tasa de homicidios registrados en dicho año.

Si aterrizamos cifras al territorio mexicano, tenemos que según un conteo de Reforma, “El crimen organizado cobró 6,427 vidas en el territorio mexicano en los primeros 5 meses del año 2019”.<sup>2</sup>

Lo anterior ha traído muchas implicaciones; tanto internas como externas, pues ha llamado la atención de organizaciones internacionales, más aún porque se sabe que detrás de muchos de estos actos criminales está un menor, ya sea como víctima o como victimario. En este sentido, instituciones internacionales han impulsado al país a que tome medidas para combatir este tipo de actos y disuadir la participación de los jóvenes en este tipo de prácticas delictivas.

El narcotráfico es un problema que se ha salido de las manos del gobierno mexicano. Este fenómeno ha proliferado tanto, por una parte debido a las malas estrategias preventivas adoptadas por nuestros gobernantes como producto de prácticas corruptas donde la impunidad es el pan de cada día y; por otra, no menos importante, por la mano de obra de jóvenes en su mayoría menores de edad que han sido preparados por organizaciones criminales para su servicio; posicionando esto a los cárteles mexicanos como organizaciones de difícil destrucción.

Desgraciadamente, el esfuerzo que se ha hecho por el Estado mexicano no ha repuntado de manera positiva. Cada vez con mayor frecuencia se aprecia el enganchamiento de menores y jóvenes por organizaciones criminales, quienes les ofrecen remuneraciones nada despreciables a cambio de diversas conductas contrarias a la ley.

El inicio de las prácticas de narcotráfico remonta a finales del XIX principios del XX<sup>3</sup>. Sin embargo, esta forma de operar debido a que el contexto social ha ido cambiando, con el objetivo de abatir estos actos, el crimen organizado se ha visto en la necesidad de ir más allá que las estrategias de combate implementadas por el gobierno, evitando así su desmantelaje; estos grupos criminales ponen su atención en los menores porque

---

1 “El homicidio causa muchas más muertes que los conflictos armados, según nuevo estudio de la UNODC”, ONU, acceso el 26 de junio de 2023. <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2019/July/el-homicidio-causa-muchas-ms-muertes-que-los-conflictos-armados--segn-nuevo-estudio-de-la-unodc.html>

2 INFOBAE. “Las alarmantes cifras de la violencia del crimen organizado: 6427 mexicanos fueron ejecutados en lo que va del 2019,” junio de 2019, *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/06/08/las-alarmanes-cifras-de-la-violencia-del-crimen-organizado-6427-mexicanos-fueron-ejecutados-en-lo-que-va-de-2019/>

3 José Ramírez Pimienta. “Del corrido de narcotráfico al narcocorrido: orígenes y desarrollo del canto a los traficantes”. *Studies in Latin American Popular Culture*, núm. 23 (2004): pp. 21-41.

son presa fácil de enganchar, son inimputables para la ley, son astutos para la tecnología, pero además porque se desenvuelven con otros jóvenes.

Vásquez detalló en entrevista para el periódico “El Debate” que: “lamentablemente, cada vez los cárteles necesitan más personas para operar, y reclutan a niños y jóvenes que cumplen distintas funciones en la organización y en ocasiones son jóvenes enganchar a otros jóvenes o incluso niños. De esta manera los jóvenes que se inician en operaciones criminales como el narcotráfico, regularmente inician con tareas fáciles y no peligrosas, como es el caso de los llamados ‘punteros’ o ‘halcones’, quienes entre otras actividades son los que se encargan de actuar como informantes, observar y comunicar sobre cierta encomienda”.<sup>4</sup>

Detrás de cada fenómeno delictivo hay situaciones previas al suceso que impulsan la existencia del problema, sin embargo no hay una causa específica a la presencia de los fenómenos delictivos, por lo contrario la delincuencia en general comprende un problema multifacético y es esto lo que precisamente lo posiciona como uno de los fenómenos con mayor impacto en nuestro país, pues las cifras hablan por sí solas.

A continuación se abordará cómo la presencia de los jóvenes en grupos del crimen organizado va cobrando fuerza en el territorio mexicano al grado de convertirse las organizaciones delictivas en inspiración para los jóvenes.

## II.- LOS JÓVENES COMO PRESA FÁCIL DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA: PARÁMETRO ESTADÍSTICO

Entre 2010 y 2016 se registraron 9,067 defunciones por homicidio de niñas, niños y adolescentes, en cuyos casos 76% de las víctimas fueron niños y hombres adolescentes y el 24% niñas y mujeres adolescentes. Según este mismo registro, el grupo de edad más vulnerable es el de adolescentes entre 12 y 17 años, ya que representa 78% del total de defunciones. De acuerdo con la información disponible para el año 2016, el 56% de los homicidios fue ocasionado por el uso de armas de fuego. Con base en los mismos registros se presume que en el 96% de los casos de estos homicidios, el uso de las armas de fuego fue intencional.<sup>5</sup>

Retomando las cifras del informe de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, tenemos que existen más de 5000 menores detenidos donde más

---

4 Caro Lorena, “Narcocultura en Sinaloa, ¿Una nueva era?”, *El Debate*, noviembre de 2019. <https://www.debate.com.mx/culiacan/Narcocultura-en-Sinaloa-una-nueva-era-20191104-0157.html>

5 Álvarez Gutiérrez, Martín, G. “Panorama Estadístico de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes en México.” UNICEF, 2019.

de 1000 fueron sicarios de grupos delictivos involucrados con el narcotráfico<sup>6</sup>. Asimismo en un “reciente encuentro sobre los derechos humanos de la juventud mexicana, organizaciones no gubernamentales dijeron que unos 75 mil jóvenes integran el brazo armado de las bandas de narcotraficantes.....”<sup>7</sup>

Como lo demuestran las cifras anteriores, la incidencia de jóvenes y adolescentes involucrados en actividades delictivas no es algo aislado. Esto refleja que a algunos jóvenes no les resulta difícil involucrarse a estos grupos criminales.

En este tenor, el periódico *El universal* comunicó que “México ocupa el primer lugar a nivel mundial en violencia física y homicidio de menores de 14 años, según datos proporcionados por la Secretaría de la Comisión de Derechos de la Niñez. Se presume que muchos de estos crímenes fueron como consecuencia del involucramiento de la víctima al crimen organizado”<sup>8</sup>.

Analizando las cifras anteriores resalta la siguiente interrogante: ¿Qué es lo que hace que un joven llegue a formar parte del crimen organizado? En el siguiente apartado se intenta dar respuesta al anterior cuestionamiento.

### **III.- FACTORES CRIMINÓGENOS COADYUVANTES EN JÓVENES A LA EJECUCIÓN DE CONDUCTAS RELACIONADAS CON LA DELINCUENCIA ORGANIZADA**

Para acercarnos a los factores de riesgo que pudieran coadyuvar a que los jóvenes con mayor frecuencia se integren a grupos delincuenciales, resulta necesario hacer un análisis de la criminogénesis y la criminodinámica, de la desviación de los jóvenes hacia conductas delictivas, en este caso en especial aquellas que están relacionadas con la delincuencia organizada; principalmente el narcotráfico.

A través del análisis de la criminogénesis se conoce los factores de riesgo relacionados con la conducta desviada en los jóvenes y a través de la criminodinámica se comprende el proceso en el que estos factores interactúan entre sí, propiciando la conducta desviada o delictiva.

Para poder hablar de un acercamiento a la prevención del problema del narcotráfico como producto de la delincuencia organizada, es imprescindible dejar de hablar de aquellos factores criminógenos que en conjunto con otros hacen propensa la presencia de dicha delincuencia, esto sin perder de vista que muchos de los sujetos actores del problema son jóvenes y los que no lo son muchos empezaron su carrera delictiva siéndolo, por ende en este apartado destacaremos algunos de estos factores.

---

6 Univisión Noticias. “En México hay más de mil niños sicarios detenidos”, UNIVISIÓN, April 2015. <https://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/en-mexico-hay-mas-de-mil-ninos-sicariosdetenidos>

7 Graciela Baca Zapata, “Aproximación a la narcocultura como referente de la construcción identitaria de jóvenes en México”, *El cotidiano*, no. 206 (2017): 64.

8 Redacción El Universal, “México, primer lugar en violencia infantil”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2019. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-primer-lugar-en-violencia-infantil/>.



Domínguez reconoce algunos factores que pudieran impulsar a los jóvenes a integrarse a organizaciones criminales, destacando los siguientes:

**1. Deficiente educación:** el bajo nivel en la calidad de las escuelas públicas en muchas zonas del país impide a muchas personas el acceso a fuentes de ingreso lícitas que ayuden al sustento de sus familias, genera una ausencia de cultura de la legalidad y de formación ética, lo que le facilita a los narcotraficantes la posibilidad de inculcarle a esas personas la llamada “narco-cultura”.

**2. Pobreza:** este elemento también se podría entender como consecuencia de la deficiente educación y del desempleo. Al encontrarse una persona en una situación económica miserable, y ante la imposibilidad de salir de ella a través de un empleo digno y lícito, por su poca o nula educación, resulta relativamente sencillo que entre en un estado de desesperación tal que le mueva a ingresar al crimen organizado por ver en él un camino que le puede dar algún sustento patrimonial a él y a su familia.

**3. Corrupción en las instituciones públicas:** este elemento le permite al traficante de drogas el funcionamiento de su empresa ilícita. En palabras del ex fiscal del estado de Florida, Charles Intriago, pronunciadas en el simposio “¿Cómo prevenir el avance del narcotráfico?”: “se debe controlar la corrupción de las instituciones porque el narcotráfico no puede funcionar sin la corrupción” (Observatorio de Prevención del Narcotráfico s.f.).

**4. Desempleo: un sujeto necesita de una fuente de ingresos para vivir.** El Estado reconoce el derecho de tener un trabajo digno que justamente le permita al sujeto sostenerse económicamente, pero no todos los ciudadanos de nuestro país tienen oportunidades de ingresar a un empleo lícito. La ausencia de oportunidades para tener una fuente de ingresos lícita que le permita al sujeto vivir dignamente provoca que éste busque esas oportunidades en actividades ilícitas.<sup>9</sup>

Haciendo hincapié al primer factor que Domínguez ha llamado: “deficiente educación”, cabe decir que es un factor trascendental, pues el no tener la oportunidad de estudiar y terminar una carrera los hace propensos a llevar una vida de sobrevivencia, pues los sueldos son insuficientes para poder sostener una vida digna.

En este sentido, Domínguez, externa que “los narcotraficantes se aprovechan de la falta de educación de niños y jóvenes de las comunidades en las que operan, para inducirlos a formar parte de su maquinaria ilícita. Les resulta bastante sencillo acercarse a los niños y jóvenes de escasos recursos y ofrecerles bienes atractivos o recursos económicos, para ganarse su confianza e ingresarlos al narcotráfico, o bien amenazarlos para que

---

<sup>9</sup> Domínguez Barrio, Gabriel. “Tráfico de drogas: parásito social, plaga.” En *Nueve propuestas para prevenir el delito*, 1 Congreso de ensayos para prevenir el delito. México: INECIPE, 2016, s/p.



realicen alguna operación ilícita pequeña con la cual iniciarlos, o para que consuman algún estupefaciente y así hacerlos dependientes a su organización, u ofrecerles una cantidad de dinero atractiva a cambio de que realicen algún ilícito. Y estos niños y jóvenes, por sus circunstancias particulares de pobreza, mala educación, temor, etc., no tienen muchas veces otra alternativa que aceptar”<sup>10</sup>.

Aquí el autor también hace alusión al factor “pobreza” como coadyuvante a la delincuencia, este factor sin duda va ligado al factor que él denomina: “deficiente educación”, pues al no contar con un nivel educativo elevado, difícilmente podrás contar con una buena autonomía económica y viceversa, por lo cual es una cadena difícil de romper cuando no se tienen las condiciones y oportunidades para ello.

Por otro lado, el factor “deficiente educación” se puede ver desde otra connotación; es decir no como grado académico; sino desde aquella educación y crianza pobre de valores, de amor, comprensión y atención recibida en casa. Sin embargo, si hablamos de menores debemos señalar que la educación o mala crianza por quienes ejercen su custodia trae implicaciones futuras en sus actos, pues crecen con una percepción equívoca de lo que implica un trabajo honesto, ya que nadie les ha enseñado a diferenciar lo que se debe o no hacer. Asimismo, perciben una idea errónea de lo que implica el respeto, legalidad y amor al prójimo.

De lo anterior cabe preguntarnos ¿la delincuencia se aprende? En busca de la respuesta, es preciso decir que:

“mucho se ha debatido en el mundo de la criminología respecto a si las conductas desviadas son producto de un aprendizaje social, enseñadas en determinadas instituciones, como la escuela, la familia o la comunidad en general, y que con el paso del tiempo se van perfeccionando, pues quienes las ejercen sigue en constante contacto con experiencias y acciones que lejos de disuadir la delincuencia refuerzan su presencia. En este sentido, las teorías psicológicas que abordan la delincuencia como producto de un aprendizaje han logrado auge, sobre todo a finales del siglo pasado”<sup>11</sup>

Gabriel Tarde expuso que los delincuentes son personas ordinarias, debido al espacio social en el que se desenvolvían podían aprender malas conductas y causar daño a la sociedad. Con posterioridad, este psicólogo formuló tres leyes en las que presenta las causas de la delincuencia, denominadas “Leyes de la imitación”.<sup>12</sup>

Las leyes de Tarde incursionaron en el tema del aprendizaje por imitación, pues explican que las personas suelen delinquir por imitar a otras personas quienes, por lo regular,

---

10 Ídem.

11 Lizbeth García, *El cáncer doméstico: una triple mirada a la violencia hacia la mujer* (México: Porrúa, 2020): 50.

12 Garrido Genovès, Vicente, Petter Gottschalk Stangeland y Santiago Redondo, *Principios de la criminología*, 3rd ed. (España: Tirant Lo Blanch, 2006): 354.

son de rango superior o líderes en la institución familiar o dentro de un grupo de coetáneos, ya que sienten cierta admiración por esta persona que ejerce el liderazgo. Específicamente de esto hablaremos más adelante. Lo que sí es importante señalar aquí es que si estos delincuentes tempranos se desarrollaron en una familia o bien crecieron en cierto grupo social donde las prácticas de narcotráfico estuvieron presente en toda su niñez, se crece con esta forma de vida y la adoptan como algo normal, nada inusual y lo peor es que la legitiman; es decir, para ellos realizar esos actos no implica maldad en algunos casos, sino que esto es concebido como una simple forma de ganarse la vida, de tal manera que el accionar de las organizaciones criminales, sobre todo cuando hablamos de narcotráfico, se ha llegado a visualizar en los jóvenes como un trabajo bien remunerado, pero además del que se suelen sentirse orgullosos, pues es algo que buscaron y esto los dignifica en el grupo social en el que se desenvuelven.

Para los jóvenes que han aprendido una noción distorsionada de lo que es actuar bien o actuar mal (contrario a la ley), minimizan en muchas ocasiones el peligro, las consecuencias de este tipo de negocio, de tal manera que logran visualizar el mundo de la droga como un trabajo como cualquier otro en donde dentro de la relación laboral hay código de ética y reglas que hay que respetar, pues sin duda eso es lo que han aprendido y reforzado a través de la experiencia vivida.

Por otro lado, haciendo alusión al factor que Domínguez denomina: “corrupción en las instituciones públicas”, cabe citar que éste es un problema palpable en México, en principio por la alta cifra de impunidad existente,<sup>13</sup> pero también porque México es uno de los países según el Índice Global de Corrupción con mayor incidencia en este problema<sup>14</sup>.

En relación al último factor de riesgo señalado por Domínguez como “desempleo”, se debe precisar que sin duda éste es un factor que orilla a los jóvenes a incorporarse a organizaciones criminales, pues la presión de ver en su casa precariedades en ocasiones puede ser determinante para la decisión de una conducta. En este sentido, Reyes con base a resultados de un estudio realizado con jóvenes en Sinaloa establece que “Las condiciones de precariedad y las del desarrollo personal son limitadas. Así, dichas condiciones, generadas por los gobiernos y; en particular, por el sinaloense, orillan a que los

---

13 Según índice Global de Impunidad 2018, determinó que “México ocupa el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad (IGI-2017) con 69.21 puntos ... México encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad”. Citado en: Le Clercq, Ortega Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara Gerardo. Índice Global de Impunidad, la impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX-2018, Universidad de las Américas Puebla, Jenkins Graduate School y Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. 2018, p 7. [En línea] Disponible en: [https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)

14 “Índice de la percepción de la corrupción 2019”, Transparencia internacional. [https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI\\_2018\\_Executive\\_summary\\_web\\_ES.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf)

jóvenes busquen una forma de obtener los estilos de vidas u objetos materiales que son aceptados en la sociedad”<sup>15</sup>.

Existen otros factores exógenos en los niños y jóvenes que coadyuvan a la carrera delictiva, como por ejemplo: la violencia en la infancia en el entorno familiar y la drogodependencia.

La violencia familiar constituye un factor de riesgo a la conducta delictiva futura ejecutada por los sujetos que participan en dicha dinámica, principalmente de aquellos que fungen como víctimas directas o indirectas que son menores de edad.

Según cifras del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 3, 900,00 niños en el mundo son víctimas de violencia<sup>16</sup>. Asimismo, el Informe mundial, *Children in Danger*, reveló que el abuso físico, sexual y emocional se ha incrementado en los últimos años afectando a millones de niños en sus hogares, escuelas y comunidades.<sup>17</sup>

En este sentido, es conveniente destacar que la violencia en el ámbito familiar ejercida hacia un menor alcanza en México cifras desgarradoras. Según estudio sobre la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes en México, llevado a cabo por la UNICEF, determinó que: “en México casi 4 de cada 10 madres, y 2 de cada 10 padres, sin importar el ámbito de residencia, reportan pegarle o haberles pegado a sus hijas o hijos cuando sintieron enojo o desesperación”.<sup>18</sup> Para Wolfe la violencia a menores es “la presencia de una lesión no accidental, resultado de actos de perpetración (agresión física) o de omisión (falta de atención por parte de quienes están a cargo del niño y que requiere de atención médica o intervención legal)”<sup>19</sup>. Por lo que el poco acompañamiento durante la infancia o el total abandono del menor en etapas cruciales de su vida no sólo es violencia; sino también multiplica la vulnerabilidad de él a la apertura de lazos de delincuencia futura.

Entre los tipos de violencia que se pueden ejercer hacia un menor en los hogares se encuentran: física, psicológica o emocional, sexual. Cada una de ellas puede producir diferentes secuelas psicológicas a corto o largo plazo, ya que éstas si no son tratadas por profesionales tienen efectos negativos en conductas permanentes en las víctimas. La violencia sufrida en la infancia afecta a la salud y el bienestar a lo largo de toda la vida.

---

15 Hiram Reyes-Sosa, Larrañaga-Egilegor, Maider; Valencia-Garate, José Francisco, “La representación social del narcotraficante en jóvenes sinaloenses”, *Región y Sociedad* (vol. XXIX), núm. 69 (2017): pp. 69-88. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10250503003>

16 [www.unicef.org.mx](http://www.unicef.org.mx)

17 Valor Compartido, “6 de cada 10 niños y niñas han sufrido castigo físico”, febrero de 2020. <https://www.valor-compartido.com/6-de-cada-10-ninos-y-ninas-han-sufrido-castigo-fisico/#:~:text=El%20informe%20mundial%20de%20Unicef,romper%20el%20ciclo%20de%20violencia>

18 Álvarez Gutiérrez, op. cit., p. 35.

19 D. Wolfe, *Programa de conducción de niños maltratados* (México, Trillas, 1999).

A lo anterior, cabe decir, que los menores maltratados en la infancia van teniendo secuelas, pudiéndose manifestar como resultado la presencia de síndromes clínicos, entre los que destaca el del niño maltratado<sup>20</sup>. Pues no hay que olvidar que la violencia psicológica y emocional se hace presente por sí sola o bien cuando se presentan las demás. El Síndrome del Niño Maltratado va más allá de las secuelas físicas que deja en el cuerpo del menor, pues también engloba secuelas psicológicas. En un estudio realizado por Wodarski y Cols, se concluyó que las consecuencias del maltrato infantil se hacen visibles a mediano y largo plazo en el desarrollo físico y psicosocial de los/as niños/as afectados, y que en muchas veces detrás de problemas de aprendizaje, agresividad y mal comportamiento, se esconden situaciones del maltrato, abuso y abandono en los menores<sup>21</sup>.

Luntz y Spatzs (1994) establecen que existe una estrecha relación entre los diferentes tipos de maltrato y el desarrollo biopsicosocial del niño —así lo demuestran los estudios realizados en estas áreas—, lo que puede traducirse en problemas escolares, tanto en el plano cognitivo como en el de la interacción social, y en alteraciones de la conducta manifestadas por agresión y retraimiento, además relacionan esto con el abuso de sustancias tóxicas, delincuencia, criminalidad y los suicidios.<sup>22</sup>

El vivir y crecer en hogares donde la violencia de cualquier tipo se hace presente, sin duda representa un foco rojo al que hay que apagar para lograr disuadir la conducta delictiva futura en los jóvenes.

Por otro lado, el factor de riesgo “consumo de drogas” requiere también una especial atención, pues dentro del contexto de la delincuencia organizada, muchos jóvenes son enganchados precisamente por la adicción que tienen a alguna droga ilegal, pues colaborando con quienes la venden, ellos la pueden obtener a mejor costo e incluso como pago de sus acciones.

En este sentido, la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y Delincuencia (ECOPRED) 2014, destacó entre las características con mayor incidencia que presentan los jóvenes entre 15 a 29 años se encuentran como principales el consumo de alcohol con un 59.5%, sin embargo, también aparecen la portación de armas, la comisión de actos de vandalismo y consumo de drogas ilegales<sup>23</sup>.

---

20 “En 1962 Henry Kempe y Silverman, acuñaron la expresión “síndrome del niño golpeado”, basándose en características físicas presentadas en niños que ingresaban al servicio de pediatría del Hospital General de Denver, Colorado. Se observó que los niños no sólo eran agredidos de forma física sino emocionalmente, por negligencia, por lo cual el término “golpeado” cambió a “maltratado”. Instituto de la Salud Pública, *Maltrato infantil un problema mundial* (vol. 40), núm. 1 (1998).

21 Laura Alarcón Forero, Angélica Patricia Araujo Reyes, Andrea Paola Godoy Díaz y Manuel Enrique Vera Rue, *Maltrato infantil y sus consecuencias a largo plazo* (Medellín: UNAB, 2018), pp. 106-107.

22 Rosalinda Santana Tavira, Sánchez Ahedo Roberto y Herrera Basto, Emilio. “El Maltrato Infantil un Problema Mundial”, *Salud Pública de México* 40, núm. 1 (1998): 56. <https://www.scielosp.org/pdf/spm/1998.v40n1/58-65>

23 “Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y Delincuencia (ECOPRED) 2014”, INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/ecopred/2014/>

Estudios reflejan la relación estrecha que hay entre el consumo de drogas con conductas desviadas a la ley, de manera que el informe rendido en 2017 por la CNDH denominado: “adolescentes: vulnerabilidad y violencia”, en el que se encuestaron a adolescentes que estaban privados de su libertad por la comisión de algún delito relacionado con la delincuencia organizada reflejó que el “68% dijeron que, antes de ingresar al centro de internamiento, consumían drogas diariamente (en su mayoría, marihuana, aunque habían probado todo tipo de drogas; sin embargo, otros consumían frecuentemente también cocaína, piedra, solventes y pastillas...”<sup>24</sup>.

De acuerdo con el Centro de Integración Juvenil (CIJ) de Tamaulipas, las drogas de mayor consumo en pacientes de primer ingreso a tratamiento en dicho centro son marihuana, cocaína e inhalables; las drogas que se encuentran por arriba de la media nacional son marihuana 84% (nacional 83.2%); inhalables 41% (nacional 36.1%); y cocaína 42% (nacional 34.7%). Los grupos de edad de inicio del consumo de drogas ilícitas que concentraron mayores porcentajes en Tamaulipas fueron los de 10 a 14 años (47%) y los de 15 a 19 años (44%)<sup>25</sup>.

Sin duda los factores de riesgo como lo son el bajo nivel educacional, la crianza, pobreza, corrupción, impunidad, violencia familiar y la adicción a alguna droga, representan importantes circunstancias que merecen ser investigadas con exhaustividad, pues no sólo conocer el tipo de relación que hay entre ellas y la delincuencia juvenil es importante, sino también indagar cómo prevenir con eficacia el problema desde la creación de estrategias preventivas cuyo impacto vaya dirigido a estos factores.

Ahora bien, desde mi experiencia en el día a día trabajando con jóvenes en aula en un estado (Sinaloa) donde el narcotráfico es uno de los principales, me percató cómo las y los jóvenes cada vez más adoptan un estilo de vida en donde todo gira entorno a capos de la droga, no me atrevería a decir que este estilo de vida es una moda, porque ésta a cierto tiempo desaparece, por lo contrario la pseudocultura del narcotráfico en México (principalmente en ciertos estados) se ha ido fortaleciendo cada vez más con el paso del tiempo, engancharlo principalmente a los jóvenes, sin respetar sexo, nivel socioeconómico, nivel de instrucción y mucho menos edad.

En el siguiente apartado se abordará especialmente la pseudocultura del narcotráfico como un factor que se ha fortalecido en la explicación de las conductas de los jóvenes al lado del crimen organizado en México, factor que en la actualidad está poco estudiado, mismo que hoy en día reclama atención si de prevención de la conducta desviada en jóvenes se habla.

---

24 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial: adolescentes: vulnerabilidad y violencia* (México: 2017): p. 66.

25 Luis Arnel Hortencia Gómez San y Ariagor Manul Almanza Avendaño, “Impacto del Narcotráfico en Jóvenes de Tamaulipas”, *Revista de Psicología: México: drogas e inseguridad* 32, no. 2 (2016): 451.

#### **IV. LA PSEUDOCULTURA DEL NARCOTRÁFICO COMO UN FACTOR EXÓGENO QUE POTENCIALIZA LA CRIMINALIDAD EN LOS JÓVENES**

En el apartado anterior, se estuvo hablando de algunos factores que elevan la predisposición de los jóvenes a involucrarse en actividades delictivas. En este último hablaremos precisamente de un factor más que en algunos estados de la república mexicana juega un papel importante en el enganche de jóvenes para las conductas relacionadas con el tráfico de drogas, siendo éste la pseudocultura del narcotráfico.

Dentro de la pseudocultura del narcotráfico, el mundo del narcotraficante gira entorno a lujos y exhuberaciones, destacan formas muy particulares de vestimenta, comportamientos, ideologías o creencias, así como gustos por música y ciertos programas de televisión particularmente basados en un contexto de violencia y placeres, ésta pseudocultura es definida por Alonso como “el conjunto de rasgos que caracterizan la vida de los narcotraficantes y sus acciones.”<sup>26</sup>

Los medios de comunicación son una pieza clave para la aceptación de la pseudocultura del narco por la sociedad, constituyendo así un elemento relevante en el enganche de niños y jóvenes al narcotráfico, pues “a través del cine, la música, los medios masivos de comunicación, la literatura o el arte, el narcotraficante encontró un lugar para consolidarse como un sujeto exitoso. De esta manera se presenta una imagen de hombres con un capital económico exacerbado, de apariencia viril y con poder (en las instituciones gubernamentales) lo que permite mantenerse fuera de la ley y vivir en aparente tranquilidad.”<sup>27</sup>

Las series de televisión son otro aspecto que potencializa la pseudocultura del narco, éstas nos indican el mundo real de ese estilo de vida, visualizándose al jefe del cártel como persona con mucho temple, coraje, ambición, pero a la vez como mucho liderazgo, ejemplares, inteligentes, intocables, creativos y caritativos. Destacando estos adjetivos, las series de televisión se apoderan de los niños y jóvenes, de tal manera que el capo de la droga es admirado e imitado por ellos. En este sentido, los jóvenes observan cómo los demás jóvenes que trabajan en el mundo de la droga se comportan de una manera valiente, ruda, sanguinaria, en ocasiones con peculiar frialdad, esto sin duda suele llamar la atención, pues asocian esas características con “poder”.

En las narco series “el narcotraficante no aparece como personaje secundario, ni tampoco se presenta al narcotraficante como parte de la historia, sino como temáticas centrales que representan un mundo en torno a la riqueza, a la opulencia y al poder.”<sup>28</sup>

26 A. Slzar, “Narcocultura en la juventud mexicana”. 26 de Octubre 26 de 2012. <https://prezi.com/wpaepbmxnw59/narcocultura-en-la-juventud-mexicana/>

27 Reyes Sosa, op. cit., p. 71.

28 Yolanda Mercaer, “Imágenes femeninas en el cine mexicano de narcotráfico”, *TRAMAS* 36 (2012).

En cuanto a vestimenta, esto suele ser otro rasgo característico de dicha pseudocultura, pues tanto la ropa, como accesorios que utilizan los capo de la droga suelen ser exagerados, hablamos de joyas costosas, así como también ciertas marcas de ropa y accesorios que se han generalizado como las que principalmente portan los capos de la droga, marcas de reconocidos diseñadores del mundo de la moda, tales como: Hugo Boss, Polo Ralph Laurent, Armani, Dolce-Galbana y Versace, e incluso algunos han sacado sus propias marca, tal es el caso de la marca “chapo 701”.

Las mujeres por tristeza son otro tema que lleva implícita la pseudocultura del narco. En este sentido, las mujeres con las que se relacionan los capos de la droga son mujeres guapas y exuberantes, en donde también se recalca una moda específica de vestir, actuar y pensar, resaltando como parte de esa pseudocultura la ropa entallada reflejando sus cuerpos curvados a base de cirugías plásticas, uñas acrílicas largas y pintadas con colores llamativos; así como accesorios y ropas de reconocidas marcas, maquillaje agrumado y cabellera bien arreglada, por lo general teñida en tonos también extravagantes.

Otra cosa que es usual ver en el estilo de vida del narcotraficante son coches de lujosas marcas como Ferrari, Porsche y BMW, asimismo, casas o haciendas con extremados lujos cuyos estilos arquitectónicos están marcados por esta pseudocultura.

Los narcocorridos constituyen el principal tipo de música que les suele gustar a los capos. Corridos en cuya letra se hace alusión precisamente a todo lo que en este apartado se ha dicho, dicha letra posiciona a un hombre valiente y respetable en el mundo de la droga, hombre ejemplar que se burla de la autoridad, hombre rico y famoso quien está rodeado de éxito, bienes y de mujeres bellas, pero también la letra del narcocorrido hace alusión a las distintas manifestaciones de violencia que ejercen, donde expresamente refieren las formas de asesinar o aniquilar a sus enemigos.

En este sentido, la narco música llama mucho la atención de los jóvenes, impresiona cómo este tipo de música cuya letra induce a la crueldad y violencia genere tanta empatía en ellos, sobre todo en estados donde el problema del narcotráfico está en el día a día, como lo son los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Michoacán, etc.

Reforzando lo que en este apartado se ha dicho, tenemos que en un estudio llevado a cabo por la CNDH se destacó que entre los rasgos que caracterizan los delitos y las motivaciones de las y los adolescentes entrevistados, que formaban parte de grupos de la delincuencia organizada, se enlistan los siguientes:

- Existe el deseo de imitar un estilo de vida que los adolescentes han podido observar en su entorno y que incluye: armas, autos, alcohol, drogas, sensación de poder y otros lujos y excesos a los que consideran que sólo pueden acceder uniéndose a esos grupos.
- También existen modelos o personajes dentro de esos grupos que ellos desean imitar.

- Tienen el deseo de formar parte de un grupo que les brinde la sensación de pertenencia, de protección, de solidaridad, equivalentes o sustitutas a las de una familia.
- Algunos han normalizado la pertenencia a esos grupos como resultado de haber crecido y convivido de manera cotidiana con una familia que formaba parte de los mismos.
- Se les hace creer que las personas a las que dañan lo merecían porque habían obtenido dinero, bienes o un status social de manera indebida, o bien por ser enemigos o disputar el territorio de su grupo.
- También se les hace creer que ellos deben estar dispuestos a acatar y ejecutar todas las órdenes que se les den, lo que, ante ellos mismos, podría darles la sensación de no tener responsabilidad, ya que sólo obedecían órdenes.
- La adrenalina que les produce vivir constantemente en situaciones de peligro, resulta atractiva para algunos jóvenes.
- Formar parte del grupo les produce una sensación de dominio, de control, de formar parte de un poder paralelo que disputa o pretende substituir al poder del Estado.

La participación en algunos grupos de ex militares o policías contribuye a que la línea que divide lo legal de lo ilegal se difumine, y contribuye a que los adolescentes adopten una actitud cínica frente a sus propios actos ilegales

Formar parte de estos grupos, en un entorno donde gozan de aceptación, les brinda status y, en este sentido, puede aparecer como una opción “legítima” de vida.<sup>29</sup>

Las anteriores motivaciones, sin duda, acrecientan la probabilidad de que niños y jóvenes inicien sus primeras experiencias dentro del mundo del narcotráfico para con posterioridad irse apantallando de las elocuencias y extravagancias que ofrece este tipo de negocio y que suele adoptarse por ellos como parte de una cultura, implicando ésta trabajar para una organización criminal, actuar como sus líderes, vestirse, hablar como los capos del cártel, e incluso desarrollar aspiraciones dentro de dicha asociación, es decir; ascender de rango hasta convertirse en un jefe de plaza e incluso liderar una nueva organización criminal.

Un estudio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso), señaló que:

“ocho estados de la república<sup>30</sup> los jóvenes expresaron que se sienten identificados con narcotraficantes y sicarios, por encima de profesiones como policía, militar,

---

29 CNDH, op. cit., p. 92.

30 Se refiere a la República Mexicana.



profesor o empresario. El estudio realizado en los estados de Baja California, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Tabasco y Tamaulipas arrojó que 26.3% de los jóvenes entrevistados piensa que a ellos, sus amigos o personas de su edad les gustaría parecerse a narcotraficantes o sicarios”<sup>31</sup>.

Realmente es preocupante la importancia que le dan las y los jóvenes al hecho de pertenecer o hacer creer que pertenecen a cierto grupo delictivo, inmiscuyéndose en conductas delictivas para obtener lo que con actividades legales sería difícil tener: “poder y aparente respeto social”. Erradicar esta admiración y empatía es uno de los retos más grandes al que se enfrenta México, ya que esta empatía propicia en muchos de los casos que los jóvenes voluntariamente sigan un camino lleno de lujos y placeres mientras todo esto sea intercambiado, en el mejor de los casos por su libertad o bien por sus propias vidas.

## V. CONCLUSIONES

El comercio de droga desde su inicio ha sido un negocio con estratosféricas ganancias, lo que lo hace interesante para ciertas personas. Sin embargo, la competencia y la creación de más asociaciones criminales que lucran con estas sustancias de manera ilegal ha impulsado que los grupos de delincuencia organizada con el paso del tiempo se vanguardicen y desarrollen nuevas estrategias para ganar el mercado, sin duda el sumar nuevos integrantes a las asociaciones delictivas es parte de éstas estrategias para mantener el poder.

Con tristeza cada vez vemos más jóvenes incorporándose a mafias de la droga. En este contexto la delincuencia juvenil ha cobrado cifras importantes, no sólo en México, sino en el plano internacional. Esto se debe a un sinfín de factores de riesgo, tanto endógenos, como exógenos que de una u otra manera coadyuvan para que los jóvenes decidan pertenecer a grupos delictivos, entre estos factores abundamos en algunos como: corrupción, impunidad, violencia familiar, bajo nivel educativo, desempleo, pobreza y la pseudocultura del narcotráfico.

En particular, la pseudocultura del narcotráfico con ayuda de los medios de comunicación propicia ideales en los jóvenes, que sólo pueden ser alcanzados dentro de un contexto ilegal. Hay que reconocer que existe poca probabilidad de que el gobierno reprenda a los criminales en la lucha por alcanzar dichos ideales, contrario a esto existe mucha probabilidad de éxito para ellos en ese camino, aunque éste sea pasajero, consideran que vale la pena el riesgo que asumen, pues las ganancias, si no son aprehendidos, son alentadoras.

Lo anterior influye entre otras cosas que jóvenes inicien de su carrera criminal, como parte de la delincuencia organizada, ya que perciben a esto como un buen negocio y for-

---

31 Graciela Baca, op. cit., p. 62.

ma de ganarse la vida, pero también la forma más rápida de obtener beneficios materiales y estar involucrado dentro de un círculo al que la sociedad respeta y teme, incluso mucho más que al propio gobierno.

Sin duda el gobierno mexicano tiene una importante y pendiente tarea por hacer; pues se ha dejado proliferar tanto el problema del narcotráfico que hoy en día éste entre otras cosas no respeta condición social, sexo, nacionalidad, pero tampoco edad. La juventud cada vez está más propensa a realizar actividades nocivas, perdiendo el respeto a sí mismo y los demás, no tienen empatía por los efectos colaterales que causa el problema, se está perdiendo el interés por las cosas sencillas que se ganan con esfuerzo y dignidad, pero además se está perdiendo el amor por la propia vida.

Es evidente que las estrategias preventivas implementadas por el gobierno no han generado el impacto que se necesita para disminuir y erradicar el problema, pues sin duda la complejidad del fenómeno del narcotráfico es lo que hace que las distintas políticas criminales que México ha puesto en marcha para su combate no den los resultados esperados, contrario a esto, pareciera que cada estrategia fallida implementada ha fortalecido a los grupos criminales. ¿A caso esto es verdad? La pregunta la dejo en el aire para que el lector emita sus propias consideraciones.

Sin duda lograr una prevención exitosa de un problema como la delincuencia ejercida por jóvenes es difícil, sin embargo no imposible, pues sabemos de países como Noruega donde el problema de delincuencia juvenil es casi aislado, por lo que es importante mirar hacia nuevos horizontes, pues de estas buenas experiencias se pueden rescatar cosas que seguramente ayudarían al gobierno mexicano a rescatar jóvenes en riesgo. Pero más allá de esto, es importante indagar sobre una buena estrategia preventiva para el problema, mediante la cual se trabajen en acciones que impacten en cada factor que ponen en un estado de mayor vulnerabilidad a los jóvenes a conductas contrarias a la ley.

## VI. REFERENCIAS

Alarcón Forero, Laura Carolina, Angélica Patricia Araujo Reyes, Andrea Paola Godoy Díaz y Manuel Enrique Vera Rue. *Maltrato infantil y sus consecuencias a largo plazo* (Medellín: UNAB, 2018), pp. 106-107.

Álvarez Gutiérrez, Martín G. *Panorama Estadístico de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes en México*. UNICEF, 2019.

Baca Zapata, Graciela. "Aproximación a la narcocultura como referente de la construcción identitaria de jóvenes en México". *El Cotidiano*, n. 206, México, 2001.

Caro Lorena. "La narcocultura en Sinaloa, ¿Una nueva era?", *El Debate*, noviembre de 2019.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe especial: adolescentes: vulnerabilidad y violencia*, México, 2017.

- Domínguez Barrio, Gabriel. "Tráfico de drogas parasito social, plaga", en *Nueve propuestas para prevenir el delito*. 1 Congreso de ensayos para prevenir el delito. México: INECI-PE, 2016.
- Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y Delincuencia (ECO-PRED) 2014. <https://www.inegi.org.mx/programas/ecopred/2014/>
- García Montoya, Lizbeth. *El cáncer doméstico: una triple mirada a la violencia hacia la mujer*. México: Porrúa, 2020.
- Garrido Genovés, Vicente, Pet. Stangeland, y Santiago Redondo. *Principios de la criminología*. 3ra. edición. España: Tirant Lo Blanch, 2006.
- Gómez Sanz, Luis Arnel Hortencia, y Ariagor Manul Almanza Avendaño. "Impacto del Narcotráfico en Jóvenes de Tamaulipas", en *México: drogas e inseguridad, Revista de Psicología*. Vol. 32 (2), 2016. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-children>
- INFOBAE, "Las alarmantes cifras de la violencia del crimen organizado, 6427 mexicanos fueron ejecutados en lo que va el de 2019, junio de 2019". INFOBAE. <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/06/08/las-alarmanes-cifras-de-la-violencia-del-crimen-organizado-6427-mexicanos-fueron-ejecutados-en-lo-que-va-de-2019/>
- Instituto de la Salud Pública. "Maltrato infantil un problema mundial", *Salud Pública de México* vol. 40, no. 1, enero-febrero de 1998.
- Le Clercq, Ortega Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara Gerardo. Índice Global de Impunidad, la impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX-2018, Universidad de las Américas Puebla, 2018.
- Mercaer, Yolanda. "Imágenes femeninas en el cine mexicano de narcotráfico", *TRAMAS* 36, 2012.
- Naciones Unidas. "El homicidio causa muchas más muertes que los conflictos armados," Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019. <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2019/July/el-homicidio-causa-muchas-ms-muertes-que-los-conflictos-armados--segn-nuevo-estudio-de-la-unodc.html>.
- Ramírez Pimienta, J. "Del corrido de narcotráfico al narcocorrido: orígenes y desarrollo del canto a los traficantes". *Studies in Latin American Popular Culture* (23), 2004.
- Slzar, A. "Narcocultura en la juventud mexicana", 26 de octubre de 2012. <https://prezi.com/wpaepbmxnw59/narcocultura-en-la-juventud-mexicana/>.
- Transparencia Internacional. "Índice de la percepción de la corrupción, 2019". [https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI\\_2018\\_Executive\\_summary\\_web\\_ES.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf)

Reyes Sosa, Hiram, Larrañaga Egilegor, Mainer y Valencia Garate, José Francisco. *Región y Sociedad* 29, no. 69 (2017).

Santana Tavira, Rosalinda, Sánchez Ahedo Roberto., y Herrera Basto, Emilio. "El Maltrato Infantil un Problema Mundial". *Salud Pública de México*, vol. 40, no. 1. 1998. <https://www.scielosp.org/pdf/spm/1998.v40n1/58-65>

Univisión Noticias. "En México hay de mil niños sicarios detenidos". Abril de 2015. <https://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/en-mexico-hay-mas-de-mil-ninos-sicarios-detenido>

Valor Compartido. "6 de cada 10 niños y niñas han sufrido castigo físico." Febrero de 2020. <https://www.valor-compartido.com/6-de-cada-10-ninos-y-ninas-han-sufrido-castigo-fisico/#:~:text=El%20informe%20mundial%20de%20Unicef,romper%20el%20ciclo%20de%20violencia>.

Wolfe, D. *Programa de conducción de niños maltratados*. México, D.F.: Trillas, 1999.





## Presentación –modalidad virtual– del libro “Tributación, globalización y pandemia”

Manuel Luciano Hallivis Pelayo<sup>1</sup>

Fecha de recepción:  
30 de junio de 2021

Fecha de aprobación:  
29 de octubre de 2021

A continuación, la reseña y algunos de los comentarios de quienes presentaron la obra académica *Tributación, Globalización y Pandemia* del Doctor Manuel Luciano Hallivis Pelayo en modalidad totalmente virtual en tiempo real, por estar en plena pandemia del virus Sars-Cov2, causa de la hipercontagiosa letal enfermedad COVID 19; instancias convocantes: Academia de Derecho Administrativo y Cuerpo Académico Consolidado USON CA-205 adscritos al Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales, Unidad Regional Centro de la Universidad de Sonora el día 8 de Abril de 2021 a las 18:00 horas (zona: pac) enlace virtual Teams: [www.cutt.ly/Ax39v34](http://www.cutt.ly/Ax39v34) [www.cutly/hcY25](http://www.cutly/hcY25)

En este importante evento académico, fungió como moderadora la Doctora María del Carmen Morales Tostado<sup>2</sup> quien después de saludar al público virtual, cedió el uso de la voz para escuchar las palabras de bienvenida por parte del Jefe de Departamento de Derecho, maestro Héctor Guillermo Campbell Araujo, quien felicitó al autor de la obra a presentar, por algunos de los docentes integrantes de los cuerpos académicos adscritos al Departamento, así como del Centro de Investigación y Docencia y Económica CIDE y el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora<sup>3</sup>.

### INICIO DE LA TRANSCRIPCIÓN

Y continuar enseguida, resaltando la importancia de estar reunidos en modalidad virtual, por medio de enlaces digitales, conjuntados en algún punto del universo que nos permiten interactuar el día de hoy estando físicamente en lugares distantes, las tecnologías de la Información y comunicación TIC son una herramienta de suma importancia para la educación, especialmente en tiempos de pandemia como el que atravesamos.

1 Doctor Manuel Luciano Hallivis Pelayo correo electrónico: [manuel.hallivis@tfjfa.gob.mx](mailto:manuel.hallivis@tfjfa.gob.mx)

2 Moderadora: María del Carmen Morales Tostado correo: [carmen.morales@unison.mx](mailto:carmen.morales@unison.mx)

3 Comentaristas: Aldo Padilla Pestaño correo: [aldo.padilla@tjasonora.gob.mx](mailto:aldo.padilla@tjasonora.gob.mx), Adriana Gutiérrez Gutiérrez correo: [adriana.garcia@cide.gob.mx](mailto:adriana.garcia@cide.gob.mx); Rafael Ramírez Villaescusa correo: [rafael.ramirez@unison.mx](mailto:rafael.ramirez@unison.mx); Adria Velia González Beltrones correo: [adria.gonzalez@unison.mx](mailto:adria.gonzalez@unison.mx) <https://orcid.org/0000-0001-6158-4458> Enlace virtual: Teams: [www.cutt.ly/Ax39v34](http://www.cutt.ly/Ax39v34); [www.cutly/hcY25](http://www.cutly/hcY25)

Ciertamente la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 detonó áreas de mejoras en la educación especialmente presencial, al tener que utilizar plataformas digitales que coadyuven a fortalecer, mejorar, innovar y darle continuidad a los procesos de enseñanza aprendizaje significativo, cuando alcancemos la nueva normalidad que confiamos será un retorno presencial seguro enriquecido y fortalecido con el uso de las herramientas digitales por docentes, migrantes en su mayoría, y en especial-hábilmente manejadas por los estudiantes, nativos digitales, asignados al Área de Investigación de nuestra Licenciatura y de Posgrado<sup>4</sup>. Este evento académico es una de las muchas áreas de oportunidad para el quehacer docente, para los hallazgos de las investigaciones y para la extensión del conocimiento a la sociedad. Sin más preámbulos, adelante con la presentación del libro.

A continuación se da uso de la voz al primer Comentarista Magistrado Aldo Padilla Pestaño, Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora TJAE-SON quien expresó sus felicitaciones al autor, destacando en su intervención, una frase muy importante: Definitivamente este libro *Tributación Globalización y Pandemia* es una obra que no solo debemos leerla sino tenerla cerca como texto de consulta obligada. Obra muy cuidada de lenguaje fluido, claro, sencillo, haciendo diagnóstico, examen y predicciones con las debidas propuestas de soluciones a las diferentes situaciones que se describen en cada apartado.

Enseguida se da el uso de la voz a la segunda comentarista Doctora Adriana García García Docente Investigadora del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas CIDE, quien además de agradecer al autor la invitación para comentar la obra, destacar el cuidadoso análisis que desde varios puntos de vista el autor hace de lo que ha pasado, el contexto en el que sucedió, como resolver las secuelas de las crisis y específicamente lo que tendría que hacer México para retomar su camino después de la pandemia. Para ello, inquiera en la lucha contra la evasión por parte del SAT y sus homólogas en las 32 entidades federativas; en el proyecto sobre erosión de la base disponible y traslado de beneficios BEPS como algunas otras alternativas. Asimismo, examina el gravamen global a las multinacionales; el impuesto a la riqueza; la economía digital, las ventanas de oportunidad que presenta el Tratado entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC); la apuesta por la salud; las economías verdes; cuestionando también ¿de qué manera reposicionar a México en el mundo global, y por supuesto, como recobrar la confianza de los inversionistas entre otras interesantes propuestas en coincidencia con el autor.

A continuación, la doctora María del Carmen Morales Tostado da el uso de la voz al tercer comentarista doctor Rafael Ramírez Villaescusa, líder del Cuerpo Académico Consolidado de la Universidad de Sonora, UNISON CA- 205, “Derecho, economía, educación e instituciones” quien además de saludar a los presentes virtuales entra de lleno a sus comentarios iniciando con la globalización y las ventajas y desventajas que nos

4 Respectivamente en el presente ciclo escolar: José Ramón Gándara Valenzuela Expediente: a218207443 y del Instituto Sonorense de Administración Pública: Ramón Francisco León López, Expediente: DAP 0177

ofrece como lo es el caso de las inversiones del Estado. En este sentido se apunta la gran vulnerabilidad que para muchas economías representa la salida abrupta de capitales. Sin embargo, poco se dice del lado positivo de esto. Y cuando hablo del lado positivo me refiero a que la globalización ha terminado también por generar incentivos positivos hacia los gobiernos en orden de atraer y de retener inversiones. Es decir, hoy los gobiernos de los distintos países compiten en el contexto internacional para atraer las inversiones.

¿Y cómo puede competir un gobierno para lograr esto? Pues a través de ofrecer a la inversión estabilidad, ofrecer predictibilidad del marco jurídico, ofrecer un sistema funcional y eficiente para la resolución de disputas sobre derechos de propiedad, ofrecer un entorno macroeconómico estable que tiene que ver con inflación controlada, ofrecer infraestructuras productivas. Y todos estos elementos de nueva cuenta terminan favoreciendo a toda la población y yendo incluso más allá, terminan favoreciendo a los que menos. A pesar de esto, la globalización sigue siendo denostada, sigue siendo vista como un enemigo y sigue y sigue estando constantemente atacada. Se nos quiere en muchas ocasiones hacer creer que la globalización es la causa de nuestros males. Y allí lo apunta en su libro. Si no hubiéramos acelerado el proceso de globalización de los últimos 40 años y México no se hubiera abierto al comercio internacional de la forma tan decidida en la que lo hizo. Nuestras debilidades frente a la pandemia serían mayores y las fortalezas institucionales que tenemos para enfrentar este reto serían mucho menos. Por ello, el recelo que genera la globalización al trastocar estos polos de poder tradicional de los que habla allí cuando señala el caso del Estado nación, llevan a muchos países a la tentación de buscar crear enemigos en donde no los hay.

Y en México lo podemos ver hoy. La causa de nuestros males es, desde el punto de vista de nuestros gobernantes, las empresas transnacionales, los políticos de oposición, los medios de comunicación, la academia, las potencias extranjeras. Es decir, frente a este fenómeno buscamos en otros la explicación de nuestros males. Paradójicamente. Sin embargo, hoy que tanto se critica esta globalización y que se plantea en muchas ocasiones la vuelta a un modelo de economía cerrada, también se deposita la mayor de las esperanzas para la recuperación de nuestra economía interna en las buenas cuentas que arroje la economía de nuestro vecino del norte. Es decir, a veces la globalización es buena cuando me conviene. Y a veces la globalización es mala cuando no nos conviene. Ah! Son muchos, la verdad, los puntos que toca Hallivis en su libro acerca del fenómeno de la globalización, de cómo este ha sido denostado, pero también acerca de cómo ha habido planteamientos que desde el punto de vista internacional para Trump, para tratar de equilibrar algo que sí que genera la globalización y la globalización en el contexto, evidentemente, de una economía de mercado, que son las asimetrías en el desarrollo.

Es decir, es cierto que tenemos un mundo que se está desarrollando a distintas velocidades. Y es cierto también que dentro de los mismos estados nación y el caso mexicano no es la excepción, incluso será un caso bastante representativo de ellos. El progreso o el desarrollo no nos toca a todos por igual. Y este es un tema que la economía lo ha tratado tradicionalmente, no la disputa que hay entre la eficiencia económica, entre la maximización de la riqueza y entre la distribución de esa riqueza. Al tenor de esto, allí señala que

se han desarrollado diversas alternativas que se proponen dentro del contexto mundial para hacerle frente a estos retos y a estos costos que tiene la globalización. Uno de ellos, tal vez el menos deseable, es la alternativa desterrar al comercio exterior y revertir el proceso globalizado. Este, sin embargo, a todas luces, no es una alternativa viable y lo recoge nuestro autor cuando señala que no existe relación alguna entre autarquía y desarrollo económico.

Es más, podríamos señalar que los poquísimos casos de economías cerradas o semi cerradas no aporta ninguna evidencia empírica a favor de esa hipótesis. Y por el contrario, los países más cerrados, pues tienden a ser países en donde la escasez de satisfactores es el común denominador. Y creo que el caso paradigmático de esto sería Corea del Norte. Y luego tenemos otro modelo también que se ha mostrado insuficiente frente a este fenómeno de la globalización, que es el modelo del Estado de bienestar europeo. El modelo del Estado de Bienestar tuvo un crecimiento muy acelerado durante la segunda mitad del siglo 20 en los países de Europa occidental y se caracterizó por la existencia de prestaciones muy generosas por parte del Estado, que se traducían en subsidios para la educación, para la cultura, en vacaciones pagadas, en permisos bajas por paternidad, seguros contra el desempleo, salarios, vacaciones en un sistema de seguridad social muy robusto. Y a través de estos resortes se pretendía contrarrestar los problemas generados por la inequidad en la distribución de la riqueza que la economía de mercado trae aparejada.

Sin embargo, también se critica el enorme costo de oportunidad que tiene el que los Estados distraigan recursos de su presupuesto en estos, en algunos de estos rubros, cuando estos recursos podrían destinarse a mejorar las condiciones de productividad. Y es que además, en los últimos años hemos visto como en muchas de estas economías del bienestar europeas han entrado en crisis, pues derivadas precisamente por las enormes presiones fiscales que el Estado de bienestar tradicional comporta. Y después, porque ya también se me acaba el tiempo. Tenemos otros modelos, como el modelo de la tercera vía que se planteó en Inglaterra por allá de los años 90, en el gobierno laborista de Anthony Blair, y es sustentado en las ideas de De Giddens, en las que se buscaba tener un equilibrio entre el modelo keynesiano y el de la economía liberal. Sin embargo, aquí había un gran problema porque precisamente es difícil compatibilizar dos visiones opuestas acerca de la economía. Y además es un modelo que está de capa caída, porque desde hace un tiempo el Reino Unido ya tiene gobiernos conservadores que están viendo hacia otra dirección.

En fin, la obra de Hallivis plantea otras alternativas, como la de El Estado cosmopolita, como la del Estado transnacional. Para concluir con una alternativa que es la del Estado democrático de Derecho, es decir, aquel Estado que rescata o que toma como una de sus funciones principales dentro del contexto democrático: Garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los derechos humanos básicos de los ciudadanos, haciendo énfasis precisamente en los derechos de tipo social. Hasta aquí llego con mi intervención y agradezco mucho la oportunidad. Muchas gracias.



Muchas gracias, a usted, doctor Ramírez. Expresa la Doctora María del Carmen Morales Tostado, ahora cedo la voz a la doctora Adria Velia González Beltrones, Presidenta de la Academia de Derecho Administrativa del Departamento de Derecho. Adelante, doctora González.

Buenas tardes, estimados colegas reunidos en este virtual recinto y en las cuatro sedes de nuestra Universidad de Sonora ubicadas en puntos estratégicos de desarrollo de nuestro Estado de Sonora en México, a quienes con gran afecto saludamos. Buenas Noches también a la amable audiencia localizada en diferentes lugares de nuestra hermosa República Mexicana y de otros continentes como Europa, Latinoamérica y en diversos puntos de nuestros vecinos al norte en Estados Unidos de Norteamérica y Canadá y en puntos clave de Guatemala hacia el Sur. Todo ello es razón suficiente para destacar la importancia del tema que magistralmente desarrolla nuestro invitado especial Doctor Manuel Luciano Hallivis Pelayo en la obra que hoy nos reúne y respecto de la cual ( hace unos momentos, los colegas Aldo Padilla Pestaño, Adriana Gutiérrez Gutiérrez y Rafael Ramírez Villaescusa) —quienes me antecedieron en el uso de la voz— destacaron los puntos más importantes de cada una de las Tres partes en las que se divide tan cuidada obra tanto en la puntualidad con la que se refiere a cada tópico como en la forma con la que se gestiona las diferentes fuentes consultadas, para dar sustento a los diagnósticos, afirmaciones y predicciones respecto a las consecuencias que precisamente implica la globalización para cada país, sobre todo, cuando no se prevee o no se reflexiona sobre lo que los expertos o estudiosos señalan se debería observar, o seguir, para evitar, o, en su caso contrarrestar o minimizar los efectos o consecuencias no deseadas como lo ha representado hasta ahora el tema de la violencia intrafamiliar, urbana y rural, aumento de los feminicidios o inobservancia de los derechos humanos básicos como los son la seguridad pública, el empleo seguro y justamente remunerado y la preservación de la salud de manera preventiva y en su caso curativa.

En esta primera parte del libro, se aborda la globalización y sus beneficios, su repercusión en el desempleo; la pobreza, las organizaciones criminales, la corrupción como la de Odebrecht, Panama Papers y Wirecard; el medio ambiente; y la competencia por atraer inversión, de la cual los colegas que me antecedieron se refirieron ampliamente.

En la segunda parte, nuestro autor Hallivis Pelayo aborda el tema de la Tributación y hace un excelente recorrido por las diferentes etapas en las que los gobernantes en turno nacionales y locales trataron de resolver la falta de especificación por el Constituyente de las fuentes tributarias municipales, locales y federal, dando cuenta de las Primeras Cinco Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en las primeras 6 décadas posteriores a la CPEUM de 1917 hasta llegar a la década de 1980 cuando voluntariamente a fuerzas las 32 entidades federativas tricolores suscribieron con el orden de gobierno federal los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, se aprobaron diversas leyes tributarias entre ellas La Ley de Coordinación Fiscal de 1980, de la cual, entraría en vigor un año antes, el capítulo relativo a la coordinación entre las autoridades hacendarias

federal, las entidades federativas y sus municipios a fin de realizar los ajustes necesarios a sus legislaciones respectivas. Desde entonces y hasta nuestros días continúa en vigor el SNCF modificado en varios aspectos mas no en lo esencial en cuanto a reparto equitativo y proporcional de los recursos obtenidos, en detrimento siempre, de las entidades federativas. Nuestro autor plantea algunas soluciones tendientes a hacer posible el sueño de toda hacienda pública: conseguir el equilibrio entre los ingresos y los egresos cumpliendo con la satisfacción de las necesidades de la colectividad a su cargo. A esta parte me referiré aún cuando la doctora Adriana García García y doctor Rafael Ramírez Villaescusa lo hicieron desde el punto de vista económico.

En esta obra encontramos prácticamente toda una historia de lo que sería el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que obedece precisamente a esa forma de estado que adoptamos en las épocas de los diferentes constituyentes que ha habido a lo largo de nuestra historia, de ser, una república representativa democrática laica federal y ¿eso qué implica? implica el reconocimiento de dos poderes y en esos dos poderes, obviamente hubo la necesidad de que ante la ausencia de regulación por parte del constituyente sobre todo del constituyente del siglo pasado de 1917 no se distribuyó muchas de las competencias y estas competencias traían como consecuencia la concurrencia y es en este punto donde nuestro autor doctor Hallivis Pelayo aprovecha para hacernos todas las referencias y antecedentes históricos lo que a sus lectores nos ahorra un gran trabajo, porque no obstante tener el privilegio de conservar esos libros que se editaron por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en aquellas épocas donde se marca cada una de esas Convenciones Nacionales Fiscales, nuestro autor magistralmente nos las pone en un solo lugar y nos hace sobretodo énfasis en la importancia de cada una de éstas y ello nos lleva precisamente al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tuvo como consecuencia el derogar la anterior Ley de Coordinación Fiscal de 1953 para entrar en vigor una parte de la nueva Ley de Coordinación Fiscal un año antes de su entrada total en vigor (1980) tiempo durante el cual tanto las 32 entidades federativas como la propia administración pública federal se coordinaron y suscribieron 2 convenios: el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y también el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Nuestro autor nos reseña perfectamente bien cada una de esas etapas y la evolución del Sistema Nacional De Coordinación Fiscal desde su entrada en vigor en los años 1980 hasta nuestros días, ciertamente ha sufrido muchísimas modificaciones en primer lugar la famosa tasa única general con la que se había iniciado la Ley del Impuesto al Valor Agregado LIVA del 10% que nos trataron de convencer que el número 10 era menor que cuatro, por supuesto que nos daba la tarea de preguntarnos ¿cómo pueden estar equivocadas las matemáticas? y allí se hablaba de esa triple imposición en relación a los impuestos que si no estaban coordinados la federación con algunas entidades federativas y municipios, los tres podían gravar, el mismo bien o la misma actividad con un gravamen tanto local, municipal como el federal y por lo tanto tratándose del impuesto general a las

ventas que vino a ser sustituido por el IVA, obviamente si tomamos en cuenta la suma de las tasas de 4% de cada uno de esos 3 sujetos (federación, entidades federativas, municipios) nos daban 12 y por supuesto que eso implicaba el que 10 era menor que 4, porque efectivamente se hablaba del cuatro, pero no de esos 3 impuestos que eran cubiertos al adquirir un artículo o la prestación de un servicio.

Pero, reflexionando sobre lo que el autor nos menciona en este libro, en ese tema especialmente, es plantear la interrogante ¿de qué le sirve al contribuyente saber que es un solo sujeto el que va a establecer los gravámenes? ¿cuál fue la consecuencia de esa coordinación fiscal?, y si, a la larga, los impuestos no solamente fueron rebasados en esta situación, porque de esa tasa general del 10% actualmente tenemos una tasa general del 16% más las tasas especiales que todavía se encuentran y se pretendían desaparecer, entonces en esa coordinación fiscal obviamente no hay una justa distribución de la riqueza y como siempre el pez más grande se come al pez chico; así, la administración pública federal no ha querido disminuir ese porcentaje del 80% con el cual se queda el ámbito federal y reserva el 20% restante para distribuirlo entre todos los estados y municipios.

De esto ya hemos sido testigos en esta pandemia, recordarán el suceso en relación a los gobiernos de acción nacional que protestando y haciendo ver la injusta distribución del presupuesto (2020) al haberseles asignado un presupuesto menor al que se les había asignado en el año 2019, se dieron a la tarea de proponer la salida de la coordinación fiscal y no precisamente de la forma de estado representativo, republicano laico y federal (como el gobierno federal en el poder lo manejó mediáticamente).<sup>5</sup> Y aunque, después lo hayan ellos aclarado, obviamente fue acallado ese movimiento, supongo que con una política de amenaza o de estímulos en relación a no hacer uso de esas herramientas dotadas por la Constitución, a los estados para poder en su momento hacer valer su voz ante una injusticia de una legislación, o de un ámbito de gobierno que pretenda invadir las esferas de competencias que están establecidas en las leyes de la materia.

En resumen, nuestro autor, en este apartado último (Pandemia) relaciona magistralmente las consecuencias de la pandemia, con esa coordinación fiscal, la cantidad de impuestos que se generaron, las problemáticas que ya mencionaron nuestros compañeros en cuanto a la reacción natural de todo ser humano de no hacer con gusto el pago de los tributos, aunque vemos otros países, en los que sí, pues se ve reflejada la inversión de los tributos, países en los que es un alto honor la tributación y no simplemente una carga específica sobre los hombros de cada contribuyente, en ese sentido, el autor también nos menciona históricamente esos impuestos de los que hablaba hace rato el doctor Ramírez y la doctora Adriana García, que vienen finalmente a imponer carga gravosa a los particulares y sobre las empresas y el autor relaciona esas cargas impositivas con las medidas que en otros países se han tomado en relación precisamente al tema de la pandemia y en la globalización. Y nos da el autor salidas dentro del contexto internacional que ya han sido adoptadas precisamente por organismos internacionales que los han sugerido

<sup>5</sup> Vease Excelsior "Lamentan recorte del gasto a estados", INE y vacunas 14/11/2020 [en línea] disponible en: <https://cdn2.excelsior.com.mx/Periodico/flip-nacional/14-11-2020/portada.pdf>

do inclusive, pero que nuestro actual gobierno en el poder, ha hecho caso omiso, no ha escuchado la voz de los expertos, como lo es, en este caso, el autor que hoy nos reúne y me gusta mucho el llamado que él hace a dejar las cosas personales a un lado a sumarnos todos y dejar atrás esas posibles diferencias en como atacar los problemas de nuestro país de acuerdo a las ideologías políticas de cada uno, para poder sumar entre todos y juntos salir adelante de esta pandemia porque si no se hace así dice nuestro autor y en eso le concedo la razón: seguiremos batallando y apenas empezamos a avizorar las consecuencias de carácter económico, no salimos de las consecuencias en materia de salud y ya estamos viendo cómo se están desdiciendo las promesas de campañas que todavía al inicio de la pandemia nos volvió a recalcar nuestro actual mandatario en sus famosas conferencias matutinas, donde él, de alguna manera decía: sostener sus promesas de no aumento de impuestos ni aumentos en la adquisición de bienes, en los que todavía tiene gran parte de intervención el ente público como son las gasolinas pretendiendo sostener el precio de esas gasolinas pero en forma parcial y a determinado tipo de gasolinas.

Y en ese sentido nuestro autor nos lleva a reflexionar en la importancia de México con ese famoso T-MEC que si no fuera por ese acuerdo no pudiéramos quizás ver un horizonte menos caótico o menos catastrófico como el que ya se avecina y si no cuidamos la implementación y más que nada la observancia de todo lo que se plasmó en los nuevos acuerdos, quizás entonces si vamos a estar en un verdadero problema con nuestro vecino país del norte, que también acaba de asumir, una nueva autoridad la responsabilidad del poder ejecutivo y todavía no sabemos bien a bien realmente cómo vamos a actuar, no lo sabemos y como efecto de la globalización tenemos un grave problema que sería la migración que desafortunadamente nosotros seguimos siendo un muro de contención y sin embargo no tenemos los recursos para dar o arropar a tantas personas que están siendo detenidas en la frontera norte que ingresaron en la frontera sur -creo que en esta semana se mencionó que ya estaban siendo más duras las medidas para evitar los ingresos y estaban siendo más cuidadosos respecto a los derechos humanos y analizando caso por caso para saber si se les daba su entrada a nuestro estado mexicano porque lo que ellos buscan es ingresar al sueño americano entonces en este sentido coincido también con el Magistrado Aldo Padilla Pestaño, es un libro que hay que leer así como la Dra. Adriana García lo secunda subrayando que no solo hay que leerlo sino tenerlo como una obra de consulta constantemente sobre todo porque esta pandemia llegó para quedarse al parecer y todavía estamos muy lejos de lograr la famosa inmunidad de rebaño y por lo tanto tenemos que acudir a los cánones clásicos y evitar los errores que se cometieron, que también lo comenta en su libro el autor Hallivis en relación a las medidas tomadas.

Y aquí nos sentimos aludidos los académicos de quienes también hace mención el autor diciendo que si bien es cierto que los expertos consideran que no debemos de seguir lo que se tomó como una medida para salir de la depresión de los años 29's del siglo pasado, aquí la recomendación era al revés no hay que suprimir el gasto público, sino al contrario gastar y gastar en las obras que realmente sean generadoras no solamente de empleo sino que también a la larga crean infraestructura para un mayor avance en el crecimiento de nuestro país y además dice nuestro autor que los académicos veríamos

con buena vista las medidas que no fuesen de restricción y sin embargo hemos visto el dolor, el lamento de muchas comunidades epistémicas sobre todo las que están tratando de desarrollar las propias vacunas dentro de nuestro país recurriendo a rifas para tratar de conseguir 20 millones de pesos que les faltan para concluir con la propuesta que ellos tienen para generar las vacunas con científicos nacionales ubicados en la universidad de Querétaro de donde está actualmente nuestro presidente de la Academia mexicana de derecho administrativo, doctor Jorge Vargas Morgado, quién nos podrá en su momento también ilustrar mucho sobre el final de estas situaciones que las conocimos por los medios de prensa.

En concreto diré a mis estudiantes tanto de la licenciatura como de posgrado que tendremos que apoyar mucho esta obra y sobre todo porque va a ahorrar mucha fatiga a los estudiantes que a veces no son muy avezados para buscar información que está a la mano a tan sólo un click y no como lo hacíamos mucho de nosotros, a pie, buscando en las bibliotecas todos los libros habidos y por haber que pudieran manejar el tema, ellos tendrán pues, una gran fuente de abreviamiento de lo que debería ser la tributación, sus características, porque también el autor cuando nos habla de la actividad financiera del estado, subraya que la parte más importante es precisamente la tributación, las consecuencias de que los contribuyentes no paguemos o no cumplamos como debe de ser, pero también, el castigo al propio fisco, porque no ha logrado realizar una mejora regulatoria en esas leyes impositivas, que si bien, también es en beneficio de los contadores, que aquí están bien representados, y es verdad el simplificar su cumplimiento es quitarle trabajo a ellos- porque se supone que la tendencia es no solamente mundial sino tendrá que ser observada también en nuestro país y hacer precisamente ese camino entre el contribuyente y la autoridad fiscal demasiado corto y plano sin tantos vericuetos que tenemos que seguir para poder cumplir con las obligaciones fiscales o quizás hacer como que hacemos y/o cumplimos, quizás basados también en aquello de que ladrón que roba a ladrón tiene 100 años de perdón, que no debería ser la divisa de los contribuyentes en México sino por el contrario tratar de contribuir y en caso de que haya leyes que verdaderamente sean una complejidad o que sean demasiado costosas para el contribuyente cumplir, hacerlo ver con los medios legales de que disponemos y proponer las reformas correspondientes.

Antes que se acabe mi tiempo, quería felicitar de nuevo al autor y esperamos ahora con su exposición dar más luces en relación a la importancia de conseguir este libro y tenerlo como una obra de consulta en todos estos temas que nos son comunes por lo que obliga, como bien mencionó, el doctor Ramírez, de manera oportuna, adquirir la obra *Tributación, Globalización y Pandemia*, una obra bastante bien lograda.

Finalmente se cede la voz al autor de la Obra motivo de esta reunión.

### **Intervención del autor:**

Agradece a los comentarios en la presentación del libro, como los hemos vivido desde hace un año ya lo comentaron todos los presentadores, el COVID-19 ha generado una

crisis de salud y económica sin precedente en los últimos 100 años y la actuación administrativa y políticas públicas que se diseñen para atenuar la crisis son fundamentales para salir de ella tanto desde el punto de vista de salud como desde el punto de vista económico mi libro trata de abordar precisamente cuáles son las causas y qué medidas se pueden tomar para salir de ambas crisis y para que México emprenda ya su camino a la recuperación, inicio por comentar con ustedes es un falso dilema pretender que hay que escoger entre atender la salud o la economía todos los expertos han manifestado y los hechos lo han corroborado que se pueden y deben atender ambos problemas, hablemos de globalización a partir de los años 70 se han presentado una serie de crisis financieras, desempleo, terrorismo, crimen organizado, instituciones que eran consideradas como merecedoras de confianza parece que han colapsado tenemos los casos de Enron en los que para mostrar al mercado cifras positivas se ocultaron pérdidas y se contabilizaron ganancias por adelantado como el Lava Jato más Odebrecht con problemas tributarios financieros con el elemento de corrupción pública.

### **Semblanza del Autor: Doctor Manuel Luciano Hallivis Pelayo**

Doctor en Derecho por la UNAM, Maestro en Derecho y en Administración Pública (Tulane y Michigan) Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana UIA.

Cuenta con tres Doctorados Honoris Causa como el Venera Celestino Porte Petit otorgado por la UNAM y varios reconocimientos otorgados por instituciones públicas y privadas nacionales y de carácter internacional como Fiscalista 2018, Defensa Fiscal, Premio Richard Pugh por la Universidad de San Diego.

Asimismo, es integrante de diversas organizaciones colegiadas nacionales e internacionales de derecho tributario y de justicia fiscal y administrativa como:

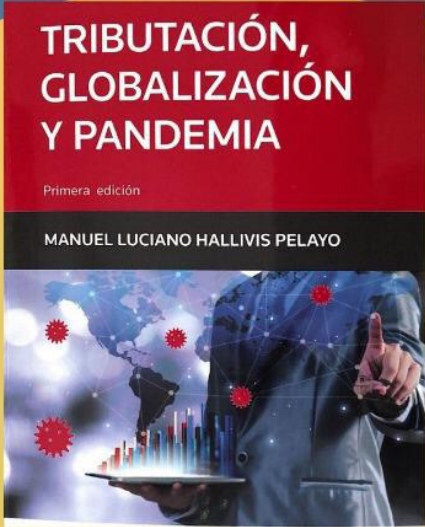
Expresidente de la Asociación Internacional de Altas Jurisdicciones Administrativas AIAJA 2016. Expresidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa TFJA 2015

Expresidente y Director del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario ILADT

Expresidente de la Asociación Internacional de Tribunales de Justicia Fiscal y Administrativa (2015-2016). Vocal de la International Association of Tax Judges (2010 a la fecha). Expresidente de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal (2015-2017)

Vicepresidente de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho (2018 a la fecha)

Actualmente es Magistrado Presidente de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia ni TFJA, con 43 años de experiencia como abogado y 40 en la docencia en Universidades Públicas y Privadas Nacionales y Extranjeras como la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Universidad Panamericana, UP, Universidad Iberoamericana, UI, Universidad de Salamanca, US entre otras. Autor de cuatro libros y coautor en más de 60 obras colectivas, y más de 85 artículos y/o ponencias de su



**TRIBUTACIÓN,  
GLOBALIZACIÓN  
Y PANDEMIA**

Primera edición

MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO


**PRESENTACIÓN DE LA OBRA DEL  
DR. MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO**


**Mensaje del Presidente de Academias Héctor Guillermo Campbell Araujo,  
Jefe del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora.**

**Moderadora:**  
Dra. Maria del Carmen Morales Tostado  
Dpto. de Contabilidad, División de Ciencias Económicas y Administrativas, UNISON.

**Comentaristas Invitados:**  
Magistrado Aldo Padilla Pestaño, Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.  
Dra. Adriana García García, Centro de Investigación y Docencia Económicas.  
Dr. Rafael Ramírez Villaescusa, Líder del Cuerpo Académico USON CA-205, UNISON.  
Dra. Adria Velia González Beltrones, Presidenta de la Academia de Derecho Administrativo.

**JUEVES 08 DE ABRIL** **18:00 HORAS**

 **Teams: [www.cutt.ly/Ax39v34](http://www.cutt.ly/Ax39v34)**

 **Zoom: [www.cutt.ly/hcY25EM](http://www.cutt.ly/hcY25EM)**

**ID: 544 462 0483**  
**Contraseña: 2021**

**ADA** **USON CA-205**