



**Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**

Doctorado en Derecho

*Análisis de la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo para
su cumplimiento vía jurisdiccional; desde una perspectiva del
Constitucionalismo Transformador*

Tesis que, para obtener el grado de Doctor en Derecho, presenta.

Francisco Carlock Portilla
218570734

Directora Dra. Natalia Gaspar Pérez
Co Directora Dra. Rosa Elia Robles Medina

Ciudad Universitaria, Puebla., diciembre 2022

| | |
|--|----|
| Introducción. | 5 |
| Hipótesis | 6 |
| Preguntas de investigación | 8 |
| Capítulo I. | 9 |
| 1.3. Legitimidad del Plan Nacional de Desarrollo | 19 |
| 1.3.1. Contenido Jurídico del Plan Nacional de Desarrollo | 19 |
| 1.4. Naturaleza Jurídica del Plan Nacional de Desarrollo y el contenido jurídico de sus objetivos | 23 |
| 1.5. Plan Nacional de Desarrollo | 23 |
| 1.6. Evolución histórica del Plan Nacional de Desarrollo | 24 |
| 1.7. Elementos característicos del Plan Nacional de Desarrollo | 32 |
| 1.8.2. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 | 40 |
| 1.8.3. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 | 42 |
| Capítulo II. Perspectiva jurídica de la Planeación Nacional, el Derecho administrativo del PND | 55 |
| 2.1. Principios del Derecho Constitucional Económico | 55 |
| 2.2. De la Teoría del Estado a la Planeación del Estado y el sistema de Planeación | 56 |
| 2.2. Acto y hecho jurídico | 60 |
| 2.2.1. Del presidente | 64 |
| 2.3.1. Instrumento | 71 |
| 2.3.2. Norma | 72 |
| 2.3.3. Sistema | 73 |
| 2.3.4. Política Pública | 74 |
| 2.4. La planeación del Estado mexicano | 79 |
| 2.4.1. Planeación administrativa | 80 |
| 2.4.2. Planeación económica | 90 |
| 2.4.2.1. Presupuesto de Egreso de la Federación | 92 |
| 2.4.3. Planeación democrática | 93 |
| 2.5. Plan Nacional de Desarrollo con los Derechos Humanos | 96 |
| 2.5.1. Principios | 98 |
| 2.5.2. Directrices | 99 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo III. Responsabilidad por el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo | 105 |
| 3.1 Cumplimiento. | 105 |
| 3.2 Incumplimiento. | 106 |
| 3.3 Declaración de Johannesburgo de 2002 | 107 |
| 3.4 El sistema de responsabilidades de servidores públicos. | 108 |
| 3.1.1 Bases constitucionales | 110 |
| 3.2 El concepto de responsabilidad de servidores públicos | 116 |
| 3.2.1 Concepto doctrinal | 117 |
| 3.2.2 Concepto normativo | 118 |
| 3.2.3 Concepto jurisprudencial | 119 |
| 3.3 Los tipos de responsabilidad de los servidores públicos | 120 |
| 3.3.1 Civil | 121 |
| 3.3.2 Administrativa | 121 |
| 3.3.3 Penal | 122 |
| 3.3.4 Política | 124 |
| 3.4 Elementos de composición del PND en función de su naturaleza jurídica | 125 |
| 3.5 Los sujetos involucrados al diseño e implementación del PND y su responsabilidad | 127 |
| 3.6 Las responsabilidades de los particulares de cara al PND | 131 |
| 4.1 Un acercamiento al concepto contemporáneo de constitución | 135 |
| 4.2 Corrientes sobre el Constitucionalismo | 138 |
| 4.2.1. Constitucionalismo Transformador | 138 |
| 4.2.2. Neo Constitucionalismo ¿Qué es? | 144 |
| 4.3 La visión contemporánea del constitucionalismo en México | 147 |
| 4.3.1. Un apunte antes de la reforma del 10 de julio del 2011 | 147 |
| 4.3.2. Los alcances posteriores a la reforma del 10 de junio de 2011 | 150 |
| 4.4. La eficacia de la Constitución a través de la aplicación directa de sus disposiciones: Constitucionalismo Transformador | 152 |
| 4.4.1. Los principios en materia en DDHH. | 152 |
| 4.4.2 Los alcances del Interés como base para justificar derechos. | 155 |
| 4.4.2.1. Interes Simple | 156 |
| 4.4.2.2 Interes Jurídico o Legítimo. | 157 |
| 4.4.3.3. Interes Colectivo | 159 |

| | | |
|-------------------|---|-----|
| 4.4.3 | Parámetro de Regularidad Constitucional | 161 |
| 4.4.4. | El Control de Constitucional en México | 162 |
| 4.4.4.1 | Desarrollo Jurisprudencial | 162 |
| 4.4.4.1.1 | Control de Constitucionalidad | 164 |
| 4.4.4.1.2 | Control de Convencionalidad | 166 |
| 4.4.4.1.3 | Control Difuso | 169 |
| 4.4.4.1.4 | Expediente Varios 912/2010 | 171 |
| 4.4.4.1.5 | Contradicción de Tesis 293 | 174 |
| 4.4.4.2 | Medios de Control Constitucional | 176 |
| 4.4.4.2.1 | Apariencia del Buen Derecho | 180 |
| 4.4.4.2.2. | Controversia Constitucional | 182 |
| 4.4.4.2.3 | Acción de Inconstitucionalidad | 183 |
| IV.4.4.2.4 | Juicio de Amparo | 185 |
| 4.5. | ¿Qué hacer con el Constitucionalismo Transformador para incidir en la justiciabilidad del PND? | 191 |
| | Conclusiones | 194 |
| | Bibliografía | 196 |

Introducción.

La presente investigación, tiene como marco referencial el Plan Nacional de Desarrollo (PND), dentro del Estado Mexicano, su elaboración por parte de los actores, su marco normativo desde la organización política, planeación y desarrollo, para lo que, estableceremos que es el Estado, Estado Mexicano, así como el PND, su origen histórico y su evolución.

De ahí que, continuaremos en establecer, lo que es un acto jurídico, para de esta forma establecer la vinculación entre el responsable de la elaboración y planeación, así como la ejecución a cargo del ejecutivo, mismo que sirve de parte de un sistema como un instrumento, en la política pública del Estado Mexicano, este se dota de una planeación democrática con fundamentos económicos y administrativos.

En cuanto a su cumplimiento, las bases de responsabilidades de los sujetos que intervienen en su ejecución, con la finalidad de establecer cuales son los mecanismos del marco normativo aplicables al asunto en particular, de aquí que en vías de contribuir a un país desarrollado, observaremos las políticas internacionales regionales con la finalidad de observar hacia donde se dirige la planeación internacional,

En el ultimo capitulo, podremos observar los apuntes relevantes referentes a las reformas de 10 de junio de 2011, los cuales permearon en el aplicativo de herramientas de derechos humanos, por medio de los cuales, se observa que con base en una visión del Constitucionalismo Transformador y los derechos fundamentales, es posible permear la realidad social del gobernado, teniendo en cuenta los recursos democráticos establecidos por el orden Constitucional.

Hipótesis

El Plan Nacional de Desarrollo no cuenta con mecanismos efectivos para exigir su cumplimiento en caso de incumplimiento, por tanto, se vulneran los derechos fundamentales, que impide una transformación jurídica, social y cultural.

Planteamiento del problema

Dentro del constitucionalismo y el presidencialismo mexicano, se establece la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el sexenio, en este observamos una limitación de tiempo para la ejecución del PND y como consecuencia su incumplimiento, careciendo de veracidad en la ejecución del contenido, aunado al desinterés de los otros dos poderes del Estado (Legislativo y Judicial) para fortalecer la planeación del mismo a largo plazo.

El PND constituye un documento de planeación presupuestaria, de igual forma su origen jurídico proviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la ley reglamentaria de ésta, no podríamos internarnos en el desarrollo de la presente investigación, si no conocemos la naturaleza jurídica del PND, así como los elementos que integran al plan en su conjunto, una vez teniendo certeza de haber descrito esto, podríamos pasar a la posibilidad de solicitar su cumplimiento.

En este orden de ideas, la planeación y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, corresponde dentro de los iniciales seis meses del sexenio, es así que, su ejecución, corresponderá al periodo restante para el que fue creado (cinco años y medio), de aquí la necesidad de establecer, previamente, la naturaleza jurídica del PND a efecto de organizar si, podría existir la posibilidad de exigir el cumplimiento de éste, mediante qué control jurídico y en qué plazo razonable, esto debido a que únicamente corresponde para un periodo determinado de tiempo, se observa que el plan ha constituido un instrumento de guía para la elaboración de los planes y programas de la administración pública federal, y observamos que ocasionalmente los objetivos establecidos en este periodo continúan integrándose sobre la misma

problemática planeada previamente por algún otro ejecutivo, y debido a que se desconoce si existe la posibilidad jurisdiccional de poder exigir el cumplimiento, continua careciendo de veracidad de su ejecución, dejando de observar valores jurídicos, objetivos del Derecho y desde luego la finalidad de su implementación, el desarrollo nacional.

Esto nos lleva al desconocimiento si efectivamente se ejecutó los objetivos establecidos en el PND, o por el contrario su ineficiencia en su aplicación, puesto que el ejecutivo mediante el informe que realiza cada año a la Cámara de diputados contiene lo que se ejecutó y no lo que se planea, organiza y coordina mediante el PND, y a partir de este momento se decide cambiar objetivos que no fueron satisfechos para un periodo determinado que trae como consecuencia la adaptación de política pública y política de Estado a las necesidades de diversos actores políticos nacionales, dejando de lado el bien común y el desarrollo nacional. Lo anterior lo observamos en el reciente informe de gobierno, pues de las palabras expuestas por el presidente de la república escuchamos: “La nueva política productiva que estamos llevando a la práctica consta...”¹ durante el discurso presentado con motivo del primer informe de gobierno, pero en la lectura integral del PND, no se observa que contenga la denominación de “política productiva”, analizando sin abundar en la investigación que es posible que se carezca de veracidad tanto en el instrumento como en el discurso.

Ante el supuesto cambio de paradigma, como lo establece el ejecutivo federal, es necesario dirigirse hacia la construcción de un nuevo pacto social y esto con la finalidad de intentar dirigir al país a una mejor convivencia social, jurídica, política, entre otros.

¹ López Obrador, Andrés Manuel, versión estenográfica del primer informe de gobierno, consultado 1° de octubre de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-del-primer-informe-de-gobierno?idiom=es>

Teniendo la necesidad experimentar un nuevo conjunto de reglas explícitas e implícitas en el desarrollo nacional dirigido al bien común y con un claro proyecto nacional.

Preguntas de investigación

Generales

¿Cuál es la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo (PND)?

¿Es posible exigir el cumplimiento de los objetivos, generales o particulares, establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo por medio jurisdiccional?

Específicas

Del capítulo I: ¿Cuál es la naturaleza jurídica y contenido jurídico del Plan Nacional de Desarrollo? ¿Del contenido jurídico del PND, cual es el andamiaje con el sistema jurídico? ¿Qué es el Constitucionalismo Transformador en México?

Del capítulo II: A partir del análisis esquemático jurídico del PND ¿Se podría exigir el cumplimiento en vía administrativa?

Del capítulo III: ¿De los elementos jurídicos que integran al PND, cuál es el mecanismo efectivo o eficaz, para fincar responsabilidad penal, por el incumplimiento?

Del capítulo IV: ¿Cuál sería la estrategia jurídica dentro de los controles constitucionales que podrían exigir total o parcialmente, el cumplimiento del PND?

Capítulo I.

Para iniciar el estudio de la presente investigación titulada “*Análisis de la Naturaleza Jurídica del Plan Nacional de Desarrollo para su cumplimiento vía jurisdiccional; desde una perspectiva del Constitucionalismo Transformador*”, es de suma importancia determinar teóricamente conceptos que nos permitirán entender al Estado y a partir de esa definición vincular la Teoría del Estado de Derecho con la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo.

1.1. El Estado desde los principios clásicos

Desde los tiempos clásicos, se inicia con la conformación de lo que hoy es el Estado, por ello es pertinente mencionar en este estudio las aportaciones que tuvieron los autores clásicos, inicio este estudio con los aportes de Platón:

“El fundamento del Estado platónico ... se rige sobre la concepción de un cierto orden de los valores humanos que expresa una moral. En definitiva ... es la creación de un orden moral para la realización de la virtud. Y su concepción de la virtud abarca la prudencia, la fortaleza, la templanza y la justicia ... dedica una especial atención a la virtud de la justicia, pues considera que comprende todas las demás virtudes.”²

Como se puede retomar del análisis del estudio de Tomás Romero, es que Platón se encargó de dar las primeras ideas de igualdad, como parte de una base fundamental que se tiene en nuestro Estado contemporáneo, en este caso, el cuidado y la base de los Derechos Humanos para cada integrante de la población que lo conforma.

Tenemos después, la aportación de Aristóteles quien parte de dos premisas principales:

“1. La necesidad del Estado como instrumento político, concretamente como medio para alcanzar el ideal moral de los ciudadanos: la felicidad.

² Tomar Romero, F. *Ética y política en Platón: la función de la virtud*. Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, sf., p. 244

2. La oportunidad de reforzar políticamente a la clase media con fin de estabilizar la vida del Estado y, con ello, preservar los intereses de los ciudadanos.

... expone su pensamiento político en dos partes: La primera, en la que aborda la teoría del Estado a través de los conceptos de Estado, ciudadano y exposición del Estado ideal. La segunda, que analiza la teoría política de la ciudad-estado, esto es, la educación como tarea general del Estado, las formas concretas de constitución (gobierno) y las causas de su desmembración.

El Estado se caracteriza... por dos partes esenciales:

La autosuficiencia, determinada por el propio desarrollo asociativo y económico del ser humano. El Estado es, en este sentido, una asociación con capacidad para satisfacer sus propias necesidades humanas, un medio para reproducirse.

La racionalidad, determinada por la sociabilidad del ser humano. El estado es, en este otro sentido, una organización con un objetivo político, un medio para superarse. Esta finalidad guarda estrecha relación con la propia naturaleza de los seres racionales, capaz de discernir entre el bien y el mal, aspecto esencial que lo hace diferente a los animales y vegetales.”³

Con esta aportación, Aristóteles nos muestra la clasificación más conocida de las formas de gobierno, el fundamento legal del poder y el sometimiento del gobernante y de todos a la ley, ideas que hoy se consideran fundamentales en un Estado de Derecho.

Pasando a Cicerón, tenemos el término de *res publica*, el cual lo caracteriza con:

“... tres elementos: la congregación de las personas, la unidad del derecho y la seguridad pública y la coexistencia de las comunidades de intereses que fundan la unificación: “*Est igitur [...] res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*”.

³ Reforza, P. Aristóteles: La política y el Estado, Laberinto 2, 2020, pp. 2 y 4.
(file:///Users/paco/Downloads/Dialnet-LaPoliticaDeAristoteles-2020452.pdf)

La *res publica* es independiente de la forma del Estado, por lo que puede darse bajo una monarquía, una aristocracia o también bajo el dominio del pueblo. Sin embargo, cuando el poder se reúne en una sola mano que únicamente tiene en cuenta su propio interés, es decir, si el poder está concentrado en manos de un tirano que no mira el interés del pueblo, entonces no se puede hablar de *res publica*.⁴

Con Cicerón, se retoma entonces, la importancia de igualdad de todos ante la ley, del sometimiento del gobernante a la misma, es decir, la propia limitación del poder. Tenemos después un cambio radical entre San Agustín y Santo Tomás de Aquino que juntos hacen grandes aportaciones para entender al Estado y marcar las bases que hoy siguen presentes. San Agustín, aporta para entender al Estado como un:

“... ideal a alcanzar en la organización política de la sociedad, donde tanto quienes ejercen el poder como las leyes que dictan son legítimas y justas, respectivamente, si se corresponde con la voluntad de Dios revelada a sus representantes en la ciudad terrenal.

La importancia de las ideas de San Agustín para la Filosofía del Derecho se extiende hasta la actualidad, y se manifiesta en primer lugar en fijar como origen y fundamento del derecho natural la voluntad de Dios; de manera que toda ley para ser justa debe corresponderse con esa voluntad interpretada por los representantes de Dios en la tierra...⁵

Para conjuntar esta idea tenemos a Santo Tomás de Aquino quien establece que el Estado:

“... puede ser resumido en la frase: “*quod homines non solum vivant sed quod bene vivant*” (no sólo que los hombres vivan sino que vivan bien). El bien correspondiente a este fin es el bien del Estado, que es un bien ético. Ya que

⁴ De re publica., citado dentro de Nótari, T. *La teoría del Estado de Cicerón en su “Oratio Pro Sesto”*, Revista de Estudio Históricos-Jurídicos (Sección Historia del Pensamiento Jurídico y Político) XXXII, Valparaíso, Chile, 2020, p. 213. (<https://www.scielo.cl/pdf/rehj/n32/a08.pdf>)

⁵ Puerta Martínez, Y., Anilema Cabezas M. J., Cangas Oña L. X e Iglesia Quintana J. X. (2019). *Aportes de San Agustín a la Filosofía del Derecho. Uniandes Episteme*, 6 (Especial), p. 760. (<http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1763/1011>)

los supposita (los supuestos) del Estado son los hombres, seres de naturaleza racional.”⁶

Es entonces que con San Agustín observamos que el Estado es un medio y no un fin, el hombre es quien ayudará a trascender al Estado mismo, puesto que, el hombre es quien hace al Estado, complementando tal idea se tiene a Santo Tomás de Aquino, quien reconoce que el Estado es un bien común, es parte del objeto social.

Pasamos al análisis del Echandi Gurdíán, quien establece que Maquiavelo aporta por primera vez el término de Estado (en italiano “*lo stato*” o sea lo inmóvil o lo establecido), y lo señala como:

“... en el sentido objetivo está constituido por el pueblo y el territorio, existiendo dos fases en su nacimiento: una fase material, que consiste en la edificación de la ciudad o en el establecimiento del pueblo sobre determinado territorio, y una fase formal, la creación de un orden efectivo o poder.”⁷

Es decir, en palabras del propio Maquiavelo:

“Aquí debe hacerse notar que el odio se adquiere mediante las buenas acciones tanto como de las malas; por esto, como dije más arriba, si un príncipe quiere mantener el Estado, a menudo se ve obligado a no ser bueno; cuando la mayoría, ya sea pueblo, soldado o grandes, de la que piensas tener necesidad para mantenerte, está corrompida, te conviene seguir su humor para satisfacerla, y entonces las buenas acciones serán tu perdición.”⁸

Entonces, Maquiavelo además de iniciar la moderna concepción de la sociedad civil y del aportar el término de Estado, aporta consejos para ejercer eficaz y establemente el poder, aunque éste no sea precisamente ético, porque el sistema en que se desarrolla la política, por lo regular estará rodeada de intereses

⁶ Ruiz Rodríguez, Virgilio. *Santo Tomás de Aquino en la filosofía del derecho. En-clav. pen* [online]. 2016, vol.10, n.19, p. 33. (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2016000100013&lng=es&nrm=iso). ISSN 2594-1100)

⁷ Echandi Gurdía, M. *El concepto de estado y los aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado*. 2008, p. 171. (<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/9777/9223/>)

⁸ Maquiavelo, N., *El Príncipe*, Bogotá. Editorial Bruguera. Círculo de Lectores, 1980, p. 130.

personales y de situaciones que contravienen a los intereses o particularidades de los individuos que integran la sociedad y esta a su vez al Estado.

Pasamos a Locke, quien define al Estado como:

“... hombres reunidos según les dicta su razón, sin nadie que sea superior a ellos sobre la tierra, con autoridad para juzgarse los unos a los otros... El estado de naturaleza está regulado por la razón y es posible que el hombre viva en sociedad, pero si carece de ese poder decisivo al que apelar, podemos asegurar que todavía se encuentra en el estado de naturaleza. En otras palabras, la ausencia de un juez común que posea autoridad sitúa a todos los hombres en un estado de naturaleza.”⁹

Este autor, nos permite analizar, que el poder debía ser limitado, dividido. El apreciaba derechos naturales que anteceden al Estado y que no se podían negar. Pasamos a Montesquieu, quien al hacer una clasificación tripartita del poder, aportó la idea de crear un poder judicial que pudiera ser capaz de resolver las controversias en términos políticos.

No sería hasta Rousseau que se aclararía que el titular de la soberanía no puede ser otro que el pueblo, el defendería la soberanía popular y resaltaría la realización de la voluntad general como el fin último del Estado, esto sin duda es un elemento que nos interesará debido a que, entendemos que el Plan Nacional de Desarrollo busca el bienestar de las clases sociales que totalizan el país.

Y por último, el análisis de autores clásico con Kelsen, se retoma lo siguiente:

“El Estado no es otra cosa que una personificación metafórica del Derecho, En efecto, al igual que una persona jurídica colectiva... no es algo distinto que los reglamentos que la instituyen, El Estado no es algo distinto del orden jurídico vigente en una cierta porción del globo. Erróneamente estamos acostumbrados a pensar en el Estado como una realidad subyacente que crea o pone el Derecho...”

⁹ Várnagy, T. “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo”, En *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires, CLACSO, 2000, P. 54 (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609020522/3cap2.pdf>)

... es visto como una relación entre quienes mandan y gobiernan, por un lado, y quienes obedecen y son gobernados, por otro lado.

... los llamados elementos clásicos del Estado (poder, territorio y población) no son otra cosa, respectivamente, que la eficacia del orden jurídico y sus ámbitos de validez jurisdiccional.

...cuando se comprende el orden jurídico desde su nomodinámica (esto es, como un sistema de órganos establecidos normativamente para, a su vez, producir nuevas normas, tanto generales como particulares) se ve cómo todo y cada acto del Estado son a la vez creación y aplicación de normas, y se observa, por consiguiente, que todo acto jurídico del Estado es producción del Derecho, lo que significa (auto) producción y (auto) reproducción del propio Estado.”¹⁰

Kelsen tiene una trascendencia innegable para todo jurista pues ayuda a comprender que los elementos del Estado se pueden analizar desde lo jurídico, por lo tanto, se vuelve prescindible para comprender lo que hoy en día está limitado por la propia ley.

Esta última aportación de Kelsen, permite terminar esta primera parte con los elementos que conforman al Estado:

“Población,- es el conjunto de habitantes localizados en una área geográfica determinada o determinable.

Territorio.- Es la porción de tierra, agua y espacio delimitado geográficamente o administrativamente.

Gobierno.- Es el conjunto de organismos políticos y personas que dirigen un Estado.”¹¹

Sin duda alguna no se podría entender al Estado sin ninguno de estos tres elementos, cada uno de ellos le dan sentido de propiedad única, a partir del desarrollo histórico para la conformación de lo que es para el mundo contemporáneo

¹⁰ Kelsen, H. *Teoría General del Derecho y el Estado*, México, UNAM, 1988, p. 23

¹¹ Ramírez Millán, J. “*La Teoría del Estado*”. *Derecho Constitucional Sinaloense*. p. 48 (<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1461/5.pdf>)

el Estado, permite dar inicio al siguiente apartado, la definición actual de Estado y cómo es que le dará sentido a la presente investigación.

1.2. Definición de Estado

Alejandra Perícola en su estudio sobre *El objeto de estudio de la Teoría del Estado*, define al Estado como:

“...un ente no perceptible empíricamente; no es un objeto material, es un ente abstracto. Es una creación intelectual destinada a nombrar a una creación social compleja. El Estado es un producto de la cultura; es una obra artificial de la sociedad construida para su servicio. El Estado es un orden de la conducta política.”¹²Esta necesidad de hacer del Estado un instrumento de la sociedad para generar un orden, pero del orden jurídico basado en un sistema de legalidad, con instituciones creando condiciones para hacer exigible todo aquello que no se está cumpliendo.

Por otra parte, se tiene al Sistema de Información Legislativa, quien define al Estado como:

“... la máxima organización política... la cual centraliza el ámbito de las relaciones políticas en un territorio, con un mando político dominado por una estructura burocrática que ostenta el monopolio legítimo de la coacción y coerción.”¹³

Esto lleva a entender una de las funciones del Estado, en un sólo territorio, aquel espacio geográfico que delimitará los organismos políticos y las personas que lo dirigirán.

Y, por último, Ramírez Millán, hace un estudio sobre el desarrollo histórico del concepto, llegando a la conclusión de que se puede definir de la siguiente manera:

“...si se habla desde el punto de vista jurídico... el Estado es una persona jurídica formada por una comunidad política, asentada en un territorio

¹² Perícola, M. A. *El objeto de estudio de la Teoría del Estado*. Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho. 2013. Pág. 253. (http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/22/el-objeto-de-estudio-de-la-teoria-del-estado.pdf)

¹³ Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobierno. (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=96>)

determinado y organizada soberanamente en un gobierno propio con decisión y acción... pero también como obra humana construido para atender fines sociales, es decir, colectivos, de todos los miembros de una sociedad, y esto es así porque el Estado se originó como una estructura o entidad política, que a través de un ordenamiento jurídico impuesto o creado por la sociedad suple las imperfecciones de nuestra vida llena de relaciones... se originó para que el Derecho y la autoridad se combinen para crear la intrincada red de instituciones de la cual el Estado es síntesis suprema.”¹⁴

Tomando en cuenta estas definiciones, y para darle sentido a la presente investigación, el concepto de Estado, se considerará como el sistema jurídico delimitado por un territorio, que se constituye por población, gobierno y soberanía, y que asegurará crear el orden necesario, en la convivencia social, así como establecimientos de medios para el desarrollo cultural, económico, político, moral, social y ambiental, que apareja derechos humanos para su correcto funcionamiento.

Teoría del Estado de Derecho

Al considerar al Estado como un sistema jurídico que de cierta manera ha ido evolucionando, tenemos a un Estado liberal, social y de derecho que se institucionalizó para afirmar y garantizar la libertad ciudadana.

“El Estado de derecho existe cuando se instaura el Imperio de la ley, es decir, cuando se crean las instituciones y mecanismos necesarios y adecuados y cuando se realizan las condiciones por él exigidas.”¹⁵

El Estado, al ser un elemento fundamental de la teoría, se refleja en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce soberanía en los términos establecidos por la propia Constitución.

Al presentar una organización progresiva dentro del Estado mexicano, se ha buscado crear un orden, asegurando la convivencia de sus habitantes, mediante el establecimiento de medios económicos, políticos y culturales que se orienten al

¹⁴ Ramírez Millán, J., *La Teoría del Estado...*, op. cit., pp. 46-47.

¹⁵ Díaz, E. *Teoría General del Estado de Derecho*, p. 22. ([http://Dialnet-TeoriaGeneralDelEstadoDeDerecho-2048229%20\(1\).pdf](http://Dialnet-TeoriaGeneralDelEstadoDeDerecho-2048229%20(1).pdf))

bienestar de la sociedad mexicana. Aunado a este principio de ejercicio de poder se suma el siguiente artículo:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”¹⁶

Esta institucionalización establecida dentro de nuestra Constitución ha permitido que la administración pública esté orientada a lo que en la propia Teoría de Estado de Derecho se refleje:

“Junto a la primacía de la ley, otros principios centrales de la teoría del estado de Derecho, como la separación de poderes, y sobre todo, el respeto a los derechos fundamentales del hombre –a la vida, a la libertad, a la propiedad primordialmente-.”¹⁷

Citado dentro del artículo 40, cuando expresa las bases para la organización del Estado, haciendo resaltar la filosofía de la propia teoría –unidos en una federación establecida según los principios de la ley que la fundamenta– otorgando la coexistencia y la distribución de facultades entre la esfera federal y la local.

Es por ello que cabe mencionar la importancia de resaltar los elementos fundamentales del Estado de derecho los cuales son:

- 1) Imperio de la ley.
- 2) Separación de poderes.
- 3) Legalidad de la Administración.
- 4) Derechos y libertades fundamentales.¹⁸

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 133.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

¹⁷ Díaz E., *Teoría General...*, ibídem, pp. 25-26.

¹⁸ *Ibídem*, p. 29.

De estos elementos, para la presente investigación se considerará que, para el punto uno, el cual refiere al imperio de la ley nos interesa la parte que establece Díaz en su estudio Teoría General del Estado de Derecho, en el que, de cierta manera, este elemento enfatiza que las autoridades legislativas serán elegidas por representación popular, que sus leyes serán formales y que podrán ser exigibles. Considerando al mismo autor, en elemento de separación de poderes, nos da a entender que no se trata de una rígida separación, sino de una distribución o división de funciones con una serie de relaciones, pretendiendo así evitar la concentración de poder en uno sólo. Haciendo como punto central la conexión entre los diferentes poderes del Estado en gobierno y administración.

Para el elemento relacionado a la legalidad de la administración, Díaz lo retomó como un elemento que es de suma importancia para el tema central de la presente investigación, ya que esta teoría nos demuestra que la administración tiene que someterse a la ley (ley, que, en sentido formal, emana del órgano legislativo de carácter representativo popular), la cual está fiscalizada jurídicamente a través de un sistema de recursos contencioso-administrativo.

Todo lo anterior nos lleva a un cuarto elemento, los derechos y libertades fundamentales del ciudadano, que se deben hacer vigentes y eficaces a través de una determinada técnica de organización jurídica, de un sistema de instituciones y mecanismos adecuados.

Esto nos lleva a conceptualizar que la Teoría del Estado de Derecho:

“... busca crear un orden, asegurando la convivencia de sus habitantes, mediante el establecimiento de medios económicos, políticos y culturales que se orienten al bienestar de la sociedad integrada bajo el concepto de la solidaridad social.”¹⁹

Estos elementos se han considerado fundamentales para hacer la vinculación de la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo en la nación mexicana.

¹⁹ Ramírez Millan, J. *La Teoría del Estado...*, op cit., p. 67.

1.3. Legitimidad del Plan Nacional de Desarrollo

La vinculación de la teoría que se analiza en párrafos anteriores y se de paso al análisis de la legitimidad basado en el contenido jurídico que dio origen al Plan Nacional de Desarrollo, nace de la Constitución Política como forma de organización en las relaciones económicas en principio y se dirige a la organización y planeación de los recursos.

1.3.1. Contenido Jurídico del Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del apartado correspondiente a los derechos humanos y sus garantías, la rectoría del desarrollo nacional recae en el Estado.

Bajo este tenor se debe comprender que el establecimiento de las disposiciones gubernamentales orientadas a la estructuración de la gestión de los recursos y las políticas orientadas al desarrollo estatal. Así pues, el artículo 25 de la Ley Fundamental de nuestro derecho nacional dispone el funcionamiento de las medidas de desarrollo implementadas por el Estado a través del Plan Nacional de Desarrollo.

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.”²⁰

De acuerdo con lo dispuesto en supra líneas se debe recordar que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la revisión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. Es relevante tener en cuenta que dentro de la competencia de esta Cámara se encuentran la rectoría de los asuntos económicos y los correspondientes al fuero gubernamental, por lo que, si bien estas disposiciones pueden marcar el rumbo de las políticas del País, también lo es que

²⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos, Art.25*

la conformación del Estado y sus instituciones que no pueden ser alterados por el Plan como disposición gubernamental.

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

[...]

VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley.

En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado.”²¹

De acuerdo a los alcances proyectados por el Plan Nacional de Desarrollo, se puede mencionar que, tal como se ha venido describiendo, si bien el Plan Nacional se encuentra imposibilitado para transformar la estructura y competencias de las instituciones estatales; también lo es, que para su operación el Plan se distribuye en las facultades de las dependencias administrativas que conforman al ejecutivo, y como parte de las mismas competencias la articulación del Plan, se lleva a cabo por medio de programas.

Y por parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados²² conforme a lo siguiente:

²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 74

²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 109 fracción I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan; III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los

procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control. Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información. La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII,

A lo largo de las líneas que conforman este primer capítulo, se demuestra que la estrategia de planificar ha significado fijar objetivos y metas, así como, determinar estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución en un lapso de tiempo determinado, es decir, el periodo de un determinado sexenio.

1.4. Naturaleza Jurídica del Plan Nacional de Desarrollo y el contenido jurídico de sus objetivos

Para llevar a cabo las disposiciones contenidas en los artículos 26° (inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5° y 20 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal elaboró el Plan Nacional de Desarrollo que abarca el actual periodo 2019-2024. En el presente capítulo se desarrollan y se les da una respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la naturaleza y contenido jurídicos del Plan Nacional de Desarrollo?, y del contenido jurídico del Plan Nacional de Desarrollo, ¿Cuál es el andamiaje con el sistema jurídico?

Para iniciar este estudio es importante reconocer como se define el Plan Nacional de Desarrollo (PND), para que con base en ello se desarrolle el análisis de su estructura actual.

1.5. Plan Nacional de Desarrollo

El Plan al ser nuestro objeto de estudio principal, es necesario determinar su definición de acuerdo con el sentido de nuestro estudio:

y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

“El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento en el que el Gobierno de México, a través de consultas públicas, explica cuáles son sus objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio”.²³

A decir del concepto establecido por el Gobierno de México, el PND tiene como objetivo impulsar el crecimiento político, económico, social y cultural de esta nación en el tiempo determinado para cada sexenio, manteniendo congruencia entre los programas que se desprendan de él.

1.6. Evolución histórica del Plan Nacional de Desarrollo

La planeación mexicana surge como una necesidad de mejora para la administración pública, es por ello que, haciendo un análisis histórico muy general, decimos que, una vez terminada la Revolución Mexicana en 1910, se manifestó la necesidad de reconstruir la vida política, retomando el estudio de Uvalle Berrones, quien comenta que con la promulgación de la Constitución de 1917 se propuso:

“...legitimar la acción de la Administración Pública en la economía. En particular, los artículos 27, 28 y 123, consagran facultades que en materia económica debe cumplir la propia administración pública.”²⁴

Moreno Valle, en su obra *Apuntes para una historia de la planeación en México*, menciona que en 1928 con:

“... la creación del Consejo Nacional Económico, como una entidad de investigación y consulta en la elaboración de estudios de carácter legislativo y administrativo, relacionados con la actividad económica y social de los poderes Ejecutivo y Legislativo, Federales y Estatales. En este mismo año el presidente Calles promueve la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación que quitaría la función a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al crear el Departamento de Presupuesto y al que, entre otras atribuciones, se le asigna la de hacer

²³ Gobierno de México 2019-2024. *Plan Nacional de Desarrollo*. (<https://www.planeandojuntos.gob.mx/#>)

²⁴ Uvalle Berrones, R., “El Estado y la planificación en México. Los planes de desarrollo en México, 1941-1976”, *Investigación Administrativa*, p. 44. (<https://www.ipn.mx/assets/files/investigacion-administrativa/docs/revistas/60/ART6.pdf>)

estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia para el servicio público.”²⁵

Todo lo anterior, basado en los factores externos que marcaron un crecimiento económico, como lo fue las demandas alimenticias e industriales propias de la Segunda Guerra Mundial, el propio auge de la naciente industrialización nacional que fue favorecida tanto por la Política Proteccionista como por la de Sustitución de Importaciones, la migración de campesinos a las ciudades, los cuales se convirtieron en obreros en las fábricas que ya habían surgido.

Para 1930, de acuerdo con Moreno Valle, se estableció:

“... la Ley sobre Planificación General de la República, que reconocía la necesidad de elaborar el Plan Nacional de México. Este ordenamiento es la primera iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales...en este mismo año surge la Comisión Nacional de Planeación con lo cual cobran fuerza en el medio político mexicano los conceptos relativos a la programación económica.”²⁶

Es importante mencionar que la consolidación de la reforma agraria y el establecimiento de un Ordenamiento Constitucional firme, fueron además instrumentos sumamente relevantes que contribuyeron a la eliminación de impuestos locales como las Alcabalas, cuestión que favoreció además, para la redistribución de latifundios, acabando con poderes regionales.

Otro factor altamente relevante en la consolidación del poder Estatal se dio en 1925:

“...con la fundación del Banco de México, ya que de manera definitiva centralizó la emisión de papel moneda y se constituyó como rector de los asuntos financieros del Estado.”²⁷

²⁵ Moreno Valle, J., “Apuntes para una historia de la Planeación en México”, *Revista de Administración Pública*, México, Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM, núm. 39, pp. 46-47

²⁶ *Ídem*.

²⁷ García Moctezuma, Francisco. *La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)*. Investigaciones Geográficas, no.71 México abr. 2010, p. 105.

Cabe destacar que 5 años después, en 1930, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación de la República, que es el primer antecedente de la planeación nacional la cual dispone que:

“Artículo 1. La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.”²⁸

Ante la publicación ya mencionada, tres años después se aprobó el primer Plan Sexenal el cual correspondía al periodo 1934-1940 elaborado por lo que fue en sus inicios el Partido Nacional Revolucionario, inspirado en una política de intervención estatal la cual tenía que ayudar a superar las dificultades económicas que se presentaban, sin embargo, dicho Plan no pudo hacer que la economía se volviera una actividad práctica, Uvalle Berrones, establece que:

“Aunque los planes sexenales de Cárdenas no se plasmaron en organismos y funciones de la administración pública, constituyen un antecedente para situar el papel que han desempeñado como medio de estabilidad políticas y de reordenación económica”.²⁹

De acuerdo con lo que menciona García Moctezuma de la primera Ley de Planeación, surgió la Comisión Nacional de Planeación adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por lo que este primer Plan Sexenal:

“... buscaba ejecutar el contenido social de la Constitución de 1917. Para ello, planteó el funcionamiento de un Estado que interviniera en el desarrollo, la gestión y la regulación de las actividades económicas y sociales del país, garantizando —al mismo tiempo— el respeto a la propiedad privada y las garantías individuales.

²⁸ *Ley sobre Planeación General de la República*. 1930

²⁹ Uvalle Berrones, J., *El Estado y la planificación...*, op. cit., p. 44.

El Plan Sexenal es un documento que muestra las intenciones de Cárdenas por cumplir con las demandas sociales postergadas por los anteriores gobiernos surgidos de la Revolución mexicana: por desarrollar materialmente el país; y por promover los intereses generales de la nación.”³⁰

Así pues, diferentes acontecimientos como:

“...la fundación de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, que muchos años después se conocería como CONASUPO, que se encargó de la comercialización de los productos agrícolas y ganaderos.”³¹

El segundo Plan Sexenal que abarcó 1940-1946, fue preparado para continuar con el anterior que, de acuerdo con el mismo Moreno Valle, refiere que este Plan:

“... buscaba cuantificar con mayor precisión los objetivos primordiales, dejando, sin embargo, en manos del presidente de la República, lo referente a su aplicación específica...a obtener una planeación integral de la economía del país.”³²

En este segundo Plan Sexenal, Manuel Ávila Camacho cambió las condiciones, ya que se centró en la industrialización y delegó en segundo plano el tema agrario. Por lo que el resultado de este plan económico fue sustentado por la Comisión Federal de Planificación Económica como lo menciona Uvalle Berrones, la cual tuvo que:

“... dirigir el estudio y hacer conclusiones, por lo menos en los problemas relativos a materias primas, producción de emergencia, equipo industrial y técnico, orientación de la producción de la posguerra, economía interamericana, coordinación económica de los organismos públicos y privados.”³³

De acuerdo con lo que menciona García Moctezuma, una vez materializada la concepción de Estado-Nación, durante el Siglo XX, bajo la óptica del modelo estatal primario-exportador, los esquemas políticos y económicos mexicanos ya

³⁰ a Presidencia de la Republica, *Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas. Gobierno de México*, 03 de mayo de 2019. (<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/plan-sexenal-de-lazaro-cardenas>)

³¹ García Moctezuma, Francisco, *La planeación del desarrollo...*, op. cit., p. 106.

³² Moreno Valle, Javier, *Apuntes para una historia...*, op. cit., p. 47.

³³ Uvalle Berrones, Javier, *El Estado y la planificación...*, op. cit., p. 45.

mencionados en párrafos anteriores, se buscó formalizar algunos aspectos que cristalizaran sus anhelos de estabilidad para 1946, haciendo notar lo siguiente:

- I. La construcción de un Estado nacional fuerte, a diferencia del endeble que había privado en la mayor parte del siglo XIX;
- II. La consolidación de la etapa de acumulación y formación social capitalista;
- III. La articulación de regiones y mercado en el territorio nacional;
- IV. El fortalecimiento del sector exportador de materias primas y productos agropecuarios en la economía mexicana; y
- V.- La consolidación de la Ciudad de México como el más importante centro financiero, industrial, comercial, y político.”³⁴

Cabe señalar que en todo esto influyeron factores como los sistemas de transporte y comunicación vigentes al momento, además de encontrar un panorama favorable derivado de una estructura agraria débil, basada principalmente en esquemas de propiedad ejidal y la amplia presencia de grupos indígenas en el país. En el mismo sentido, es necesario hacer notar que otro factor importante en la búsqueda de estas metas, fue la modernización de la infraestructura existente. Bajo este panorama:

“...la legislación jugó un papel muy importante, pues el establecimiento de la Constitución Política de los Estados Mexicanos definió el papel rector del Estado en materia de asuntos económicos y sociales, así de la organización del espacio geográfico. Cuestiones que sin duda favorecieron el tránsito al capitalismo en nuestro país.”³⁵

Durante la llamada época del Estado de Bienestar en los años comprendidos de 1946 a 1982, se desarrolló el tercer Plan Sexenal de 1946 a 1952, que favoreció la relación entre el sistema imperante y el sector empresarial:

“Todo ello, con base en beneficios importantes en apoyo a sus actividades, como, por ejemplo, las exenciones fiscales, las bajas tarifas de los servicios

³⁴ García Moctezuma, Francisco, *La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)*. Investigaciones Geográficas, no.71 México abr. 2010. pág. 103

³⁵ *Ídem*.

públicos, los subsidios, los créditos blandos y las facilidades para la exportación.”³⁶

En este periodo el Plan del presidente Miguel Alemán Valdez, Uvalle Berrones, menciona que se centró en tres medidas:

“1) crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos; 2) modifica el Artículo 27 Constitucional, señalando los límites de las tierras no objeto de afectación, facilitando con ello la existencia de empresas mercantiles en el campo y 3) amplía para la inversión privada, los créditos, y los favorece con exención de impuestos, altos subsidios y estímulos para el fomento y participación en las actividades productivas.”³⁷

El desarrollo a lo largo de las 4 décadas se apoyó en impulso de las cuencas hidrológicas y al fomento del crecimiento del sector agropecuario, reforzado por una importante inversión en infraestructura de comunicaciones y transporte.

En el periodo de 1952-1958, el presidente Adolfo Ruiz Cortínez, nuevamente reestructura la dirección administrativa de la nación, de acuerdo con las necesidades en las que recibe al país y de las que debe atender, es por ello que su política se afianzó:

“1) introduciendo una mejor programación y restricción del gasto gubernamental, lo cual no es equivalente a la formulación de un plan económico; y 2) con base en criterios financieros, se programa y restringe el monto del gasto público.”³⁸

Este gobierno se caracterizó por una tendencia de austeridad, de manera que se instrumentó el:

“Programa Nacional de Inversiones (1953–1958) que pretendía el crecimiento económico evitando recurrir, en la medida de lo posible, al financiamiento inflacionario y al aumento del déficit público, a la vez que

³⁶ Cfr., Guillén, A., *Planificación económica a la mexicana*, Nuestro Tiempo, 1983, México. Cit. por. García Moctezuma, Francisco. La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). Investigaciones Geográficas, no.71 México abr. 2010. p. 106.

³⁷ Uvalde Berrones, J., *El Estado y la planificación...*, op cit., p. 46.

³⁸ *Ibidem*, p. 47.

lograr la estabilización de precios en el mercado interno y un incremento en el porcentaje de inversión proveniente del ingreso nacional.”³⁹

Las principales estrategias instrumentadas por el Programa Nacional de Inversiones, consiguieron:

- I. Incorporación de más de un millón de hectáreas al riego,
- II. Creación del programa Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales, *Fidein*
- III. La construcción de Ciudad Sahagún en 1953, la primera localidad planeada para el establecimiento de industrias
- IV. El Programa Marcha al Mar, que pretendió el mejoramiento y/o creación de 70 puertos oceánicos.⁴⁰ Para el periodo presidencial que va de 1958-1964, el presidente Adolfo López Mateos inicia el proceso de Desarrollo Estabilizador, crea la Secretaría de la Presidencia en 1958 con la función de:

“Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo y los programas especiales que fije el presidente de la República y coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deberán hacerse.”⁴¹

Tal como afirma García Moctezuma, se puede decir que algunos gobiernos subsecuentes al tercer plan sexenal se caracterizaron por una falta de planeación apoyados en una austeridad, de manera que se orientaron por medio de políticas públicas, como las adoptadas por el secretario de la Presidencia, de 1958, quien se encargó de funciones relativas a la planeación, como fueron:

- i. “Elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo,

³⁹ García Moctezuma, F., *La planeación del desarrollo...*, op. cit., p. 106.

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ Uvalle Berrones, J., *El estado y la planificación...*, op. cit., p. 47.

- ii. Planear obras y su aprovechamiento,
- iii. Proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades, y
- iv. Planear, coordinar y vigilar la inversión pública, los organismos descentralizados y las empresas paraestatales.”⁴²

Es de mencionarse que algunos de los pasos orientados a la planeación, adoptados por los diferentes gobiernos de la época, se cristalizaron en la Ley Federal de Planeación de 1963, la cual presenta:

“...una iniciativa de Ley Federal de Planeación, pero no es discutida en el Congreso. Es hasta 1971, cuando por medio de decreto, se integran los comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico en los Estados (Coprodes), que una década después se transformarían en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (los actuales Coplades).”⁴³

El periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz de 1964-1970, se caracterizó por una:

“...filosofía planificadora de la Alianza para el Progreso... La planeación económica aspira la utilización óptima de los recursos de que dispone el país, para elevar al máximo posible la tasa de crecimiento del producto nacional y superar los niveles de vida. La reforma administrativa, por su lado, aspira a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública, de manera que pueda alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia posible... resultan dos procesos distintos que persiguen un objetivo común: mejorar las condiciones de vida de los mexicanos”.⁴⁴

Para concluir el análisis de los periodos presidenciales que se caracterizaron por competir con el tema económico y organización de la planeación después de 1940

⁴² DOF, Diario Oficial de la Federación, Talleres Gráficos de la Nación, 24 de diciembre, México, 1985. Cit. por. García Moctezuma, F., *La planeación del desarrollo...*, op. cit., p. 106.

⁴³ Rangel, Antonio. “La planeación en México: una historia de ensayo y error”. *El Universal*, Querétaro. 2 de noviembre de 2016. (<http://www.eluniversalqueretaro.mx/content/la-planeacion-en-mexico-una-historia-de-ensayo-y-error>)

⁴⁴ “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana”, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, pág. 15. Cit. por Uvalle Berrones, R., *El Estado y la planificación...*, op cit., pp. 48-49.

que demandaba el contexto internacional al propio país, tenemos al gobierno de Luís Echeverría Álvarez de 1970-1976, quien sustituyó el modelo de desarrollo estabilizador por el modelo de Desarrollo Compartido, haciendo una serie de reformas administrativas dejando de lado la planeación económica, tales fueron los casos de los siguientes programas:

“Programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, bases legales, recursos materiales, recursos humanos, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental, organización sectorial y regional. Para organizar, instrumentar y ejecutar el programa de reforma administrativa...”⁴⁵

Cada uno de los planes económicos que se generaron de acuerdo con Uvalle Berrones, tiene como objetivo “reducir” la incertidumbre económica en la sociedad. Es por ello, que en los siguientes párrafos se presenta un análisis de los elementos que caracterizan en la actualidad el Plan Nacional de Desarrollo.

1.7. Elementos característicos del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es una herramienta del poder ejecutivo, que marca una ruta en la organización de las políticas estatales, sin embargo, es importante comprender que este instrumento encaja en el sistema jurídico, como parte de las disposiciones que determinan el sentido de las decisiones de la administración pública. En este sentido, es importante comprender que el Plan debe responder a los lineamientos que establece la legislación mexicana.

“La Constitución se encuentra en el tope jerárquico de las leyes, como una ley suprema del Estado y la cual se constituiría en la norma base del ordenamiento jurídico; se pretende establecer, una especie de modelo para que los actos emanados por las autoridades, por el poder legislativo o con la firma de tratados, no contradigan la norma fundamental.”⁴⁶

⁴⁵ *Ídem.*

⁴⁶ Ortega García, R. *Ley suprema y derechos humanos en México. Boletín mexicano de derecho comparado*, vol.47 no.141, 2014. pp. 965-985.

En ese sentido, la supremacía constitucional también implica la concepción de instituciones como el control constitucional, que busca velar por declarar inválidas las disposiciones legales o actuaciones funcionariales, que discrepen y contravengan con los preceptos establecidos en la Constitución, como es el caso del siguiente artículo:

“Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”⁴⁷

En sintonía con lo anterior, Fix Zamudio señala que:

⁴⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 26.

“... para que la constitución pueda desempeñar su papel clave en el orden jurídico, estatal y político, es preciso que se le reconozca cuando menos dos principios fundamentales, a saber: el principio de supremacía y el principio de inviolabilidad”.⁴⁸

El principio de Supremacía como ya se señaló, refiere a que la Constitución es la principal norma del ordenamiento jurídico; por su parte, el principio de inviolabilidad, íntimamente relacionado con el de la supremacía constitucional, refiere a que todas las demás normas deben adecuarse a los preceptos de la Constitución para considerarlas válidas.

“La teoría de la estructura escalonada del orden jurídico es de fecundas consecuencias para el problema de la interpretación. Ésta es un procedimiento espiritual que acompaña todo el proceso de la creación jurídica en su desenvolvimiento de la grada superior hasta las gradas inferiores —determinadas por las superiores”.⁴⁹

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos describe en su artículo 133 la organización de la Pirámide Kelseniana:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.⁵⁰

Así pues, la redacción del artículo 133, refleja la ubicación del ordenamiento constitucional de la jerarquía normativa, aunque se debe reconocer que la misma resultó una cuestión contradictoria a grado tal, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió pronunciarse en la contradicción de tesis 293/2011:

⁴⁸ Fix Zamudio, H., *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México, 2009: UNAM. p.68.

⁴⁹ Ordóñez Cifuentes, J. E., “Geometría y Derecho: La Pirámide Kelseniana y el círculo en el Derecho de los pueblos de Abya Yala”. En M. C. Macías Vázquez, & M. Ángeles Hernández, *Estudios en Homenaje a José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes*, México, 2013, UNAM. p.612.

⁵⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 133.

“...en la que aclaró las cuestiones controvertidas sobre la jerarquía normativa, especialmente las referentes a su relación con los tratados internacionales.”⁵¹

En este tenor, la especificidad de la Ley de Planeación en su carácter de norma que emana del ordenamiento constitucional establece las bases para la conformación del Plan Nacional de Desarrollo, disposiciones a las que debe sujetarse la actuación del Ejecutivo en la materia.

“Artículo 21. El Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado en los términos presentados por el Presidente de la República.

La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión consistirá en verificar que dicho instrumento incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el Plan Nacional de Desarrollo no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al Presidente de la República, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquélla para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales.

La vigencia del Plan no excederá del periodo constitucional del Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales.

⁵¹ Castañeda, M. “Comentario a la contradicción de tesis 293/2011 Resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México. Parámetro de control de regularidad y Jurisprudencia Interamericana”. En M. Castañeda, *El principio Pro persona*. México, 2015, CNDH, p.161.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

El Plan se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo no mayor a 20 días naturales contado a partir de la fecha de su aprobación.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.⁵²

Tal como se ha descrito, se debe hacer notar la trascendencia de los planes frente a las determinaciones internacionales que se han adoptado a nivel internacional, pues de acuerdo con lo que establece el artículo 21 de la Ley de Planeación, los planes deberán comprender e incluir las disposiciones internacionales que se han signado como compromisos a largo plazo, como los supuestos descritos por las agendas internacionales y los tratados relacionados con el desarrollo regional o universal.

Cabe además hacer notar, la relevancia de la intervención de la Cámara de Diputados como órgano revisor, pues en su condición de representante de los intereses de la población, atiende instituciones de carácter gubernamental y, por tanto, competencia de la autoridad administrativa. En este sentido, se hace importante distinguir que esta disposición gubernamental de alcance meramente interno representa una facultad del ejecutivo que deberá ceñirse a las disposiciones que establezca la jerarquía normativa del marco jurídico nacional.

1.8. Análisis de los Planes Nacionales 2007-2012, 2013-2018 y 2019-2024

Para dar paso al análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se realiza un análisis de los programas sociales de los dos sexenios previos que abarcan

⁵² *Ley de Planeación*. Art. 21

del 2006-2012, 2012-2018, con el fin de dar un punto de vista sobre los avances y retrocesos que se han permitido y se consolida con el plan actual.

Figura 1. Comparativa seccional de Planes Nacionales de Desarrollo a partir de 2007-2024

| COMPARACIÓN DE SECCIONES DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DESDE 2007 | | |
|---|--|--|
| 2007-2012 Felipe Calderón Hinojosa | 2013-2018 Enrique Peña Nieto | 2019-2024 Andrés Manuel López Obrador |
| Ejes Rectores | Metas Nacionales | Ejes Rectores |
| 1. Estado de Derecho y seguridad 2. Economía competitiva y generadora de empleos 3. Igualdad de oportunidades 4. Sustentabilidad ambiental 5. Democracia efectiva y política exterior responsable | I. México en Paz II. México Incluyente III. México con Educación de Calidad IV. México Próspero V. México con Responsabilidad Global | 1) Justicia y Estado de Derecho 2) Bienestar 3) Desarrollo Económico |
| Premisa Básica | Estrategias Transversales | Ejes Transversales |
| Desarrollo Humano Sustentable | i) Democratizar la productividad ii) Gobierno cercano y moderno iii) Perspectiva de género | 1) Inclusión e igualdad sustantiva 2) Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública 3) Territorio y desarrollo sostenible |
| <i>Vigilancia Ciudadana</i> | | <i>4 de marzo de 2019</i> |

Fuente: tomado de Preciado Magaly. “El Próximo Plan Nacional de Desarrollo para México”. *Vigilancia Ciudadana*. (<https://vigilanciaciudadanablog.wordpress.com/2019/03/04/el-proximo-plan-nacional-de-desarrollo-para-mexico/>)

En la figura 1, se observa la estructura en metas y estrategias, reconocidas importantes en su momento para cada sexenio. Como se sabe, cada uno de ellos tuvieron su propia visión, el primero de este análisis del 2007; Un México hacia el año 2030 con una familia y patrimonio seguro, un país de leyes, economía competitiva, país con desarrollo sustentable y democrático, el segundo, del 2013; Llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio tomando en cuenta factores como: el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, educación, participación política y seguridad, y por último el del 2019; Transformar la vida pública del país para lograr un mayor bienestar para todos y todas.

En el siguiente apartado se presenta el análisis de las políticas y el impacto que tuvieron durante su periodo.

1.8.1. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Para la elaboración de este Plan, se consideró la Participación Ciudadana que desde la idea del propio presidente Felipe Calderón Hinojosa, es considerada como:

“El cuarto eje rector es: institucionalizar la participación ciudadana en el combate a la corrupción y en la mejora de la transparencia. La colaboración de la sociedad es esencial para ganar la batalla contra las malas prácticas gubernamentales...”⁵³

Figura 2. Elementos que integraron el PND 2007-2012

⁵³ Pereyra, Jaina. “La ideología en el discurso presidencial”. *Este País*. 2020.
(https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/mascaras-ideologicas/la-ideologia-en-el-discurso-presidencial/)

| FIGURA 5 | | Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Felipe Calderón) |
|--------------------|--|--|
| Estructura | 1.- Desarrollo Humano Sustentable | |
| | 2.- Estado de Derecho y Seguridad | |
| | 3.- Economía competitiva y generadora de empleos | |
| | 4. Igualdad de oportunidades. | |
| | 5. Sustentabilidad ambiental | |
| | 6. Democracia efectiva y política exterior responsable | |
| Visión | <i>Un México hacia el año 2030 con una familia y patrimonio seguro, un país de leyes, economía competitiva, país con desarrollo sustentable y democrático.</i> | |
| Objetivos | 1. Garantizar la seguridad nacional, asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia. | |
| | 2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho. | |
| | 3. Alcanzar un crecimiento sostenido acelerado. | |
| | 4. Tener una economía competitiva. | |
| | 5. Reducir la pobreza extrema. | |
| | 6. Reducir las brechas sociales, económicas y culturales. | |
| | 7. Garantizar los derechos de los ciudadanos. | |
| | 8. Asegurar la sustentabilidad ambiental. | |
| | 9. Consolidar un régimen democrático. | |
| | 10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado. | |
| Estrategias | 1. Plantear una estrategia integral de política pública, para enfrentar los retos multinacionales del país. Además reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas. | |
| | 2. Establecer un Desarrollo Humano Sustentable, logrando la transformación política del país. Combatiendo la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia. | |
| | 3. Fortalecimiento de la comunidad familiar, para fomentar la solidaridad. Sobre todo mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad. | |
| | 4. Promover la modernización integral de México, para transformar la cultura ambiental de nuestra sociedad. | |
| | 5. Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir monopolios. Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica, para incrementar la productividad de la economía nacional. | |
| | 6. Converger y optimizar los programas y recursos, que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reduzcan la pobreza. | |
| | 7. Mejorar la productividad laboral, a través de la organización, capacitación y asistencia técnica. | |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del PND 2007-2012

Fuente: tomado del "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, Programas e Indicadores". En *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. 2007, Pág. 16. (<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>)

Los programas relacionados al desarrollo social que caracterizaron a este sexenio, se enlistan en lo siguiente:

- Sexenio comúnmente referido como la guerra contra el narco (lo que dejó cifras de violencia).
- Estrategia: Vivir Mejor (igualar oportunidades y garantizar una vida digna para todos los mexicanos).
- Oportunidades, Seguro Popular y 70 y Más (el primero, consideró un apoyo económico en becas y alimentación para niños en edad escolar, el segundo considerando la afiliación y la atención médica para familias logrando para el 2011 una afiliación de 49.1 millones y el tercero, para la atención de adultos mayores alcanzando una cobertura a 108% para el 2011).

- Se implementó el “Sistema de Evaluación del Desempeño” emitido por la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, para la implementación de un nuevo Proceso Presupuestario con la finalidad de dotarlo de la *certeza jurídica y transparencia* necesarias para promover el uso eficiente, eficaz y transparente de los Recursos Públicos y la rendición de cuentas a la población).⁵⁴

La propuesta de este Plan Nacional de Desarrollo y su Visión México 2030, así como para el cumplimiento de la Visión México 2030 y La Prospectiva 26 nos permite:

“...identificar un futuro deseable y además poner en consideración las condiciones que son necesarias para poner en marcha desde el presente; donde se pueda superar la situación precaria en que vive un porcentaje de la población del país, otorgando además oportunidades a la población en general, como resultado de darle un papel más protagónico a la inversión en educación y progreso tecnológico...”⁵⁵

Sin embargo, al concluir el periodo presidencial la meta para un 2030, quedó en el aire dando paso a un nuevo periodo que traería sus propias estrategias.

1.8.2. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En el mismo tenor, con el análisis del sexenio anterior, el gobierno de Enrique Peña Nieto consideró que la participación ciudadana se centra en:

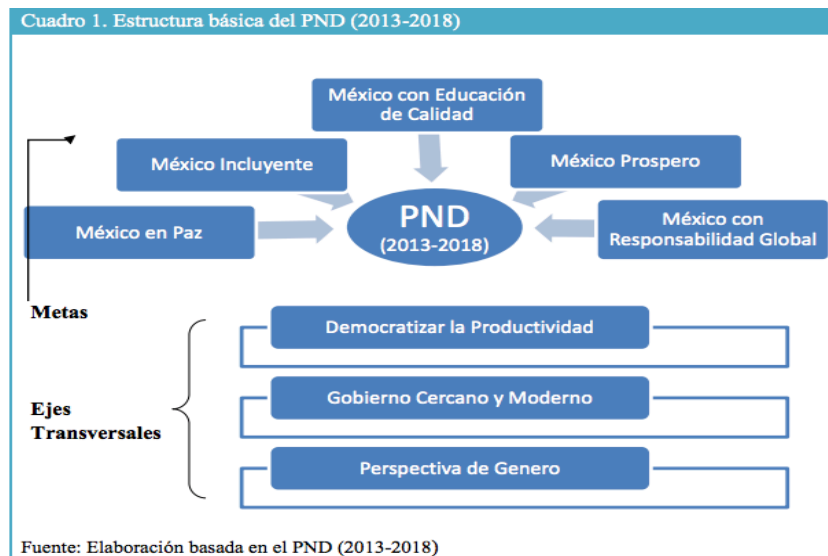
“...fruto de la activa participación de la sociedad civil organizada de académicos y de expertos, en favor de la honestidad, la integridad y la rendición de cuentas. La corrupción es un reto de la mayor magnitud, que requiere acciones de la sociedad y de las instituciones, y estoy convencido de que tiene solución... El sistema que estamos construyendo es único.

⁵⁴ Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. “Cinco sexenios de política social en México”. *Revista de Estudios Políticos*, 188, 2020, pp. 177-178. (file:///C:/Users/Acer/Downloads/Dialnet-CincoSexeniosDePoliticaSocialEnMexico-7441699.pdf)

⁵⁵ Cabrera Méndez, A., Puig López, G., y Valdez Alejandro, F.J., “Análisis del Plan Nacional de Desarrollo: Una visión prospectiva”. *XV Congreso Internacional de Contaduría, Administrativa e Informática*. 2008, p. 25. (<http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xv/docs/179.pdf>)

Nació de los ciudadanos, será presidido por los ciudadanos y servirá a los ciudadanos. Crea instituciones fuertes y autónomas para prevenir y castigar la corrupción.”⁵⁶

Figura 3. Elementos que integraron el PND 2013-2018



Fuente: toma de Buendía García, Rafael. “Avances y Resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.” *El enfoque México Próspero*. 2016, pág. 8. (<http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C-EstudioC29n1816-160905.pdf>)

En esta Administración, como se aprecia en la figura 4, se plantearon metas con base en indicadores de desempeño en congruencia con el PND y los Programas Sectoriales.

Los programas de desarrollo social que caracterizaron a este sexenio se enlistan de la siguiente manera:

- Cruzada Nacional contra el Hambre, Prospera y Seguro de Vida para Jefas de Familia. (el primero estrategia basada en la coordinación de programas o acciones entre distintas instancias y niveles de gobierno para atender las condiciones de pobreza extrema y los problemas alimentarios, sin embargo, sólo se alcanzó el 25% de sus metas, el

⁵⁶ Pereyra, J. *La ideología en el discurso...*, *op cit.*, ídem.

segundo, presento maduración, por lo que también fue conocido como PROGRESA, después como Oportunidades, el cual tuvo como principal sustento su propio nombre; es decir, propiciar la inclusión; esto es, procurar la vinculación de sus beneficiarios con otros programas sociales, de crédito y laborales. Así, el Prospera contó con cuatro componentes: alimentación, salud, educación e inclusión y el tercero, surge a partir del reconocimiento de que uno de los grupos más vulnerables eran las familias dirigidas por mujeres).

- SEDESOL construyó el Sistema de Información Social Integral para fusionar tres subsistemas previos de beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno, lo cual permitió mayor precisión de la focalización de acciones en el ámbito del desarrollo social.
- En la política social de este período se evidenciaron también dos fallas graves: la manipulación en las mediciones de la pobreza y el abuso en el manejo de los recursos públicos, cifras analizadas por el CONEVAL.
- Así, con reclamos sobre sus prácticas de ineficiencia y tergiversación, el sexenio de Peña Nieto concluyó el 1 de julio de 2018.⁵⁷

Nuevamente al terminar el periodo de este sexenio, se presenta un cambio radical que nos demuestra que el llevar un tema de continuidad, no es permitible, se trata de ejercer voluntad y protagonismo político.

1.8.3. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

La participación social, también se hizo presente para el actual Plan Nacional de Desarrollo presentado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, haciéndolo para toda la nación:

⁵⁷ Martínez Espinoza, M.I., *Cinco sexenios...*, op cit. pp. 179-182.

Figura 4. Elementos que integran el PND 2019-2024



Fuente: tomado de *Programa Nacional Hídrico 2019-2024*.
(https://www.cmic.org.mx/servicios/conferenciauscmic/ponencias/PNH_en_CMIC_v11.pdf)

Los diversos programas sociales, que se articulan a partir del actual Plan Nacional de Desarrollo, proponen las estrategias de implementación que podrán llevar a la materialización de las expectativas del gobierno. En el presente apartado se realiza una descripción de los programas que se desprenden del Plan formulado para el sexenio 2018-2024.

Entonces bien, será menester describir las características de los programas sociales para identificar sus aciertos y falencias que ya se pueden observar.

- Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

“Da un apoyo universal a mujeres y hombres de más de 68 años en todo el país. La mayor parte de ellos se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social que les garantice una vejez digna y plena. Según datos oficiales solo 23 por ciento de las mujeres y 40 por ciento de los hombres tienen acceso a una pensión contributiva. Pero lo más grave es que 26 por ciento de las personas adultas mayores no tienen ni pensión contributiva ni apoyo de programas sociales. El apoyo económico se entrega de manera directa -sin intermediarios- mediante el uso de una tarjeta bancaria. En las comunidades indígenas del país, la edad mínima para inscribirse en el programa es de 65 años. Lo mismo ocurre en el caso de

personas mayores de 65 años que se hayan inscrito en el Padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores activos a diciembre de 2018. Para 2019, el monto del apoyo económico es de mil 275 pesos mensuales y se entrega en forma bimestral mediante depósito directo en tarjeta bancaria.”⁵⁸

Una de las prioridades del gobierno 2018-2024, es el apoyo a los grupos de riesgo y la población vulnerable, bajo esta determinación, la implementación del presente programa establece la dotación de recursos de manera directa a los beneficiarios. La determinación del incremento en la edad para acceder a los beneficios que otorga el presente programa fue una medida que impactó de forma negativa en la imagen del gobierno, pues el incremento de 3 años en la edad mínima para inscribirse al programa a diferencia de los apoyos de la misma naturaleza que se otorgaban en administraciones anteriores, representó una importante disminución de beneficiarios.

- Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad

“Apoya a niñas, niños y jóvenes de hasta 29 años que tienen discapacidad permanente, así como a personas con discapacidad de 0 a 64 años que vivan en comunidades indígenas. Más de la mitad de las personas con discapacidad se encuentran además en situación de pobreza. Con este programa el gobierno de la república busca la vigencia efectiva de los derechos de niñas, niños, jóvenes e indígenas con discapacidad, así como eliminar la marginación, la discriminación y el racismo de las y los mexicanos con discapacidad. El monto del apoyo económico es de 2 mil 250 pesos bimestrales y se entrega en forma bimestral mediante depósito directo en tarjeta bancaria.”⁵⁹

⁵⁸ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Disponible en: (<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>)

⁵⁹ *Ídem*.

Con el mismo objetivo, de buscar ofrecer a los grupos vulnerables condiciones de bienestar social, el presente programa ofrece apoyos a personas con discapacidad. En concordancia con los demás programas, la distribución directa del recurso es una de las constantes que se realiza por medio de depósitos bancarios.

La implementación del presente Plan, representa una importante distribución de recursos que, en muchos casos, han implicado la disminución de recursos en mecanismos de asistencia que podrían prestar un servicio más eficiente, frente a la deficiente administración de recursos por medio de una distribución directa.

- Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez

“Está dirigido a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema y que estudien en una escuela pública, desde Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior. Está limitado a una beca por familia y el apoyo es de 800 pesos mensuales que serán entregados de manera bimestral al beneficiario, ya sea mediante depósito en tarjeta bancaria, con una orden de pago en sucursales o, cuando no haya otra forma, en efectivo en mesas de pago. En el caso de los niños, el apoyo se entregará a sus padres o tutores. La duración será la misma que la del ciclo escolar (cinco bimestres) y los beneficiarios deberán reincorporarse anualmente al programa.”⁶⁰

Una de las máximas de todos los gobiernos es la idea de luchar contra los diversos contextos de corrupción que se describían en administraciones anteriores, especialmente en el manejo de los recursos. Uno de los principales focos de corrupción, precisamente se encontraba en la distribución de becas escolares, donde existían criterios poco claros para la atribución y administración de los recursos.

El otorgamiento y manejo de estos apoyos han sido de los más discutidos por la opinión pública, pues se hicieron evidentes en muchas ocasiones, ejemplos del uso

⁶⁰ *Idem.*

que los destinatarios realizan con los recursos, que si bien es cierto que constituyen un beneficio del que se han hecho acreedores, también lo es, que la administración de este, resulta discutible a la luz de las distintas manifestaciones públicas de despilfarro de parte de los beneficiarios del recurso.

- Jóvenes Construyendo el Futuro

“Tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 mil 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que les permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral. La capacitación tendrá una duración máxima de doce meses. La relación entre becarios y tutores no se considerará de carácter laboral. Los becarios reciben un apoyo mensual de 3 mil 600 pesos que se entrega directamente y de manera igualitaria entre mujeres y hombres. Los becarios reciben, además, por medio del IMSS, un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa. Los becarios no deben realizar labores como asistentes personales, de seguridad privada, veladores, promotores de partidos políticos ni trabajo doméstico.

Pueden participar como tutores empresas de todos los tamaños y sectores; personas físicas como: plomeros, electricistas, artesanos y profesionistas; instituciones públicas tales como secretarías, municipios, gobiernos locales, poderes legislativo y judicial, órganos autónomos o desconcentrados y organismos internacionales; organizaciones de la sociedad civil; universidades, sindicatos, escuelas, hospitales y museos, entre otras.”⁶¹

⁶¹ *Ídem.*

La determinación de entregar este tipo de beneficios fue una de las decisiones más controvertidas para el gobierno federal, toda vez que los destinatarios de estos no encajan en el perfil de los grupos vulnerables descritos en los programas anteriores. La entrega de los recursos a los destinatarios del presente programa ha implicado una importante cantidad de críticas para la administración pública, pues mientras las condiciones laborales y las políticas orientadas al empleo en el país atraviesan momentos complejos, los grupos beneficiarios de la presente ayuda se ven favorecidos precisamente derivado de la falta de empleo.

Esta medida ha sido duramente castigada por la opinión pública, pues pareciera que el gobierno optara por otorgar recompensas a quienes no han buscado oportunidades de desarrollo, mientras impone sanciones a quienes buscan salir adelante contribuyendo al desarrollo nacional con su fuerza de trabajo.

- Jóvenes escribiendo el futuro

“Es un programa nacional dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se dará prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, a hombres indígenas y afrodescendientes, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se dará un apoyo de 4 mil 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar (cinco bimestres) y tendrá como requisitos que la institución educativa tenga el expediente escolar completo del becario, que éste tenga un número de matrícula y un grupo asignado y que asista a clases con regularidad. Los becarios podrán inscribirse anualmente en tanto concluyen su educación

superior, con el límite máximo del número de años previsto en el plan de estudios de la carrera que cursen.”⁶²

Este programa tiene como objetivo apoyar a los jóvenes que se encuentran cursando estudios en los diferentes sistemas nacionales de educación superior. En la etapa descrita, se propone principalmente para los estudiantes de algunas universidades concretas, principalmente orientadas al desarrollo de ciencias relacionadas con el desarrollo del campo mexicano, con formación técnica y de carácter público.

A diferencia del programa Jóvenes Construyendo el futuro, el presente programa ofrece a los estudiantes de las universidades descritas un apoyo económico que busca ofrecer oportunidades que garanticen la permanencia de los beneficiarios en las instituciones superiores hasta la culminación de sus estudios correspondientes.

- Sembrando vida

“Es un programa dirigido a las y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral. Cubre los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, los cuales combinan la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, se incentivará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país. Se otorgará apoyo económico a sujetos agrarios mayores de edad, que habiten en localidades rurales y que tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Los beneficiarios recibirán un

⁶² *Ídem.*

apoyo mensual de 5 mil pesos, así como apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales. Los técnicos del programa compartirán conocimientos y experiencias con los campesinos y aprenderán de la sabiduría de las personas que han convivido con la naturaleza y con el territorio.”⁶³

El programa constituye un apoyo de carácter agrario, que busca el fomento del desarrollo de las actividades en el sector. Este programa, propone la distribución directa del recurso, que, bajo la práctica de administraciones anteriores, se realizaba por medio de organismos diversos, mismos que se buscan eliminar como parte de la lucha contra la corrupción emprendida por el gobierno federal.

Este apoyo económico, entregado de forma directa a los destinatarios ofrece en cierta medida la posibilidad de garantizar que el recurso llegue de manera íntegra a los beneficiarios, sin embargo, la disposición del éste sigue quedando de manera directa al arbitrio de los sujetos agrarios que lo reciben.

- Programa Nacional de Reconstrucción

“Está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos, y se aplica en Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se prioriza la atención a quienes habiten en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia, y considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación por el número de inmuebles en la localidad, y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas. El programa es operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción, creada mediante decreto presidencial, es encabezada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y participan en ella las Secretarías de

⁶³ *Ídem.*

Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud, Cultura, Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Está a cargo de la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. Para la realización de los proyectos y acciones se promoverá la participación de profesionistas, instituciones académicas, pequeñas empresas, cooperativas, trabajadores de la construcción y de servicios, privilegiando la participación de empresas y profesionistas de la entidad correspondiente, así como de la mano de obra de las localidades en las que se llevarán a cabo los proyectos y acciones del programa, cuando no se trate de actividades de alta especialización para recuperar y preservar el patrimonio cultural de la Nación. En todos los casos se buscará contribuir al fortalecimiento de la economía local. Este programa tiene un presupuesto de ocho mil millones de pesos que serán ejercidos por las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (cinco mil 600 millones) y Educación Pública, Salud, y Cultura (800 millones cada una).⁶⁴

El programa descrito resulta parte importante de los recursos para la reconstrucción de las comunidades afectadas por los sismos del mes de septiembre de 2017. Estos beneficios aplican para los habitantes de zonas con mayor concentración de daños, en busca de aportar en el restablecimiento de sus condiciones de vida.

La distribución de los recursos instrumentados en este programa ha generado también una serie de críticas interesantes, toda vez que, hasta este año (2022), se pueden registrar marchas de grupos de vecinos que no se han visto beneficiados por los fondos correspondientes. En este sentido, los grupos y asociaciones de vecinos de algunas zonas de la Ciudad de México buscan recibir aún apoyos para la reconstrucción de sus viviendas.

- Programa Nacional de Reconstrucción

⁶⁴ *Ídem.*

“Hemos comenzado el Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda en 14 municipios del país, tanto en ciudades de la frontera norte como en polos de desarrollo turístico, para aminorar el contraste entre zonas con hoteles de gran lujo, desarrollos urbanos exclusivos y colonias marginadas. Se realizarán obras de rehabilitación y/o mejoramiento de espacios públicos.

El programa abarca ciudades fronterizas como Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros; así como colonias marginadas de cuatro puntos turísticos: Los Cabos, Bahía de Banderas, Acapulco y Solidaridad.

La vivienda social será una prioridad y se realizarán miles de acciones de mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda. Solo este año se van a reestructurar 194 mil créditos del Infonavit, lo que va a beneficiar a miles de familias trabajadoras.”⁶⁵

Considerando el tema central de modernización, priorizarlo desde las ciudades, se torna como una estrategia crucial.

- Tandas para el bienestar.

“Un millón de pequeños negocios recibirán el beneficio de un crédito a la palabra para la adquisición de insumos y herramientas. El objetivo de este programa es mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social. Los créditos iniciales serán de 6 mil pesos y al término de un año, si el crédito ha sido pagado, el beneficiario podrá acceder a otro préstamo por 10 mil pesos; en el siguiente ciclo la cantidad a financiar será de 15 mil pesos y el tope máximo será de 20 mil pesos. El gobierno federal dispone de seis mil millones de pesos para financiar este programa.”⁶⁶

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Íbidem.*

El programa de tandas es un esquema de financiamiento para micro empresas que permite generar en un plazo corto, la adquisición de créditos de distintos montos, que permitan fortalecer la economía en condiciones de justicia social.

El acceso a una cantidad tasada de créditos representa una importante limitación, pues el desarrollo de las actividades de los pequeños negocios beneficiados a razón del monto de los créditos implica limitaciones instrumentales de suma importancia. Por otro lado, cabe señalar que las cantidades que comprenden los montos de los créditos implican préstamos que en ciertas condiciones no determinan un desarrollo significativo para los negocios beneficiados.

Los programas sociales propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se organizan de acuerdo a expectativas gubernamentales que si bien, parten de una propuesta de un gobierno que enarbola la bandera de la austeridad desde diferentes denominaciones, se debe hacer notar que, en el desarrollo de su gestión, ha habido sucesos que proyectan inconsistencias desde diversos puntos de vista. Por una parte, se hace referencia a medidas que proponen una austeridad gubernamental, pero por otra, se denota una laxitud en la adopción de medidas y el control de la gestión de los recursos.

1.9. Perspectiva actual del Plan Nacional de Desarrollo

Si bien para la planeación actual se ha tenido que basar en un diagnóstico de los problemas sociales que han hecho posible la intervención e inclusión de los diferentes organismos que lo conformaron, al tiempo presente del desarrollo de este estudio, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, han transcurrido ya tres años desde su implementación y su aplicación ha dejado mucho que desear y de qué hablar.

Tal es el caso del propio análisis de Ríos Ruíz, quien comenta en su estudio Consideraciones en torno al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2026, exponiendo lo siguiente:

“El PND 2019-2024 como documento que debe recoger las estrategias para planificar, conducir y orientar las acciones públicas encaminadas a lograr el

desarrollo social nacional, se limita a enunciar una serie de ambiciosos objetivos, pero no establece cómo es que habrán de materializarse y cómo se evaluará el desempeño de los mismos; habla de crecimiento, austeridad, lucha contra la corrupción, disciplina fiscal, cese de endeudamiento, creación de empleos y una serie de acciones más, sin que se diga cómo es que cada uno de esos anhelos serán hechos realidad, es decir, no se señalan acciones concretas, el desarrollo del documento carece de una valoración objetiva de las circunstancias en que se diagnostica la situación nacional, lo que da un sentido de subjetividad en el tratamiento de los temas.”⁶⁷

Las políticas públicas que contiene el presente Plan no tiene definidos objetivos, el gasto destinado, los tiempos para ver resultados efectivos, ni tampoco nos da a conocer los procesos que permitirán su evaluación sobre el avance en su cumplimiento que nos permita conocer de manera gradual su aplicación a los sectores determinados.

Y es que si lo vemos de manera objetiva el Plan se aparta totalmente del desarrollo sostenible, del campo mexicano, y es que, si volteamos a ver a nuestro país vecino, Estados Unidos de América tiene a:

“La Agencia de Servicios Agrícolas (Farm Service Agency, FSA) es una agencia del Departamento de Agricultura de los EE. UU. (US Department of Agriculture, USDA), que presta servicios a todos los productores agrícolas, ganaderos y sus socios agropecuarios mediante programas eficaces y eficientes para todos los estadounidenses. La agencia les proporciona a los productores agrícolas de los Estados Unidos una sólida red de contención mediante la administración de programas de productos básicos agrícolas y de protección contra desastres.”⁶⁸

⁶⁷ Ríos Ruíz, A. A. *Consideraciones en torno al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Ius Comitiális*, ISSN 2594-1356, Año 2 Número 4, julio-diciembre 2019, p. 45

⁶⁸ *Programa de la Agencia de Servicios Agrícolas*, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Agencia de Servicios Agrícolas julio 2015. (https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdafiles/Outreach/pdfs/Translated_Fact_Sheets/FSA%20Programs%20Fact%20Sheet_ES-US.pdf)

Esta es una muestra de que el apoyo al campo es completamente permanente, sin embargo, aquí el tema se reduce a créditos temporales, sin un verdadero crecimiento continuo. Una revaloración y reajuste de estrategias a lo que funciona y lo que no.

En temas de salud, como parte principal de los Derechos Humanos, el plan se deslinda de una programación democrática, violentando en sí el propio Derecho, es entonces que el Plan Nacional de Desarrollo no debe verse sólo como un documento que contenga principios teóricos, sino, debe centrarse en la *praxis*, con acciones concretas dónde se refleje un profundo sostenimiento de este y otros derechos con un cambio real en su aplicación, operación y programación.

Y claramente el ejecutivo ha convertido el Plan en un mero discurso, dejando ver a todas luces que ha perdido de vista la manera en cómo se debe distribuir el recurso público de la nación, sin embargo, por el mero discurso irreal y centrado en falsas ilusiones a sus gobernados y dado el poco o nulo acceso a información fidedigna en materia financiera y legal, con la que el ejecutivo federal guía la política nacional de planeación del Estado, no impide la exigibilidad que dicho Plan propone para el periodo que abarca 2019-2024 concretamente, como veremos más adelante por un estado presidencialista.

Capítulo II. Perspectiva jurídica de la Planeación Nacional, el Derecho administrativo del PND

Este capítulo estará organizado de la siguiente manera, primeramente, se analizan los principios del Derecho Constitucional Económico, se retoma a la Teoría del Estado de Derecho como el instrumento que permitirá analizar el tema de planeación, a partir de ello, se presenta a la planeación, pero una planeación política partiendo del cómo, por qué y para qué. Se considera el papel de la responsabilidad jurídica del presidente de elaborar y promulgar el PND como parte del acto jurídico de la administración. Y por último, la importancia de los Derechos Humanos como parte central del Plan Nacional de Desarrollo.

2.1. Principios del Derecho Constitucional Económico

Para adentrarnos en nuestro análisis de la planeación, se considerará un elemento principal que la hace posible y me refiero al Derecho Constitucional Económico. Para ello analizo las siguientes definiciones:

“El Derecho constitucional económico puede definirse como el conjunto de normas y principios que, recogidos en la Constitución, tienen efecto patrimonial sea para el Estado, para los individuos o para ambos.”⁶⁹

Masbernat, es su análisis *Derecho Constitucional Económico. Garantías Económicas, Doctrinas y Jurisprudencia*, establece que son:

“... las normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica.”⁷⁰

⁶⁹ Vizcaíno López, Ma. T., *EL Derecho constitucional económico y sus principios en el Estado mexicano*, Universidad Latina de América, Revista Jurídica, (<https://ti.unla.edu.mx/iusunla20/reflexion/derecho%20constitucional%20economico%20y%20sus%20prin.htm>)

⁷⁰ Masbernat, Patricio. (2001). *Derecho Constitucional Económico: Tomo I Garantías Económicas, Doctrina y Jurisprudencia* Fernando Vohringer, Arturo, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1 Edición, 2000, 252 Páginas. *Ius et Praxis*, 7(2), p. 502. (<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122001000200025>)

Y, por último, presento la idea de Castillo Calle quien lo define como:

“... las normas e instrumentos jurídicos a través de los cuales el Estado dirige la actividad económica, fundamentalmente la Constitución económica.”⁷¹

Las tres definiciones que se presentaron, tienen estrecha relación cuando se refieren al orden económico público que dará estructura y funcionamiento a las disposiciones económicas de un Estado.

De tal manera, como lo establece Vizcaíno en su análisis ya mencionado, en México, a partir de la entrada al neoliberalismo, es decir en la década de los ochenta se asentó la libertad económica, representada por la promulgación de diversas leyes secundarias y en el surgimiento de instituciones, como la autonomía del Banco de México, la promulgación de la *Ley Federal de Competencia*, el establecimiento de la Comisión Federal de Competencia Económica, la reprivatización de la banca, se reforma la regulación de la materia de telecomunicaciones por satélite, de las áreas estratégicas, de explotación exclusiva de la nación, a las áreas prioritarias, el establecimiento de la Comisión Nacional Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF) y la presencia de las Organizaciones no gubernamentales (ONG'S).

Todos los cambios que se presentaron marcan un reto, considerado primordial, a las necesidades para el diseño de cada uno de los planes nacionales de desarrollo.

2.2. De la Teoría del Estado a la Planeación del Estado y el sistema de Planeación

Enfatizando que la Teoría del Estado de Derecho es el génesis del postulado que obedece a lo que por medida constitucional ha determinado al Estado de responsabilizarse en organización y conducción al desarrollo nacional.

Es por ello que, con el propósito de hacer cumplir esta demanda, en la rectoría económica del Estado mexicano, término otorgado a definir la conducción de

⁷¹ Castillo Calle, Manuel Arnaldo, *El derecho constitucional económico en el Perú*, Nómadas, Madrid, 2013. <https://www.redalyc.org/pdf/181/18127008014.pdf>

estrategias para el desarrollo nacional,⁷² determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”⁷³

Dentro de este artículo, se deja claro que las atribuciones para hacer un desarrollo nacional son los siguientes: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, regular y fomentar las actividades, hace hincapié que no es exclusiva de un sólo poder, para ello están los tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los gobiernos locales y municipales.

Retomando el análisis previo de la Teoría del Estado de Derecho del capítulo uno, nos apoyamos de dos de los cuatro elementos fundamentales de esta teoría; la separación de poderes y la legalidad de la administración. Considerando ya lo que tenemos del artículo 26 de la Constitución Política, el cual establece que el Estado organizara la planeación democrática nacional:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25 y 26, Apartado A, determina la potestad del Estado mexicano sobre la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable y, además, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático. Bajo dicho mandato, la Constitución obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, cuyos objetivos se orienten al logro de los fines del proyecto nacional contenidos en ella y, a su vez, impriman solidez, dinamismo, competitividad,

⁷² Tépatch Marcial, R. *La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional*, México, cámara de Diputados: Servicios de Investigación y Análisis División de Economía y Comercio, 2005, p. 5. (<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>)

⁷³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 25.

permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la Independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.⁷⁴

Con la anterior exposición de motivos, la cámara de diputados deja en claro la necesidad de que la Ley de Planeación conlleve:

“...desde su génesis, el propósito de guiar, controlar y limitar el ejercicio del poder público bien sea nacional o internacional, a través de normas de carácter general, que integren un sistema predecible, seguro, claro y conocido por los ciudadanos del Estado, en el plano interno, y de los ciudadanos del mundo, en el plano de las relaciones internacionales. Y para que tal diseño tome cuerpo, se requiere, entre otros elementos imprescindibles, la presencia de un derecho interno y de un orden jurídico internacional orientados hacia el poder público con objeto de: a) guiar su acción o dirigir su ejercicio, marcando la vía hacia ciertos objetivos e intereses colectivos; b) controlar su funcionamiento, fiscalizando y monitoreando la labor de la burocracia nacional o internacional, para que se cumplan tales objetivos e intereses, y c) limitar su ejercicio, para acotar e impedir que los distintos órganos de gobierno, internos o internacionales, invadan las jurisdicciones de los demás y se apropien de sus atribuciones, originando la dispendiosa e irracional duplicidad de funciones y alterando los fines para los que fueron establecidas. Estos objetivos requieren para su consecución de un sistema normativo interno o internacional que sea, invariablemente, claro en su premisas y conocido por todos los individuos, para ordenar todas las interrelaciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales, que conforman los distintos niveles de la sociedad.”⁷⁵

⁷⁴ C. Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*. 2018, p. 4.

(http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/203_DOE_16feb18.pdf)

⁷⁵ Velázquez Elizarrarás, J. C. *La construcción del Estado de Derecho Nacional e Internacional a partir del desarrollo democrático y la reforma del Estado*. México, Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sf., p. 82.

(<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3070/5.pdf>)

Estas disposiciones, dan pauta para analizar el tema de planeación, a partir del qué, del cómo, por qué y para qué le han dado sentido al Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo a lo detallado previamente, en el capítulo I, en el cual se hace mención del proceso que conllevó la implementación de un Estado de planeación, a lo que hoy de acuerdo a la CEPAL, es conocido como un Estado desarrollista, que tiene que ver con las necesidades industriales que demande un momento histórico. Se basaron en las ideas de Luis Bresser-Pereira, quien establece cinco etapas para que un Estado se considere desarrollista:

“I) considera al crecimiento económico como su principal objetivo; II) interviene de forma moderada en el mercado; III) adopta una política macroeconómica activa; y IV) cuenta con el apoyo político de una coalición de clases en pro del desarrollo.”⁷⁶

Las consideraciones de estos supuestos, han hecho que se hable de una nueva doctrina por el momento que cada Estado vive, lo que se determina como “Nuevo Desarrollismo” (establecido por Bresser, autor ya mencionado), el cual:

“... representa un intento de renovar la doctrina económica del desarrollo. Se centra en los cinco precios macroeconómicos —la tasa de utilidades, la tasa de interés, el tipo de cambio, la tasa salarial y la tasa de inflación— que el mercado no está en condiciones de fijar correctamente. Por su parte, la economía política del nuevo desarrollismo se basa en los conceptos de estado desarrollista y de capitalismo desarrollista.”⁷⁷

Esto, sin duda no materializa la intención del Estado, en el sentido de responsabilizarse de las prácticas económicas guiadas por su planeación, respondiendo así a las necesidades para reducir la pobreza, proteger el medio ambiente, es decir, a las necesidades de cara a la agenda 2030 que demanda el sistema económico mundial.

⁷⁶ Bresser-Pereira, L. C., Modelos de Estado desarrollista. *En Revista CEPAL*, No. 128, agosto 2019, (https://www.cepal.org/sites/default/files/gi/files/hoja_informativa-revistacepal-128-bresser.pdf)

⁷⁷ *Idem.*

2.2. Acto y hecho jurídico

Para ello, es importante diferenciar dos acciones que se realizan para dar paso a la planeación. Tal es el caso de lo que es el acto jurídico y el hecho jurídico. Para tal fin es importante hacer la limitación con sus respectivas definiciones:

“Acto jurídico. Manifestación de voluntad encaminada a producir efectos con la manifiesta intención de que se realicen los efectos.

Hecho jurídico. Acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el Derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico, consecuencias del Derecho.

Acto administrativo. Manifestación unilateral de voluntad que expresa una resolución o decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite y declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

El acto tiene ejecución o ejecutividad. Es ejecutivo, aquel acto que tiene la potestad necesaria, para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento en forma coactiva.

Que ha causado ejecutoria. Aquella sentencia o acto contra el cual ya no cabe ningún medio de impugnación.”⁷⁸

Con las anteriores definiciones, se entiende que el acto jurídico como esa voluntad personal para provocar efectos, el hecho es la consecuencia jurídica de Derecho. Sin embargo, centrar el análisis en el acto administrativo que desde la doctrina francesa se ha convertido en el fruto de tres elementos: reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor que realiza el acto, esto de acuerdo a la opinión de Py Pierre.⁷⁹

⁷⁸ Acosta Romero, M. “Organización administrativa centralizada federal”. En *Compendio de Derecho Administrativo*, 2003, México, Porrúa, p. 436.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 439.

Retomando el estudio de Acosta Romero, el cual determina que debe existir una decisión unilateral, después, expresar la voluntad a través de un titular (hablando de la planeación nacional, es el presidente), aquí puede entrar en consideración el acto jurídico (quien puede modificar, transmitir, reconocer o extinguir las obligaciones) y como estamos hablando del ejecutivo, que tiene que ver con la doctrina administrativa, la cual considera dos características: ejecutorio y ejecutivo. Considerando a Acosta, para ejecutoria, lo relaciona a partir de la Teoría General de Derecho, con dos expresiones:

“a) Que el acto tiene ejecución, y

b) Que ha causado ejecutoria.

... es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva.

...si se entiende por ejecutorio aquello que ya no se puede impugnar...”⁸⁰

Con lo expuesto por Acosta, se entiende entonces, que todo acto administrativo puede ser revisado, impugnado por la administración y por un proceso judicial. El siguiente esquema presenta a detalle los elementos del propio acto administrativo:

Tabla 2. *Elementos que integran el acto administrativo*

| Elementos | Características |
|-----------------------------------|--|
| Sujeto (art 3° fracc. I LFPA). | Sujeto activo. El órgano administrativo creador del acto. Sujeto pasivo. A quienes va dirigido el acto administrativo. |
| | Debe ser espontánea libre. Dentro de las facultades del órgano no debe ser viciada, por error, dolo, violencia, etcétera. |

⁸⁰ *Ibídem*, pp. 440-44.

| | |
|---|--|
| <p>Manifestación externa de la voluntad (art. 3°, fracc. I LFPA).</p> | <p>Debe expresarse en los términos previstos por la ley. Debe ser posible física y jurídicamente. Debe ser lícito. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite (criterio de especialidad).</p> |
| <p>Objeto (art. 3°, fracc. II LFPA). Se divide en:</p> | <p>Directo o inmediato. Creación, transmisión, modificación, de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. Indirecta o mediato. Realización del acto del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.</p> |
| <p>Forma (art. 3°, fracc. III LFPA).</p> | <p>Manifestación material objetiva en que se plasmó el acto administrativo, para el efecto que pueda ser apreciada por lo sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos, puede ser escrita, verbal, etcétera.</p> |

Fuente: tomado de Acosta Romero, M. *Organización administrativa centralizada federal. En Compendio de Derecho Administrativo*, 2003, México, Porrúa, p. 442

La tabla 2 representa que el Plan Nacional de Desarrollo, es parte del acto administrativo del ejecutivo federal como parte de dos modalidades, en primera, el motivo y la finalidad objetiva que pretenderá alcanzar una actividad ya sea a corto, mediano o largo plazo, estipulado propiamente dentro de la Ley Federal de Planeación Administrativa.

Como segunda parte, es necesario reconocer etimológicamente qué se entiende por hecho, que deriva del latín, exactamente de “*factum, factus*”, que emana, a su vez del verbo “*facere*”, que es sinónimo de “hacer”. Jurídico, igual procede del latín, “*iuridicus*”, que deriva del vocablo “*ius*”, “*iuris*” y que es sinónimo de “*Derecho*”.⁸¹ Entonces, se trata de una acción que provoca un efecto jurídico, es decir, una consecuencia legal.

Y es que si partimos del análisis de lo que es el hecho tomando como base dos teorías, la francesa y la alemana y, con del análisis de Domínguez García Villalobos en sentido estricto es:

“... para la francesa... todo acontecimiento que produce consecuencias jurídicas, y que su realización se da en la naturaleza (hecho jurídico en sentido estricto natural) o en la voluntad del hombre (hecho jurídico en sentido estricto voluntario), pero en este supuesto... interviene su voluntad en la realización del acontecimiento...”

... para la alemana... es todo acontecimiento, pero sólo de la naturaleza, que produce consecuencias jurídicas, y considera que si en el acontecimiento de que se trate interviene el hombre, estamos en presencia de un acto jurídico.”⁸²

Entonces, si el hecho jurídico está relacionado a la acción, lo que se expresa, es la consecuencia propia del acto. Regresando al análisis de lo que es el Plan Nacional de Desarrollo, éste se convierte en la acción administrativa del representante del Ejecutivo Federal, pero al tener como voluntad, realizar un informe diario matutino frente al gobernado, referimos a los hecho jurídico. Para ello, es necesario reconsiderar el papel que deben tener dos figuras importantes en este tema de planeación; el presidente y el Congreso de la Unión.

⁸¹ Definición. DE, <https://definicion.de/hecho-juridico/>

⁸² Para profundizar este análisis, consultar a Domínguez García Villalobos, A., Hecho, acto y negocio jurídico, acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 48, <http://biblio.juridicas.unam.mx>

2.2.1. Del presidente

Se presenta entonces, el papel de la responsabilidad jurídica del presidente de elaborar y promulgar el PND como parte del acto jurídico de la administración.

Primeramente, el papel que el presidente tendrá para hacer, es el de generar un bien común, es decir:

“... (*bonum commune*), se refiere en general al bien (estar) de todos los miembros de una comunidad y también al interés público...”⁸³

Este bien común, que se origina en sus inicios desde la época antigua y que ha buscado generar fines justos para la sociedad desde un orden, hasta lo relacionado con el derecho, la justicia, la libertad, el bienestar social.

Y es como se analiza en párrafos anteriores, la responsabilidad máxima dentro de tema de planeación como parte de lo que es el Plan Nacional de Desarrollo, siempre será el Ejecutivo Federal (en este caso, el presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos)⁸⁴. Al pertenecer al sistema federalista está obligado a cumplir con:

“... la integración económica... al mismo tiempo que la autonomía sociocultural y/o política de los estados miembros...”⁸⁵

Al entender este sistema, tenemos las acciones que el presidente va a desarrollar, como parte de las políticas que desarrollará, entendidas como:

“... acciones plasmadas en la Constitución. Con preceptos claros que trascienden periodos de gestión de gobierno. Son implementadas únicamente por el Ejecutivo Federal y son de alcance general, su aplicación es nacional y atienden materias de tipo estratégico...”⁸⁶

Para entender esto, se muestra la diferencia en la siguiente figura, respecto a las otras dos políticas que se tienen:

⁸³ Schultze, Rainer-Olaf, Capítulo 10. El bien común, En Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. *Fundamentos, teoría e ideas políticas*, 2014, México, UNAM, p. 157.

⁸⁴ Acosta Romero, M., *Organización administrativa...*, op cit., p. 137.

⁸⁵ Schultze, Rainer-Olaf, *Cap. 10 El bien...*, op. Cit., , p. 193.

⁸⁶ Franco Corzo, J. ¿Qué son las políticas públicas? Antecedentes, teoría y práctica. En *Diseño de Políticas Públicas. Una Guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. 2017, México, IEXE, p. 83.

Tabla 3. *Diferencia entre las tres políticas que existen.*

| Políticas de Estado | Políticas de Gobierno | Políticas Públicas |
|--|---|---|
| Acciones de gobierno para alcanzar macro objetivos de interés nacional. | Acciones de gobierno encaminadas a atender los males públicos que afectan a la sociedad en su conjunto. | Acciones de gobierno orientadas a la atención eficaz, eficiente y legítima de problemas públicos específicos. |
| Intervienen en su diseño y ejecución las funciones legislativa y ejecutiva del gobierno federal. | Intervienen en su diseño y ejecución el ejecutivo de los tres órdenes de gobierno. | Intervienen en su diseño el ejecutivo de los tres órganos de gobierno y la ciudadanía. |
| Decisiones unilaterales de gobierno. | Decisiones unilaterales de gobierno. | Decisiones consensuadas con la ciudadanía. |
| Por ejemplo: Política Exterior, Política Fisca, Política Económica o Política Monetaria. | Por ejemplo: Programas de gobierno con un sello distintivo de la administración en turno. | Por ejemplo: Programa Seguro Popular de México o Prosoli de República Dominicana. |

Fuente: tomado de Franco Corzo, J. *¿Qué son las políticas públicas? Antecedentes, teoría y práctica. En Diseño de Políticas Públicas. Una Guía práctica para transformar ideas en proyectos viables.* 2017, México, IEXE, p. 84.

Centrando el interés en lo que corresponde a la responsabilidad jurídica emanada de la Constitución, se tiene a la política de Estado, la cual se refleja dentro de los tres tipos de agendas que deben atenderse:

“La agenda pública se define como el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionarse para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus

representantes... La agenda política, es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que, por su posición, tienen la capacidad de impulsarlo. La agenda de gobierno es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.”⁸⁷El presidente, siendo el representante del Ejecutivo Federal, al tener las atribuciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, este último entendido como:

“...el que encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado, Nombra y remueve a los Secretarios de estados y Jefes de Departamentos Administrativos...”⁸⁸

Y considerando la analogía de Acosta Romero, en sus actos de administración, incluye lo que es dar declaraciones políticas, elabora planes y programas políticos. Por lo tanto, el Presidente de la República es un órgano político-administrativo. Estableciendo con ello dentro de la propia Ley de Planeación, una determinación para el propio presidente:

“Artículo 5. El presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará, así mismo, las observaciones que estime pertinentes.”⁸⁹

Sin embargo, las funciones del presidente actual han cambiado, si se toma como base el análisis de Soto Flores, quien menciona que:

“... en el sexenio de Ernesto Zedillo se origina un fenómeno *sui generis* mediante el cual el titular del Ejecutivo dejó atrás muchas funciones protagónicas que tuvieron muchos de sus antecesores...”

⁸⁷ *Íbidem*, p. 85.

⁸⁸ Acosta Romero, M., *Organización administrativa...*, op. cit., p. 139

⁸⁹ *Leyes y códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 30ª edición, México, PORRÚA, 1994, p. 233

La cultura política mexicana giraba en torno de los gestos, los ademanes, las poses y las ceremonias, en las que al Presidente no sólo se le rendían honores inherentes a su investidura, sino que también se satisfacían y fomentaban sus egos personales.

... Entre las acciones más significativas encontramos la supresión de las ceremonias de salutación en los informes de gobierno, convirtiendo a esta ceremonia en el cumplimiento de una obligación constitucional y no en un día de fiesta nacional. En la actualidad se trata de una ceremonia sobria, sin multitudes apostadas en las aceras en espera del recorrido presidencial...

Por otro lado, el Presidente dejó de asistir a los informes de los gobernadores por considerar que se trata igualmente del cumplimiento de una obligación constitucional, en la que nada tenía que ver el Presidente de la República...⁹⁰

Sin embargo, estos cambios que como bien se mencionan, son parte de una disposición constitucional, el presidente actual ha vuelto a caer en hechos que conllevan a acrecentar el ego personal.

2.2.2. Del Congreso de la Unión

Por su parte, el Congreso de la Unión, determinado por el Sistema de Gobierno, es el organismo bicameral depositario del Poder Legislativo Federal, su tarea principal consiste en legislar para crear normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, así como realizar las modificaciones que se requieren en el sistema normativo vigente.⁹¹

Y es que se dice que es bicameral, porque la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 50, que el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá

⁹⁰ Soto Flores, A., "El presidencialismo mexicano en los umbrales del siglo XXI. Del sistema presidencialista hacia un sistema presidencial con matices parlamentarios". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXXI, núm. 281 (septiembre-diciembre 2021), UNAM, ISSN: 2448-8933, p. 315, (<http://www.Revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/30377/28216>)

⁹¹ *Sistema de Información Legislativa*, Congreso General. (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=52>)

en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores y las facultades que constitucionalmente y legalmente corresponden al Congreso de la Unión:⁹²

Por lo tanto, si mantenemos la relación entre el acto del presidente y lo que realiza el Congreso de la Unión y determinado jurídicamente por la Ley de Planeación en el:

“Artículo 6. El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente,

⁹² Tabla 4. *Facultades del Congreso de la Unión*

Facultad Artículo que lo sustenta Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Legislativas II. Al presidente de la República; III. A los diputados y senadores a Congreso de la Unión; y IV. A las legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe al reglamento de debates. Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. I. Administrativas Cámara de Diputados. Cámara de Senadores Comisión Permanente. II. Proceso Jurisdiccional Juicio Político. Declaración de Procedencia. Remoción del Jefe de Gobierno. III. Proceso de Control Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Fuente: elaboración propia tomado de Resumen Ejecutivo de las Funciones del Congreso de la Unión y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <https://www.diputados.Gob.mx/comisiones/estudio/tesinas2/063.html>

con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referente a las materias objeto de dichos documentos.”⁹³

Analizando al Plan Nacional de Desarrollo, estamos frente a una acción administrativa y un hecho jurídico que va de la mano con dos figuras, el Presidente y el Congreso de la Unión basado en un parlamentarismo sin sentido haciendo ineficaz sus propias facultades y lo que se hace evidente, la insatisfecha real división de poderes.

Sin embargo, esté antecedente mencionado, será fundamental retomarlo en el capítulo tres, el cual se centrará en las contradicciones que de manera judicial se puedan volver exigibles a falta de un Plan que ha resultado ineficiente al tiempo de ya transcurridos tres años de su implementación.

Se necesita entonces, dejar en claro qué papel tiene el Plan Nacional de Desarrollo como parte de la acción administrativa que determina el representante del Ejecutivo Federal.

2.3. ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?

Como se ha analizado desde el capítulo I, La planeación, de acuerdo a las consideraciones propias de la Ley de Planeación en su artículo 2º, que lo determina como un medio eficaz de desempeño como responsabilidad propia del Estado y hacer del país un desarrollo integral como consecuencia propia de lo de objetivos políticos, económicos, sociales y culturales. Se basa entonces en los siguientes principios:

“1. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

⁹³ *Leyes y códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 30º edición, México, PORRÚA, 1994, pp. 233-234.*

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno;

III. La igualdad de derechos y la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.”⁹⁴

Y es que, si se consideran estas prerrogativas, estas son refutadas por la propia Ley de Planeación en el siguiente artículo que se cita:

“Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución. Se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”⁹⁵

⁹⁴ *Ibidem*, p. 232.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 233

Para dar una respuesta a la interrogante a este apartado, se presenta un análisis de los conceptos de instrumento, norma, sistema y política pública.

2.3.1. Instrumento

Proviene del latín vulgar *instrumentum*, compuesto por los prefijos *in*, que indica hacia dentro *struere* de juntar, construir, instruir y *mentum* que expresa la idea de argumento.⁹⁶ Entonces se puede determinar que es la juntar o construir argumentos, determinado por la idea de estudio que estamos presentado.

La Real Academia Española, lo define como:

“Documento que contiene el texto de un tratado o la manifestación del conocimiento de un sujeto de derecho internacional en obligarse por el mismo.”⁹⁷

Pero si orientamos este concepto a lo que es la planeación nacional, tenemos el estudio de Ruíz de León y Campos López con el nombre de Consideraciones legales y políticas sobre la planeación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México, quienes establecen que cualquier sistema de planeación nacional requiere de un instrumento, ya que:

“...las sociedades modernas se vuelvan más complejas diversas y densas se hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, a mediano y largo plazo, así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar medidas que hagan posible su realización. No es posible organizar a grandes colectividades sin definir con la mayor precisión posible las metas que se pretender lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido.”⁹⁸

⁹⁶ *Etimología*. <http://etimologias.dechile.net/?instrumento>

⁹⁷ *Real Academia Española*. <https://dpej.rae.es/lema/instrumento>

⁹⁸ Ruíz de León, C. G., y Campos López, H. “Consideraciones legales y políticas sobre la planeación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México”. *Revista OIDLES*, n.21 (diciembre 2026), p. 7. (<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>)

Entonces, la planeación es parte de un instrumento político determinado por un conjunto de elementos que permitirán la organización de un desarrollo político, económico, social y cultural de una nación, en este caso que se analiza.

Ya que desde el concepto de planeación en el ámbito gubernamental implica la creación de un instrumento de excepcionalidad utilidad para llevar a cabo la distribución de los ingresos públicos en el Estado en sus ámbitos federal, estatal y municipal, con la opinión misma de Ruíz de León y Campos López.

2.3.2. Norma

Etimológicamente proviene del latín “*norma*” y que hace referencia a una escuadra de madera⁹⁹, sin embargo, en derecho se entiende como cualquier precepto o ley de manera jurídica.

Para el sistema de gobierno, las normas jurídicas son consideradas como:

“Regla de conducta dictada o promulgada por un poder legítimo para regular la conducta humana por medio de una prescripción, autorización o prohibición. Presupone que su incumplimiento genera una sanción coercitiva. La característica de este tipo de norma, a diferencia de las moras, es que pertenecen a un sistema jurídico y, por ende, tienen validez jurídica. Pueden ser generales y particulares. Las primeras establecen exigencias para todos los miembros de una clase de individuos, las segundas establecen normas para un individuo determinado.

La norma jurídica (NJ) se compone de dos elementos: 1) el supuesto de hecho, que es una anticipación hipotética a una posible realidad futura que requiere ser regulada; y 2) la consecuencia jurídica, que es el acto resultante de aquellas situaciones jurídicas reconocidas por las normas cuando se llevan a cabo los supuestos complementados en el supuesto de hecho.

Kelsen menciona que la NJ no sólo tiene aplicación en tanto es ejecutada por un órgano u obedecida por los particulares, sino cuando sirve de base para establecer un juicio sobre la legalidad del actuar de ambos.

⁹⁹ *Etimología*. <http://etimologias.dechile.net/?norma>

La NJ ostenta diversos sentidos: i) como documento normativo o disposición dotada de autoridad, ii) como costumbre jurídica o prácticas sociales que incorporan una actitud normativa; iii) como unidad abstracta del discurso jurídico utilizado por los juristas; iv) como premisa de un razonamiento jurídico acabado, que sirve para la resolución de un caso; y v) como normas implícitas.

Para el derecho parlamentario la norma es un elemento jurídico fundamental, ya que una de las tareas del parlamento es crear derogar o modificar las normas que componen una ley. ¹⁰⁰

Pero si buscamos su relación con la planeación nacional, se convierten en lo que la Ley de Planeación en su artículo 1 y 13, es lo que consideran las disposiciones reglamentarias que contendrá para que exista organización y el buen funcionamiento desde su consulta como parte de la planeación democrática que debe existir hasta su implementación.

2.3.3. Sistema

Este concepto, ubica en el latín tardío como *systema*, sobre la raíz griega *systema*, fundamentando la idea de unificación sobre el orden de una serie de cosas, y permite una deconstrucción que identifica el prefijo syn-, que refiere a reunir o juntar, y el término *histanai*, que señala una idea de firmeza y reacción, sobre el indoeuropeo **sta-*, que indica la acción de pararse o tomar una posición.¹⁰¹ Este concepto nos indica la idea de que hay orden.

Para el sistema de gobierno, el sistema político es:

“... conjunto de grupos y proceso políticos que interactúan en un entorno histórico y cultural y se caracterizan por cierto grado de independencia recíproca que se expresa en las prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que organizan la competencia por el poder político entre los actores y, específicamente, entre la clase política.

¹⁰⁰ Sistema de Información Legislativa, Congreso General. (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=167>)

¹⁰¹ *Etimología. Origen de la palabra.* (<https://etimologia.com/sistema/>)

Norberto Bobbio aclara que cuando se refiere a un sistema político no se aborda a la totalidad de fenómenos vinculados al adjetivo “político” sino a la generalidad del fenómeno. Entre los aspectos a considerar están: 1) los espacios donde se forman las decisiones que guían a una comunidad política, 2) los fenómenos sociales trascendentes en la conformación del poder político, 3) las relaciones de entradas (input), salidas (output) y retroalimentación (feedback) entre la clase política y su lucha por el poder, 4) los procesos y subprocesos políticos interactuantes y dependientes entre sí por medio de reglas, 5) y la movilidad de las reglas siempre sujetas a cambios y externalidades que las van modificando en el tiempo.”¹⁰²

Para entender como este concepto interviene en la planeación, se entiende que se asocia a la política como el vínculo a la administración en temas públicos y la propia gestión del Estado, cuando intervienen otros agentes, como son las instituciones y las normas, es decir, la organización determinada por el Estado y por la propia Constitución. Por ejemplo, nuestro país está determinado por un sistema republicano, representativo y federal.

2.3.4. Política Pública

Este concepto, esta relacionando a un carácter polisémico, su etimología proviene del anglosajón *public policy*.¹⁰³ Fernández Estanislao, menciona que, si entiende desde la Ciencia Social, se trata entonces de una disciplina científica que tiene por objetivo proponer soluciones a los problemas, pero si se analiza desde la Ciencia de la Administración es una concepción cuyo objetivo es la resolución a los problemas concretos.

Para entender este concepto, se presenta un análisis del estado de arte que presenta en su estudio *Políticas Públicas* de Salazar Vargas, que se entiende por políticas públicas:

¹⁰² Sistema de Información Legislativa, Congreso General.
(<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=226>)

¹⁰³ Fernández, Estanislao de Kostka, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, (https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm)

1. “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer” (Dye).
2. “Política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella” (Elau y Prewitt).
3. “Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas” (Mac Rae y Wilde).
4. “Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político” (Dunleavy)
5. “Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos” (Plano).
6. “Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida (sic); segundo, en la investigación y los resultados de las ciencias gubernamentales y tercer, en la evaluación de programas públicos” (Lane).
7. “La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción para ser definida como una parte de progreso general, junto con la clarificación de las mentes, la definición de la situación del caso y de la terminación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida” (May).
8. “Una Política elaborada por el gobierno” (Jaramillo).
9. “Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o establecer incentivos de acción colectiva entre aquello que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros” (Frohock).
10. “(...) un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente” (Easton Rothwell).”¹⁰⁴

Sin embargo, para el estudio que compete este análisis, nos quedamos con el concepto simplificado de Salazar Vargas quien considera que las políticas públicas son:

¹⁰⁴ Salazar Vargas, C. *Políticas públicas*, México, Piso 15 Editorial, 2018, pp. 27-28.

“... el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.”¹⁰⁵

Por lo que pone a consideración cinco elementos fundamentales para que exista una política pública:

“- Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera “substancia” de una política pública.

- Comprende unas decisiones o unas formas de asignación de los recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria”. Que se explicita o solamente *latente*, la coerción siempre está presente.
- Una política pública se inscribe en un “marco general de acción”, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas. Todo el problema es, entonces, saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido *a posteriori* por el investigador.

En todo caso, es cierto que en la existencia de este marco general nunca está dada y siempre debe ser objeto de una investigación,

- Una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir, unos individuos, grupos u organizaciones, cuya situación está afectada por esa política pública...
- Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país.”¹⁰⁶

Para concluir esta parte del análisis, retomo la postura de Rodríguez Escobedo quien muy acertadamente lo conceptualiza como:

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ *Ídem.*

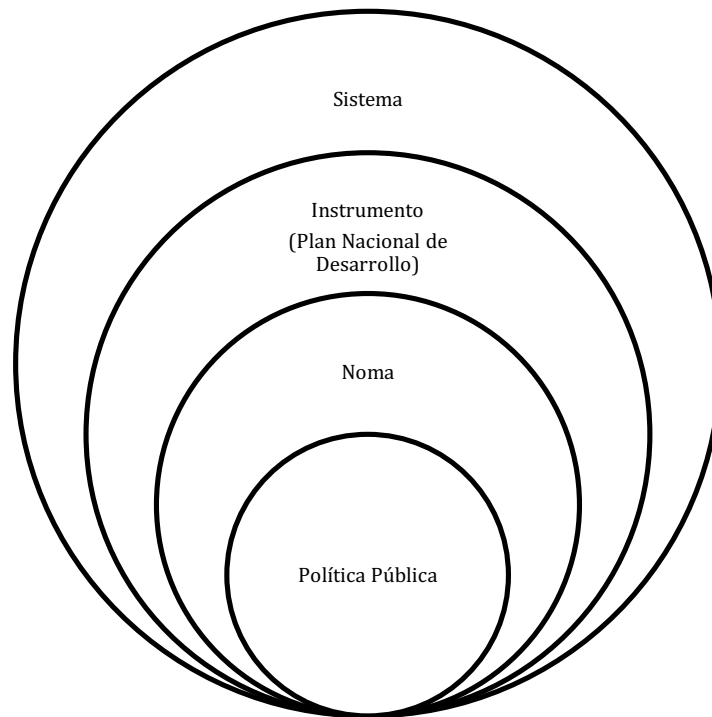
“... programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, es su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas del juego operantes hasta entonces. La decisión expresada por lo general por lo general bajo una formulación jurídica, representa la cristalización de un momento en el estado de la relación de fuerza entre los distintos actores... que intervienen en el proceso de definición de las reglas del juego.”¹⁰⁷

“...constituyen las herramientas desarrolladas por el Estado para favorecer y garantizar el cumplimiento y el respeto de los derechos humanos. Por tanto, su formulación e implementación deberían darse en función de ellos. Igualmente, se deberían evaluar sobre la base de criterios de libertad, igualdad, justicia y dignidad.”¹⁰⁸ Por lo tanto, las políticas públicas se vuelven una serie de programas y acciones que forman parte del resultado de los que implementa como parte del diseño de un Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁰⁷ Rodríguez Escobedo, F J., *Políticas públicas y análisis de programas públicos. El caso del Estado de Puebla en México*, México, Plaza y Valdés Editores, 2014, p 29.

¹⁰⁸ Castellanos Rodríguez C. A., Suárez Sebastián, M. P. Estado, democracia, ciudadanía, acción política y DESC. En González Monguí, P E. (Coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá, Editorial Kimpres Ltda, 2009, p. 341.

Figura 6. ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?



Fuente: elaboración propia

El análisis presentado en los párrafos que conforman el apartado 2.3 y sus derivados, llevan a presentar como se convierte en una caja que conforma un todo en la política mexicana.

Con lo expuesto en párrafos del apartado 2.3, expongo que como conclusión y dando respuesta a nuestra interrogante principal ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?, y refutado con el estudio ya citado de Ruíz de León y Campos López se determina que:

“Desde ... el terminó “planeación” en el ámbito gubernamental implica la creación de un instrumento de excepcional utilidad para llevar a cabo la distribución de los ingresos públicos en el estado... debe permearse desde la fedearción hasta el ayuntamiento.”¹⁰⁹

¹⁰⁹ Ruíz de León, C. G., y Campos López, H., *Consideraciones legales...*, op. cit., pp. 9-10.

2.4. La planeación del Estado mexicano

Para comprender cómo es que se desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo, tenemos que entender primeramente qué es la planeación, para ello, empezamos con una definición muy básica, considerada como el:

“Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”¹¹⁰

La anterior definición, permite adentrarnos al tema administrativo que de acuerdo con Munch y García se entiende que la planeación es:

“...la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados...”¹¹¹

Entendida entonces, como herramienta necesaria para organizar y direccionar, Alvarado Zapata, la considera como el:

“...el resultado anhelado llevado a cabo en orden, que permanecen en una organización viable, los cuales son el cumplimiento de su misión, el objetivo puede ser visto como un lineamiento futuro o como un perfeccionamiento de la misión de la organización...”¹¹²

Considerado antes las ya definiciones, se concluye como respuesta para nuestra primera interrogante, de que la planeación, es la que permitirá generar políticas que respondan coherentemente antes las necesidades de la sociedad en general, así como de los recursos propios y, de los ámbitos privados y públicos que caracterizan a la nación.

¹¹⁰ *Real Academia Española*, 2020. (<https://dle.rae.es/planificaci%C3%B3n>)

¹¹¹ Citado dentro de *Planeación*, Facultad de Estudios a Distancia, Universidad Militar Nueva Granada, p.7. (http://virtual.umng.edu.co/distancia/ecosistema/ovas/administracion_empresas/administracion_iii/unidad_2/DM.pdf)

¹¹² *Ibidem*, p.8.

2.4.1. Planeación administrativa

Pasando al para qué de la planeación, el cual va de la mano con lo ya se expuso en el primer capítulo cuando mencionamos lo establecido por la Constitución en su artículo 26; el cual establece los aspectos generales del Estado mexicano haciendo que los recursos estén destinados al logro del objetivo que llevara a resolver los problemas de las mayorías, de la misma manera que el Ejecutivo Federal será el encargado de su realización con la premisa principal de la democracia.

Basándonos en las premisas etimológicas, encontramos que administración, proviene del latín *administratio*, formada por el prefijo *ad* (hacia), de admitir, adoptar y adquirir. La palabra *minister* de ministro y el sufijo *tio* (de acción y efecto), de relación o selección. Es decir, función que se desarrolla bajo el mando de otro.¹¹³

La administración epistemológicamente al tener fines más prácticos que científicos, no procede de una teoría exacta, sin embargo, mantiene una estrecha relación al poder económico y político.¹¹⁴

Regresando a la vinculación de planeación administrativa, Ruiz de León y Campos López en su artículo sobre las Consideraciones legales y políticas sobre la planeación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México, retoman la relación del Estado y el gobierno para hacer un trabajo en conjunto entre pueblo y política.

Es por ello que para lograr una eficiente planeación, se tuvo que fomentar dentro del mismo marco jurídico, como lo determina Ruíz de Alarcón:

“La Constitución General de la República Mexicana (Gobierno de la República, 2016), la Ley Federal Planeación (Gobierno de la República 2015) y la Ley Federal de Presupuesto (Gobierno de la República 2015)”¹¹⁵

Al realizar un análisis minucioso de lo que cada documento jurídico ha realizado, iniciamos entonces con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con artículos que determinan primeramente la rectoría económica del Estado,

¹¹³ *Etimología*. (<http://etimologias.dechile.net/?administracion>)

¹¹⁴ García Castillo y Cruz, R., *Epistemología de la Administración*, Departamento de Administración de la UNAM, (https://orion2020.org/archivo/investigacion/01_EpistemologiaAdmon.htm)

¹¹⁵ Ruíz de León, C. G., y Campos López, H. *Consideraciones legales y políticas...*, op. cit., pp. 5-6.

después sobre la planeación nacional, los recursos económicos a ocupar para el plan de desarrollo, las actividades estratégicas y prioritarias.

En el artículo 25, independientemente de que habla sobre a rectoría económica del Estado, recalca la participación democrática y la delimitación del capital público y privado. En el artículo 26, menciona la generalidad de las funciones de los tres poderes en el proceso de la planeación. Del artículo 27, el otorgamiento de poder para la monopolización de los recursos. Por último, el artículo 28, la participación de los sectores privados y sociales para las actividades prioritarias y necesarias. Como lo establece dentro de su análisis Ruiz de León y Campos López, que el Plan Nacional de Desarrollo se origina a partir de un mandato constitucional, es decir es parte de un “Derecho humano y sus garantías”.

Si se analiza la Ley Federal de Planeación, tenemos el propio objetivo que determina:

“...establecer las normas y principios básicos que guíen la planeación nacional del desarrollo, así como establecer las bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.”¹¹⁶

Dentro de esta misma Ley encontramos lo siguiente:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán

¹¹⁶ *Ídem.*

recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”¹¹⁷

Establece de una manera más específica, se tendrá que realizar a partir de un sistema minucioso que le den sentido y realidad al espacio geográfico en el que se plantea, y que responda a los tiempos en que se elabora con una visión de mediano o largo plazo.

“El Plan Nacional de Desarrollo, que en materia de planeación es el más acabado que con el que nuestra Administración Pública cuenta, se elabora sexenalmente y en él se establecen los lineamientos, estructura y aspectos prioritarios para el desarrollo del país, además de que los programas y políticas públicas del sexenio se plasman como una ruta a seguir por la Administración sexenal.

Sirve como una guía legal que permite detectar la problemática y principales necesidades del país, y da paso a una planeación real operativa e instrumental que atiende para resolver esas cuestiones.”¹¹⁸

Y es que para responder nuestra interrogante del cómo se realizara, tenemos a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo determina a partir de que se aprueba la Ley de Ingreso y el Presupuesto de Egresos. Se debe considerar lo siguiente determinado dentro del siguiente artículo:

“Artículo 6. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la

¹¹⁷ Ley Federal de Planeación. Artículo 3.
(http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)

¹¹⁸ Ruíz de León, C. G., y Campos López, H., *Consideraciones legales y políticas...*, op. cit., p. 6.

programación y presupuestación en los términos previstos en esta Ley. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.”¹¹⁹

Y es que para poder entender el para qué de la planeación, se retoma la postura de Andrews, quien nos habla de lo que es la estrategia organizacional quien lo determina como:

“... el patrón de decisiones que determina y exhibe los propósitos, los objetivos y las metas organizacionales y que genera el plan estratégico que define el conjunto de negocios en los cuales se involucrará la organización; asimismo, establece los términos económicos, humanos y tecnológicos de lo que pretende ser, así como la naturaleza de las aportaciones económicas y no económicas que ofrecerá a sus accionistas, empleados, compradores y comunidades de interés”.¹²⁰

Una manera de entender la correlación de los diferentes procesos que han hecho posible la organización de unos de los proyectos nacionales que se realizan cada seis años, es por ello, por lo que se incluye la alineación de cada aspecto; teórico, jurídico, político y propiamente de una administración del PND, este último lo retomo para que se entienda como es que se debe reconocer aspectos significativos de la planeación, es por ello que, primero tenemos el concepto de alineación que en términos de planeación se entiende que:

“... desde el inicio de la Teoría de la Contingencia, y es abordado en dos ejes. El primero de ellos es externo e implica el alinearse con las oportunidades y evitar las amenazas del ambiente. El segundo es interno y se enfoca en la visión de la organización, con base en sus recursos y habilidades, y comprende los factores internos de la organización.”¹²¹

¹¹⁹ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Artículo 6. https://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LFPRH.pdf

¹²⁰ Chiavenato, I. “Evolución del pensamiento estratégico”. *Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones*, México, Mc Graw Hill, 2016, p. 4.

¹²¹ Chiavenato, I. “Alineación organizacional y liderazgo estratégico”, *op. cit.*, p. 207

Relacionando a la planeación desde un ambiente más administrativo lo presentó desde el:

“Indicador nacional de madurez de la gestión (INMG) de la FNQ. La Fundación Nacional de Calidad (FNQ) es una organización no gubernamental creada en 1991 con la misión de difundir los Fundamentos de la Excelencia en Administración a través de la movilización de las organizaciones alrededor de su “Modelo de Excelencia en Gestión – MEG” El modelo utiliza el concepto de aprendizaje según el ciclo de PDCA (*Plan, Do, Check, Action*) y está basado en un conjunto de once fundamentos:

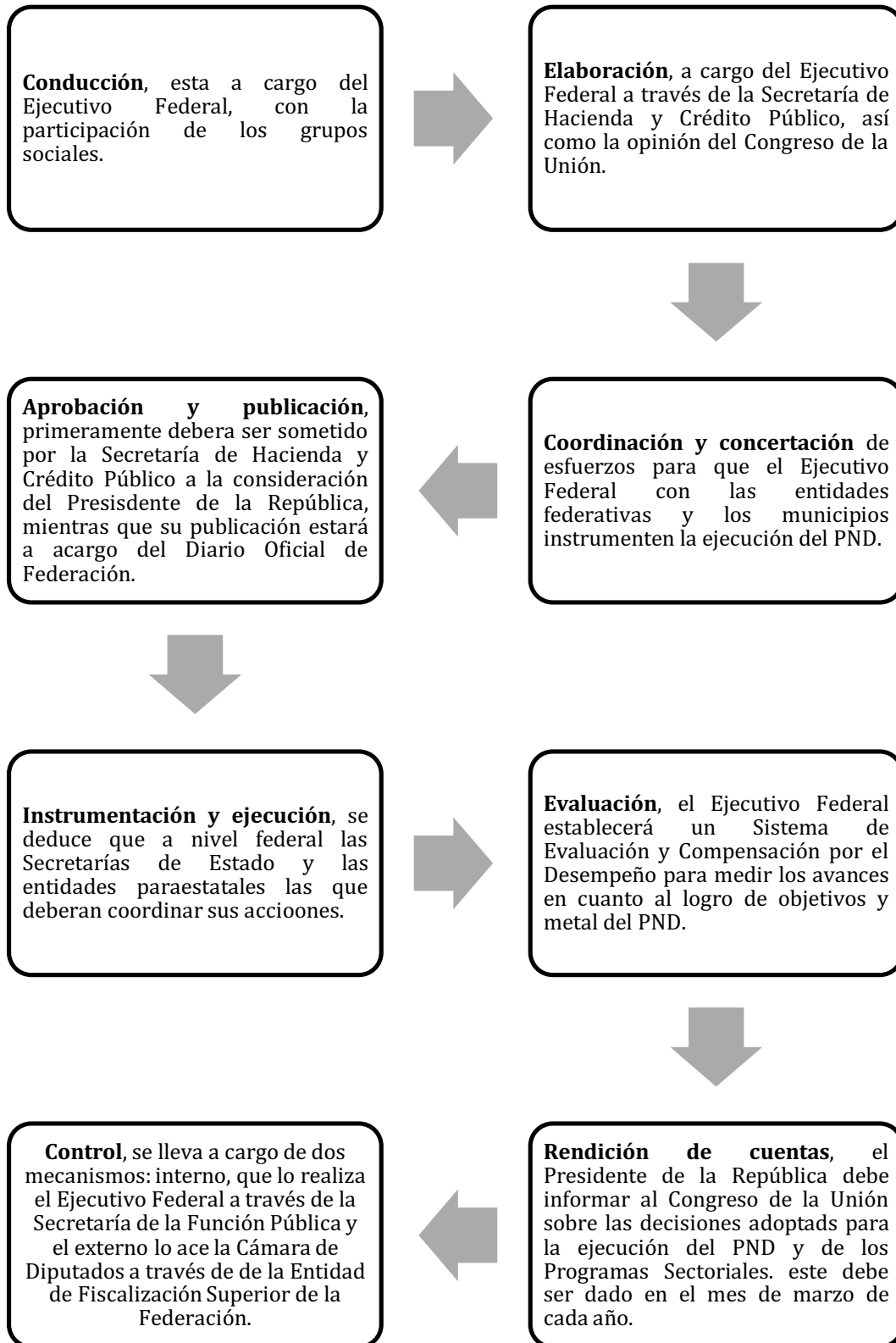
1. Pensamiento sistémico
2. Aprendizaje organizacional
3. Cultura de innovación
4. Liderazgo y constancia de propósitos
5. Orientación por procesos e informaciones
6. Visión del futuro
7. Generación de valor
8. Valorización de las personas
9. Conocimiento sobre el cliente y el mercado
10. Desarrollo de asociaciones
11. Responsabilidad social

La FNQ promueve anualmente, en Brasil, el Premio Nacional de Calidad (PNQ) y utiliza un modelo de evaluación denominado INMG, que aplica los ocho criterios de Excelencia especificados:¹²²

Se retoma una parte de los once elementos, porque es ahí donde se localiza el ámbito de la planeación. En el cual se ve reflejado en el siguiente ciclo:

¹²²*Ibidem*, pp.211-212.

Figura 7. Ciclo de Planeación de Desarrollo Nacional



Fuente: elaboración propia, tomado de Tépac Marcial, R., op cit., pp. 20-23

Del anterior esquema, se presenta datos que no han sido considerados, en este caso es la evaluación, la rendición de cuentas y el los cuales están estipulados dentro de la Ley de Planeación, en los siguientes tres artículos, para el caso de la evaluación:

“Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible.

Para el caso de las entidades, los titulares de las Secretarías de Estado proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley. Las entidades que no estuvieran agrupadas en un sector específico se sujetarán a lo previsto por el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la información relacionada con el seguimiento a que se refiere el párrafo anterior, en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos previstos por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.”¹²³

Para el tema de rendición de cuentas:

“Artículo 6. El Presidente de la República informará al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las acciones y los resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas

¹²³ *Ley de Planeación*, artículo 9, (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)

Sectoriales y, en su caso, los programas especiales, así como lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2o. Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

El contenido de la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que alude este artículo, a fin de permitir a la Cámara de Diputados su análisis con relación a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales.”¹²⁴

Y para el control de la Planeación:

“Artículo 8. Los Secretarios de Estado al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas.

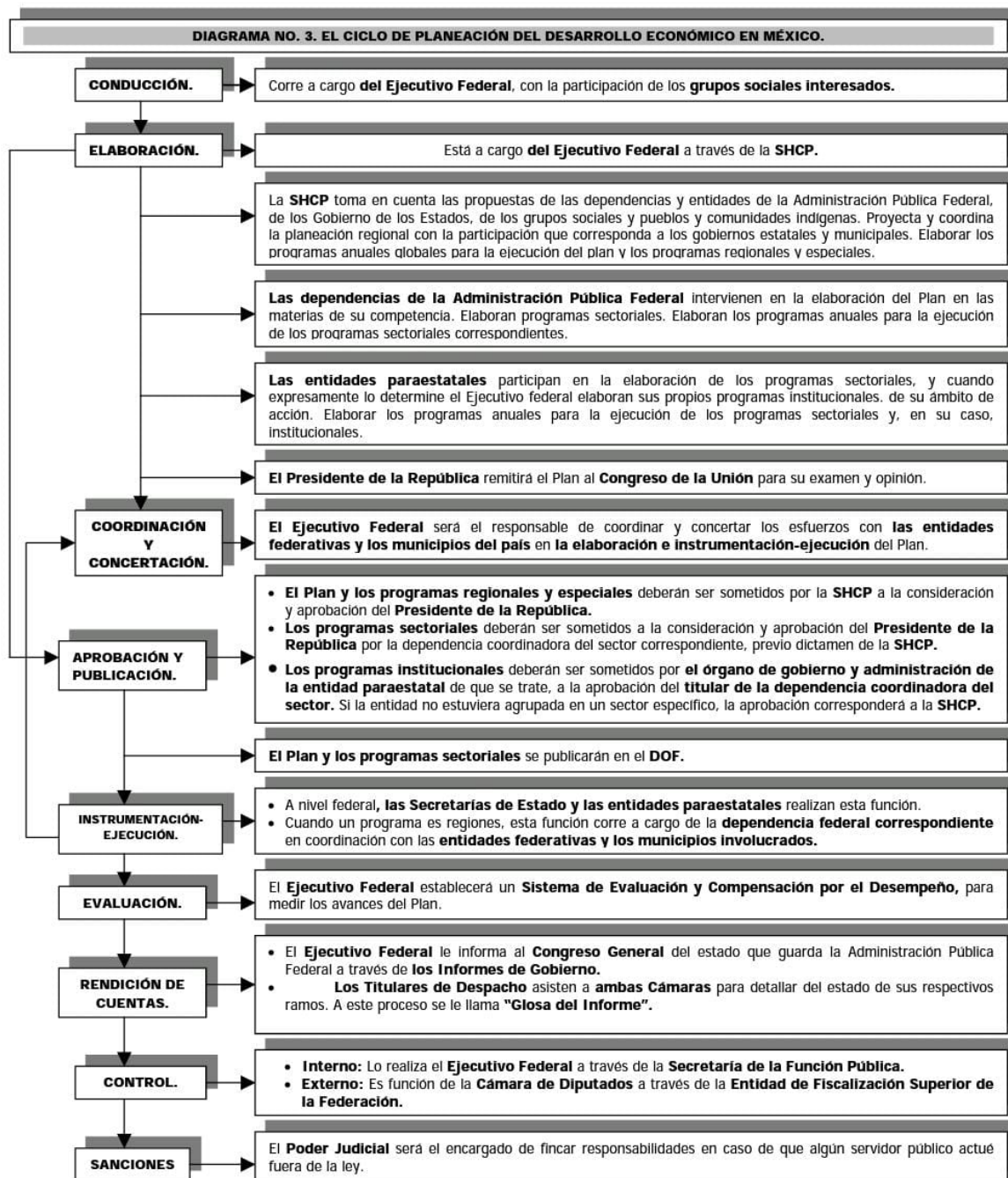
Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y cultural en función de dichos objetivos y prioridades, precisando el impacto específico y diferencial que generen en mujeres y hombres.”¹²⁵

Para concluir esta parte, agregamos un diagrama completo elaborado en su estudio de Tépach Marcia:

¹²⁴ *Ibidem*, artículo 6.

¹²⁵ *Ibidem*, artículo 8.

Figura 8. Ciclo de Planeación de Reyes Tépac Marcia



Fuente: tomado de Tépac Marcia, R., *La rectoría económica...*, op. cit., p. 25.

Esta materialización que se ha hecho posible con los diferentes mecanismos de control para el PND, se ve reflejado en el papel político que refleja cada seis años con los cambios presidenciales. Y es que si se retoma lo que la Ley de Planeación

determina el papel que las dependencias ayudaran para que el PND pueda tener un mejor resultado, así lo deja establecido en su artículo:

“Artículo 16. A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

- I. Intervenir respecto de las materias que les competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;
- II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;
- III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presentan las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;
- IV. Asegurar la congruencia de los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;
- V. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;
- VI. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y
- VII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

- VIII. Coordinar la elaboración y ejecución de los programas especiales y regionales que correspondan conforme a su ámbito de atribuciones.”¹²⁶

Hasta aquí, la distribución de las actividades correspondientes al diseño administrativo que corresponde constitucionalmente a la planeación administrativa.

2.4.2. Planeación económica

Desde términos epistemológicos y partiendo de dos propuestas teóricas que relacionan a este estudio, tenemos a la Teoría del Equilibrio, en la que en un principio hace el reconocimiento de los recursos, sin embargo, sólo se toman como un dato, no se incluyen consideraciones sobre su producción. Es por ello que sería pertinente hacerlo entonces, desde la teoría económica (Debrau, 1973, Von Mises 1949 por mencionar algunos) la cual permite generar una aproximación de equilibrio entre lo que se produce y lo que se oferta.¹²⁷ Esto nos permitirá entender la importancia de una planificación económica dentro del PND.

Al iniciar una planificación administrativa como parte del acto administrativo que, en párrafos anteriores, se dejó claro, que es parte de la actividad principal determinada constitucionalmente como la responsabilidad del representate del Ejecutivo Federal, entonces, pasamos a lo que es la planificación económica, la cual en el estudio de Bugallo Salomón determina que esta:

“... consiste en que llevar a cabo decisiones y acciones sociales conscientes permite un uso más efectivo de los recursos productivos de la sociedad, según las preferencias individual y colectivamente determinadas. Es una condición necesaria... Así pues, la planificación permite la maximización de la libertad, en contraposición con el automatismo derrochador y destructivo del mercado no regulado, en el que los individuos y las comunidades son

¹²⁶ Ley de Planeación, artículo 16. (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)

¹²⁷ Ovejero Lucas, F., *Las teorías económicas y los problemas epistemológicos de la antropología*. En *Cuadernos de Economía*, Vol. 15, 1987, p. 148.

zarandeados por fuerzas impersonales y coercitivas que están más allá de su control.”¹²⁸

Para el fin de la planeación económica dentro de lo que es el Plan Nacional de Desarrollo se determina que:

“Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece los criterios para la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, los cuales deben realizarse con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica y tomando en consideración los indicadores de desempeño correspondientes. Además deberán ser congruentes con el Plan y los programas que se derivan del mismo.

Es importante destacar que los ejecutores del gasto serán responsables de llevar a cabo la administración por resultados. Esto implica que deberán cumplir con las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas de manera eficiente y oportuna.”¹²⁹

La LFPRH en su artículo 2 fracción XXII, considera que para llevar a cabo ese vínculo con el Plan Nacional de Desarrollo:

“Estructura programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados de forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gastos para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.”¹³⁰

¹²⁸ Bugallo Salomón, C. J., *La planificación económica, Diplomado en Estudios Avanzados en Economía*, s.d., (https://www.academia.edu/32108839/LA_PLANIFICACION%20ECONOMICA)

¹²⁹ Gobierno de México. *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, p. 5. (https://Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf)

¹³⁰ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, artículo 2. (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf)

Ahora, si menciona como se determinará la intervención económica para los programas derivados de la planeación se tiene lo siguientes artículos que jurídicamente están determinados a ser cumplidos, primero por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y luego dentro de la misma LFPRH.¹³¹ Ambos documentos legales determinan la importancia de que exista una congruencia entre la carta magna y las leyes que de ella se emanen para hacer posible un orden en el sistema dentro de la planeación efectiva en un sexenio determinado.

2.4.2.1. Presupuesto de Egreso de la Federación

En el tema de lo que se necesita para hacer congruente ambas disposiciones legales ya mencionadas en el apartado anterior. Se presenta en la siguiente figura el modelo que se dispone para considerar el presupuesto dentro de la planeación nacional.

Figura 6. Modelo de presupuesto basado en resultados

¹³¹ Para la Constitución Política de los Estados Unidos, se tienen los siguientes artículos, 74, 75, 126, 127, 134. Y para la Ley Federal de Presupuesto Responsabilidad Hacendaria con sus artículos 2, 16, 24, 25, 27, 42, 43, 48.



Fuente: tomado de Secretaría de Gobierno, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), *Planeación Nacional*, (<http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/09/Planeaci%C3%B3n-nacional.pdf>)

El esquema que presenta figura 6, es un claro ejemplo de que, si hay una relación entre lo que determina la Constitución, la Ley de Planeación, la LFPRH, los tiempos que se determinen para ver resultados efectivos en la aplicación de metas a corto, mediano y largo plazo, no será necesario estudios como este, que busquen o propongan la manera de hacer establecer leyes o procedimientos legales que permitan su exigibilidad.

2.4.3. Planeación democrática

Para obtener mejores resultados dentro de la planeación nacional mexicana se determinó que al ser un sistema político debía ajustarse a una decisión democrática considerando las siguientes condiciones:

- “a) Que exista una participación activa de los ciudadanos en la elaboración, ejecución y control del plan nacional. Para el cumplimiento de este objetivo es necesaria la plena conciencia de la ciudadanía acerca de los objetivos del plan, ya que sin ella no puede obtenerse la coordinación de decisiones y esfuerzos necesaria para llevarlo a cabo.

b) Que se imprima al proceso productivo una dirección precisa para que, mediante el establecimiento de prioridades, se satisfagan las necesidades sociales básicas de toda la población del país: educación, salubridad, seguridad social, vivienda, planeación urbana y mejoramiento de las comunidades rurales. Esto implicaría la adopción de una política de redistribución del producto nacional, que facilitaría el implantamiento de la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y el disfrute armónico de los beneficios del plan por los diferentes grupos sociales de la población. Desde luego, la satisfacción de estas necesidades ha de lograrse dentro del marco de una economía en expansión, con una producción, ocupación, ingreso y productividades crecientes para lo cual es necesario incrementar, los factores dinámicos de la economía, a saber: las inversiones, la exportación, el gasto público y el consumo popular.

c) La consecución de metas específicas de interés nacional en los distintos sectores de la economía, por ejemplo: creación de la industria pesada, electrificación total del país, participación estatal en las industrias básicas, modernización del sector agrícola atrasado, reducción de la dependencia económica externa, desarrollo del potencial económico en las distintas regiones y otras metas específicas que habrán de incluirse en el plan nacional.”¹³²

Por lo tanto, la Planeación Democrática es:

“... el instrumento que nos ha permitido, ya en la fase política de campaña, captar las necesidades populares, sus demandas y sus sugerencias.”¹³³

Determinado por la Ley de Planeación marca lo siguiente:

“Artículo 12. Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública

¹³² Bases para la Planificación Económica y Social de México. En *La planificación económica y social*, México, Siglo XX-Editores S.A., 1965, p. 385. (<http://www.espacio-publico.com/wp-content/uploads/2015/04/4879-LA%20PLANIFICACION%20ECONOMICA.pdf>)

¹³³ Ruíz de León, C. G., y Campos López, H., *Consideraciones legales...*, op. cit., p. 8.

federal se llevaran a cabo, en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formaran parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.”

Y lo refuta nuevamente la Ley de Planeación en el:

“Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diferentes grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a los que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. A sí mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto y conforme a la legislación aplicable en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Por lo tanto, al estipular el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de acuerdo a la Secretaria de Gobierno establece que:

“Es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes del sector público y privado.

En la elaboración del Sistema Nacional de Planeación Democrática se formalizan los procedimientos para el plan nacional de desarrollo, los programas y proyectos y se consolidan los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales a la Secretaría de Gobierno.

Las Etapas consisten en:

- 1.-Formulación
- 2.-Instrumentación
- 3.-Control
- 4.-Evaluación

El primer paso son los foros de consulta popular, organizados para formular el PND y los programas de mediano plazo, tanto a nivel nacional como estatal. En ellos se reciben las aportaciones, propuestas y demandas de la población que permiten la formulación del Plan Nacional.”¹³⁴

A manera de conclusión de este apartado, se determina que la planeación en estricto sentido, no podría llevarse a cabo sin un buen proceso de consulta democrática, ya que ella es la que permitirá reconocer los objetivos a alcanzar en el periodo sexenal que este determinado a celebrar.

2.5. Plan Nacional de Desarrollo con los Derechos Humanos

Si partimos de los fundamentos teóricos epistemológicamente hablando y damos una respuesta a lo que son los Derechos Humanos, de acuerdo a Serrano García y Vázquez Valencia lo determinan como:

“... derechos subjetivos. Expectativas formadas en todas las personas en relación con la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y el resto de las personas respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de lo que se considera dignidad humana.

¹³⁴ Secretaría de Gobernación, *Planeación Nacional*, (<https://Planeación-nacional.pdf>)

Son aquellos derechos universales y, por ello indispensables e inalienables que resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos o seres capaces de obrar.”¹³⁵

Ahora si es que hablamos de su naturaleza, se divide en:

“Como derechos naturales. Esta concepción se apoya en el pensamiento liberal a partir del cual se consideró la existencia de derechos naturales inherentes a todas las personas y previos a la celebración de un contrato social...

Como derechos morales. Al considerar los derechos humanos como derechos morales no sólo se piensa en el individuo aislado sino también en la construcción de principios y de valores compartidos.

Como derechos positivos. Tanto Norberto Bobbio –desde la filosofía jurídica– como Luigi Ferrajoli –desde el positivismo crítico– dieron por hecho que con la emisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos podía solventarse el problema del sustento de los derechos humanos debido a que a partir de ella están ahí y están positivados. En la medida en que ya entraron al sistema jurídico positivo la problemática es otra (por ejemplo, cómo hacerlos eficientes o efectivos), pero la fundamentación ya no es una problemática.

Como derechos históricos. Este concepto permite observar el proceso de nacimiento de los derechos, los grupos que los apoyaron, los objetivos, y los procesos de cambio y exclusión en su institucionalización, entre otros aspectos. Ello enriquece los contextos de creación de los derechos para una mayor interpretación política y jurídica; así mantiene abierta y explícita la posibilidad de reinterpretación del derecho a partir de cambios de contexto y la aparición de nuevos derechos.”¹³⁶

¹³⁵ Serrano García S. L., Vázquez Valencia, L. D., *Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Características y principios*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, p. 12.

¹³⁶ *Ídem*.

Esta interpretación en la que llegamos a un tema de derecho históricos nos permite dar paso a como se ha vinculado la protección de dos Derechos Humanos dentro de planeación nacional.

2.5.1. Principios

Como el presente estudio está centrado en la planeación, debemos reconocer como es surge la necesidad de incluir los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), es por ello que, de acuerdo al estudio del Comité de los DESC, establecieron que el Estado debe considerar en:

- “– Primer nivel: obligación de respetar cada uno de los derechos. Para el cumplimiento de esta obligación no se requiere ni un peso, debido a que supone que el Estado no debe hacer daño, es una obligación de abstención.
- Segundo nivel: obligación de proteger. El Estado debe velar porque los individuos, los particulares, las empresas, las multinacionales, no priven a las personas ilegalmente del acceso al ejercicio de sus derechos humanos, por ejemplo, el derecho a la alimentación.
- Tercer nivel: obligación de realización de los derechos humanos. El Estado, para satisfacer esta obligación, debe fortalecer el acceso a los recursos y medios que aseguren la satisfacción de esos derechos humanos. En cuanto al derecho a la alimentación, es perfectamente ejercible por todos los seres humanos, porque hay suficientes alimentos en el mundo para alimentar a la actual población mundial, aun multiplicada por dos. El problema no es que haya escasez de alimentos, el problema es que la manipulación, la mala distribución, la mercantilización, la especulación o la economización de los alimentos impiden que una buena parte de la humanidad pueda acceder a ellos, por falta de medios o de dinero para comprarlos. El Estado tiene la obligación de facilitar la realización del derecho a la alimentación estableciendo, por ejemplo, una ley de salarios mínimos, que sea consecuente y proporcional al costo de lo que se llama la canasta básica. No vale que la ley de los salarios mínimos represente una parte o un cuarto de la canasta básica, porque eso significa que las personas van a comer un

cuarto de lo que necesitan para nutrirse adecuadamente. Esta obligación del Estado significa que le debe garantizar a todos sus ciudadanos unos salarios mínimos que garanticen el valor de por lo menos la canasta básica. Esto permite entrever que la realización del derecho a la alimentación, como cualquier otro derecho humano, no cuesta mucho dinero y solo es cuestión de voluntad política, de legislar una ley de salarios mínimos.”¹³⁷

Haciendo posible que al Estado se le pueda ordenar el principio de exigibilidad a partir de:

“La noción de progresividad abarca dos sentidos:

- La satisfacción plena de los DESC supone una cierta gradualidad. Se requiere un cierto tiempo para que los derechos pueden garantizarse plenamente, pero a pesar de esto, existe la obligación por parte del Estado de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible.
- Sentido de progreso. Obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los DESC. Las medidas del Estado deben ser “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”.¹³⁸

2.5.2. Directrices

A partir de las consideraciones que se mencionaron en el apartado anterior, que se fundamentan como bases para determinar planes y programas, el Estado tiene la elección y la obligación de fundamentar las medidas que correspondan a los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales que determina la ONU, poniendo a consideración las siguientes medidas:

“a) Adecuación del marco legal

- Derogar normas manifiestamente contrarias a los DESC. Ej: prohibición de formar sindicatos.
- Eliminar cualquier tipo de discriminación. Proveer recursos efectivos contra cualquier discriminación.

¹³⁷ Villán Durán, C., Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales. En González Monguí, P. E. (Coord.), *Derechos económicos, sociales y ...*, op. cit. p. 29.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 410.

- Obligaciones de los Estados frente a los derechos económicos, sociales y culturales
 - Asumir acciones positivas.
 - Medidas para asegurar medios de reparación y garantizar la responsabilidad de los Gobiernos.
- b) Producción de Información, vigilancia y formulación de un plan de acción
- El Estado debe ejercer vigilancia sobre el grado de efectividad de los derechos.
 - Producción de información como presupuesto para la vigilancia.
 - Obligación de formular un plan de acción para avanzar en el grado de realización de los derechos.
- c) Provisión de recursos judiciales efectivos
- Obligación inmediata de proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos.
 - Recursos para reparar violaciones.
 - Esta obligación puede asumir modalidades específicas en relación con determinados derechos.”¹³⁹

Los autores considerados para este análisis Serrano García y Vázquez Valencia, refieren que para trabajar en torno a un derecho principio se requiere previamente *desempacarlo o desenvolverlo*, considerándolos sus derechos específicos que engloba y las obligaciones que conlleva. En este sentido, la metodología que aquí se propone es un marco analítico que dimensiona los derechos y sus obligaciones con la finalidad de que puedan ser operacionalizados a nivel estatal para diversos fines.¹⁴⁰ Esto a razón de lo planteado dentro objetivos para *descubrir* y posteriormente *integrar* los elementos del tema – problema.

En efecto, los instrumentos internacionales establecen a la par que los derechos, obligaciones particulares y generales a la luz de las cuales deben ser y han sido leídos los derechos. En consecuencia, ese *corpus juris* proporciona los siguientes elementos: 1) derechos-principios, 2) subderechos, 3) obligaciones particulares, 4)

¹³⁹ *Ídem*.

¹⁴⁰ Serrano García S. L., Vázquez Valencia, L. D., *Fundamentos teóricos...*, op. cit., p. 29.

obligaciones generales, y 5) alcance de los derechos, subderechos y obligaciones.¹⁴¹ Esto es concatenado al hecho de que, en la Constitución a partir de la reforma de 2011, se observó una relación directa con la protección de los derechos humanos, tal como lo establece el artículo primero, de ahí que, contemos con los elementos propuestos. Es por esto que, al abordar el análisis de las obligaciones, a partir de sus contenidos y alcances, es posible establecer un marco analítico general que aborde a los derechos de una forma más completa y precisa para facilitar su exigibilidad.¹⁴²

Por lo anterior, se proponen cuatro movimientos: 1) la desagregación del derecho que se va a analizar; 2) la construcción de las obligaciones generales; 3) la identificación de los elementos institucionales esenciales para el ejercicio de los derechos, y 4) la identificación de los principios de aplicación.¹⁴³

La desagregación del derecho, se entiende que se encuentra constituido por múltiples subderechos en su interior, que converge en su ejercicio, este es el primer paso para el desempaquetamiento del derecho.

La identificación de las obligaciones generales, de acuerdo al Derecho internacional de los Derechos Humanos (DIDH), a saber, son tres 1) obligaciones generales, 2) obligaciones correspondientes a los elementos institucionales esenciales, y 3) obligaciones resultantes de los principios de aplicación.¹⁴⁴

Nuestro autor establece, que la justiciabilidad de los derechos requerirá de una aproximación más detallada a la dogmática jurídica al momento de precisar las presuntas violaciones a derechos humanos, mientras que el diseño de una política pública requerirá contar con los parámetros generales de las obligaciones, de forma tal que en el ejercicio de la discrecionalidad de las autoridades nacionales se puedan diseñar las formas más apropiadas de implementar los derechos.¹⁴⁵ En cuanto a las vicisitudes que se establecen entre el tema problema y lo planteado hasta aquí, se concatena en relación a los elementos que integran lo propuesto por

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 31.

¹⁴² *Ídem*.

¹⁴³ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, op. cit., p. 32.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p.38.

¹⁴⁵ Serrano García S. L., Vázquez Valencia, L. D., *Fundamentos teóricos ...*, op. cit, p. 29.

Daniel Vázquez, no obstante que uno se refiere a DDHH y en nuestro objeto el Plan Nacional de Desarrollo.

La identificación de los elementos institucionales esenciales para el ejercicio de los derechos, se trata entonces de un tercer nivel de desempaque de los derechos. Cada subderecho (primer nivel) implicará una relectura a partir de las obligaciones generales (segundo nivel), y al llegar al deber crear un marco jurídico y un aparato institucional que asegure la realización del derecho se estará frente a este nivel, es decir, el desarrollo de esa maquinaria a partir de los elementos esenciales, es decir este nivel se acerca más a la implementación.¹⁴⁶ Por lo que hace al aparato jurisdiccional que ya existe en México, es y corresponde a ponerlo en marcha.

Por último a los principios de aplicación. Las obligaciones generales y los deberes que se desprenden de los elementos esenciales de los derechos se ven completados por tres principios de aplicación: no discriminación, progresividad y no regresividad, y el máximo uso de los recursos disponibles.¹⁴⁷ La identificación del núcleo de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contra – argumentaciones fácticas de imposibilidades provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes. Esta expansión se lleva a cabo por el principio de progresividad y prohibición de regresividad.¹⁴⁸

A través de un análisis presupuestal se puede observar, primero, cuáles son las cantidades que efectivamente pueden ser disponibles y, después, como fueron ejercidas. De esta forma, lo que tendremos previo a la elaboración de un diagnóstico y planificación de una política pública con perspectiva de DH, es un “mapa del derecho”, un “derecho desempacado”. Ese mapa conformado seguramente por decenas o centenas de obligaciones servirá para darle contenido a la política

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 48.

¹⁴⁷ *Ídem*.

¹⁴⁸ Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille, *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción*, Revista internacional de derechos humanos, São Paulo, 2004, v.8, n.14, p. 43.

pública.¹⁴⁹ Estas últimas es evidente que comprenden acciones y planes – Plan Nacional de Desarrollo – las cuales deben actuar de forma coordinada y rompiendo el paradigma sectorial de la competencia por áreas. Así mismo deben permitir la articulación en los diferentes niveles territoriales del gobierno.¹⁵⁰

Por ello, resulta acorde, ya que, si bien el PND constituye un instrumento meramente de plan nacional, en donde se determinan de manera presupuestaria, sin que incluya cantidades a erogar, los objetivos a lograr por parte del Estado mexicano, y de lo anterior ir descubriendo apegado al marco, cuales son el derecho y los subderechos que subyacen en el instrumento.

De cara que la planeación nacional debe responder a lo propuesto por la ONU, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y aunque sea una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones. Consiste en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con metas específicas, que constituyen una agenda integral y multisectorial. Los derechos humanos, se vuelven prioritarios para que se vean presentes para ver resultados a futuro, es decir, se debe involucrar al Estado mexicano al nuevo orden mundial que se demanda.

Todo lo anterior expuesto y analizado a lo largo del capítulo II, nos demuestra que a pesar de que todo está marcado por la Ley para una aplicación del PND, el que se encuentra vigente, mantenga una constante inconsistencia entre el acto y el hecho por parte del representate del Ejecutivo Federal.

Y es que, la falacia de la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo en la planeación democrática; con esto me refiero a que el PND surge como un instrumento que empodera al Ejecutivo para a orientar al país hacia donde él quiera. Debido a que no existe una protección que garantice que los foros de consulta ciudadana puedan ser exigidos vía judicial previo a ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo, dejando abierta la puerta de que ese sistema sea violentado, ya que carece de un órgano imparcial. Con esto se dirige a un

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ *Ídem.*

autoritarismo contemporáneo pasando por alto a los órganos del Estado (por el ejemplo el descontento actual entre el Ejecutivo y el INE).

Este último análisis, permitirá en que le capítulo tres se analice el sistema los elementos jurídicos que permiten o permitirán exigir el cumplimiento del propio Plan Nacional de Desarrollo.

Capítulo III. Responsabilidad por el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo

El presente capítulo, está centrado en el análisis de las responsabilidades específicas que en términos constitucionales y jurídicos le fueron otorgadas a cada institución o funcionario que sea responsable de dirigir y aplicar los programas y las acciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

3.1 Cumplimiento.

A partir de los parámetros que establece la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la cual establece que, considerando la responsabilidad del propio Ejecutivo Federal, en la que debe formular, implementar, monitorear y evaluar, así como la propia vinculación con los planes sectoriales de la planificación nacional. Los servidores públicos entran en el papel de un sistema de planeación multinivel¹⁵¹, en la que se necesita de los siguientes elementos:

- a) Integridad gubernamental: principios éticos de los servidores.
- b) Cultura administrativa: cumplimiento.
- c) Rendición de cuentas en las entidades administrativas: considerar las herramientas para fiscalizar, utilización de los recursos de manera adecuada, medir la transparencia y contar con una eficiente sanción administrativa y penal si es que se necesita.
- d) Padrón de beneficiarios de los programas sociales: para que sean equitativos y eficientes.¹⁵²

Para refutar esto que manifiesta la CEPAL, Bonnefoy y Armijo establecen que los indicadores de desempeño que comúnmente se conocen como las “3 E”: Eficiencia, Economía, Eficacia, como parte de los elementos que se necesitan para hacer de la planeación un cumplimiento:

¹⁵¹ Mattar, J. y Cuervo L. M., *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*, Santiago, CEPAL, 2017, p. 209

¹⁵² *Ibidem*, p. 210

- Eficacia: cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, qué porcentaje corresponde del total de usuarios.

- Eficiencia: cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio.

- Economía: cuán adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios.

- Calidad: cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados.¹⁵³

Si bien, calidad no entra dentro de las 3E, este concepto debe ser considerado como parte de las actividades que realiza cada funcionario. Y es que el desempeño que los servidores públicos llevan a cabo para la realización y aplicación de la planeación nacional está relacionado a la propia eficiencia y eficacia que ya se menciona en el párrafo anterior, como parte de la habilidad que deben realizar, una actividad mínima por la que fue puesto dentro de una administración pública.

3.2 Incumplimiento.

Tomando como referencia la propuesta de la CEPAL en su *Programa de Trabajo del ILPES, 2018-2019. Subprograma 9: Planificación de la gestión pública*¹⁵⁴, se determinó que uno de los principales retos es defender el papel de la administración pública para que sea transparente, participativa y de alta calidad.

Reconsiderando entonces que la planificación está dirigida en el sentido de agendas y políticas que manejen un desarrollo sostenible en mediano y largo plazo. Para ello

¹⁵³ Bonnefoy, J. C. y Armijo M., "Indicadores de desempeño: definiciones, tipología y metodologías para su construcción". En *Indicadores de desempeño en el sector público*, CEPAL-ILPES, Chile, 2005, p. 30

¹⁵⁴ "Programa de Trabajo del ILPES, 2018-2019. Subprograma 9: Planificación de la gestión pública". En *XVI Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*, CEPAL, Lima 12 de octubre de 2017, p. 3

se tiene claro que la planeación nacional debe mantener una estrecha relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible la cual le permite a América Latina fomentar la cooperación y el intercambio de experiencias.

Sin embargo, en el 2019 Alicia Bárcena secretaria ejecutiva de la Cepal, previó incumplimientos de los propios objetivos para la agenda 2030, de los cuales se mencionaron los siguientes: la pobreza y la desigualdad ira retrocediendo junto con el tema de la alimentación, es decir, no se cumple con el nivel calórico básico para cada edad, en especial de las zonas marginadas.

Este incumplimiento de objetivos de acuerdo a la Cepal, está relacionado a dos factores en específico, un bajo crecimiento y la falta de inversión. Ya que hay consumo, pero debe ser equitativo para que se noten los resultados.

Otro de los problemas que marca la Cepal, es el comercio, que, al presentar tensiones entre regiones, está provocando un estancamiento a nivel global.

Y ni dejar de la educación de lado, el cual se irá reduciendo a un nivel básico para la mayoría de población.

Este análisis de la propia Cepal, permite entender la necesidad de análisis que desmerita la carencia de estrategias que fomenten el cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional por parte de la administración pública, de la cual esta investigación centrará el análisis en el capítulo final.

3.3 Declaración de Johannesburgo de 2002

La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible¹⁵⁵, es una declaración basada en los principios de los Derechos Humanos, que impulsan el desarrollo, económico, social y ambiental. Para este estudio, se retoma los puntos

¹⁵⁵ Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, 2002. <https://culturalrights.net/es/documentos.php?c=18&p=196#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20e%20basa%20en,trav%C3%A9s%20de%20este%20desarrollo%20sostenible.>

relacionados al tema económico para solventar el cumplimiento o que conlleve a hacer posible la planeación nacional.

En la Cumbre de Johannesburgo se establece lo siguiente:

- La pobreza debe ser erradicada, si es que se apoya con la producción, consumo y protección de los recursos humanos.
- Desarrollar decisiones y acciones colaborativas para poder solventar necesidades como, la pobreza, la educación, la desigualdad, la salud o la seguridad.
- Establecer planes que fomenten el desarrollo de un país.
- Fomentar la dignificación de la población vulnerable, es decir una verdadera equidad.
- Fomentar la cooperación entre países.
- Promover la eficacia y eficiencia, de la cual ya se ha hablado en capítulo y párrafos anteriores. Centrando en las actividades de los organizaciones, organismo y funcionarios.
- Promover alianzas de trabajo entre agentes gubernamentales y no gubernamentales para el cumplimiento de acciones.

Con esta reunión, se hace énfasis en la necesidad de respetar la dignidad humana, principalmente en la pobreza y el desarrollo humano.

3.4 El sistema de responsabilidades de servidores públicos.

Para iniciar el estudio, es de suma importancia tener claro que significa responsabilidad, si partimos desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad, es decir, *responsum* -en un sentido restringido responsable- significa el obligado a responder de algo o de alguien.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Fernández Ruiz, J., *El régimen Jurídico de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM, p. 141
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3180/11.pdf>

Ahora, que si se retoma las consideraciones del diccionario de la Real Academia Española tiene las siguientes acepciones:

- “1. f. Cualidad de responsable.
2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”¹⁵⁷

Mientras que la Enciclopedia Jurídica Mexicana establece que:

“... puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.”¹⁵⁸

Y no dejar de lado la definición de la responsabilidad legal, que de acuerdo con Arens, Elder y Beasley en su estudio *Auditoría. Un enfoque integral*,¹⁵⁹ lo definen como la obligación profesional considerada por ley para ofrecer un nivel razonable de cuidado para quienes se trabaja durante el transcurso del servicio.

Entonces, con estas definiciones, se puede entender que la responsabilidad se vuelve una relación de vínculo entre los actos que realiza el propio sujeto basado en una obligación o por voluntad propia.

¹⁵⁷ Real Academia Española, <https://dle.rae.es/responsabilidad>

¹⁵⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002, p. 168.

¹⁵⁹ Arens, A.A., Elder, R. J. y Beasley, M. S. *Auditoría. Un enfoque integral*, PEARSON EDUCACIÓN, México, 2007

3.1.1 Bases constitucionales

En México en materia de responsabilidades de los servidores públicos encontramos dentro del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado, el cual abarca los artículos del 108 al 114.

Es importante dejar en claro que, desde el contexto histórico sobre la conformación de la responsabilidad, su analogía es muy ambigua desde que se inicia la conformación de un México independiente. Por ejemplo, si partimos con la Constitución de 1912, en la que se dio a estipular el llamado juicio de residencia. Así como dice su nombre, la cual exigía a los servidores públicos que cuando dejaran el cargo, tenían que quedarse un tiempo más residiendo en el lugar donde se habían desempeñado por si se presentaba la necesidad de rendir cuentas de su actuación. Si algún funcionario pasaba por este juicio, al final se le expedía una Certificación por el Consejo de Indias o de la Audiencia, en el cual se estipulaba si se absolvía o se aplicaba alguna sanción.

Después tenemos a la Constitución de 1824, en la que se tiene el sistema de juicio de responsabilidades, se presenta en su artículo 38, en la que se especifican las razones por las cuales el presidente podría ser sometido a un juicio por cualquiera de las cámaras del Congreso. En el análisis de Marcos Pérez Esquer, establece que en esta Constitución, las razones para consignar a un presidente eran: la traición contra la independencia nacional, el cohecho y el soborno, así como por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en la épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma¹⁶⁰ (o lo que se le conoce como delitos lectorales).

¹⁶⁰ Pérez Esquer, M. *El nuevo régimen de responsabilidades administrativas en México: una comparación con el régimen anterior*, Universidad la Salle, 2018, p. 166.

El autor ya mencionado previamente Pérez Esquer, señala que tanto Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, sólo estipularon responsabilidades para los servidores públicos, para el tema penal y político.

Mientras tanto, en la Constitución de 1857, se incluyó un Título 4º “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, que se enfocó también en las responsabilidades política y penal de los altos funcionarios federales, pero respecto de las responsabilidades administrativas nada se decía. El Artículo 103 se limitaba a mencionar que “los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo...”,¹⁶¹ respecto del presidente, otra vez, se indicaba que sólo podría acusársele por cuatro supuestos políticos o penales: traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Ante las carencias en materia de responsabilidades administrativas por parte de la Constitución de 1857, hubo necesidad de expedir decretos y circulares sobre aspectos específicos del actuar de los servidores.¹⁶²

De la anterior, se observa lo siguiente, la evolución de las Constituciones de 1812, 1824 y 1836, que no había una regulación exclusiva a la responsabilidad de los propios servidores públicos, el tema es disperso, sin embargo, es en la Constitución de 1917, cuando se agregara un título exclusivo para las responsabilidades de funcionarios públicos.

En la misma tabla, se puede apreciar que hay una categoría de nominada tipo de responsabilidad que en el apartado 3.3 se le dará la explicación a detalle.

(https://repositorio.lasalle.mx/bitstream/handle/lasalle/1376/RA32_jan2019-161-194.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

¹⁶¹ Cfr. Artículo 103 de la Constitución Federal de la Estados Unidos Mexicanos, de 1857. Citado dentro de Pérez Esquer, M. *El nuevo régimen ...*, op. cit., p. 166.

¹⁶² *Ibidem*, pp. 166-167.

Ahora, si se analiza los artículos que corresponden a la responsabilidad ubicados en Título IV de la Constitución de 1917, en el primer periodo (1917-1982), entre los que destacan Art. 108, 109, 110, 112, 113 y 114; de los cuales se procedía a los sujetos, así como las causales por las cuales no se accedía al fuero constitucional, mismos que establecieron la máxima que, en el orden civil el fuero para ningún servidor público era inadmisibles, igualmente se consideraron las sanciones mismas que consistían en la privación del puesto y la inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determinara la ley.¹⁶³

Considerando al estudio ya mencionado de Gamboa Montejo y Valdez Robledo, hablan de dos etapas de reformas a este Título IV, el primero periodo ya mencionado y el segundo, que corresponde de 1982-2007, el cual hasta la fecha ha mantenido las renovaciones.¹⁶⁴

En este sentido, la reforma que señala en el párrafo anterior se realizó ante la necesidad de reglar las responsabilidades de los servidores públicos, como una parte del servicio que realizaran a la sociedad.

3.1.2 Bases legales de responsabilidad

De acuerdo con la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos de 1982 se estableció en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de ese mismo año, que se reglamentara por medio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), quien al principio esta ley sólo estaba dirigida a manejar temas de juicio político, declaración de procedencia y responsabilidad administrativa. Sin embargo:

“El 13 de marzo de 2003 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que la responsabilidad administrativa dejó de ser materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin

¹⁶³ Gamboa Montejo, C., Valdés Robledo, S., *Responsabilidad de los servidores... op. cit.*, p. 23

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 25

embargo, cabe aclarar que, a pesar de esa nueva regulación el artículo segundo transitorio de dicha ley...”¹⁶⁵

Para ello, es importante mencionar que la LFRASP, es sus primeros dos artículos dejaba en claro quiénes eran los funcionarios que estarían sujetos a cumplir responsabilidades. Y es como bien lo indica la Constitución¹⁶⁶ respecto a este tema de responsabilidad, se siguió respetando lo que establece la propia Ley de Responsabilidad.¹⁶⁷

Sumando a la idea de cómo se llevará a cabo la resolución de sentencia en la que se manejara por órganos lo cual es señalado en el artículo 10 de la Ley de Responsabilidad, en el que se establece que cada dependencia debe contar con unidades especializadas para que el público pueda presentar quejas respecto a personal que no esté cumpliendo con sus funciones adecuadamente y el procedimiento que hayan establecido sea el adecuado para dar solución.

Para dar eficiencia a este procedimiento las sanciones fueron determinadas en el artículo 13 de la Ley de Planeación.¹⁶⁸

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 34

¹⁶⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111. La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

¹⁶⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones

¹⁶⁸ Las sanciones por falta administrativa consistirán en: “I.- Amonestación privada o pública; II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

Con estas consideraciones que menciona la Ley, en el estudio de Gamboa Montejano y Valdés Robledo, especifican que el juicio político se considera el mecanismo principal por la falta de responsabilidad:

“... procederá por actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Este señalamiento en la Constitución resulta un tanto ambiguo, pues es demasiado amplia la expresión actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Sin embargo, aun y cuando en parte puede salvarse a través de las especificaciones que la propia ley señala describiendo qué tipo de actos u omisiones encuadran en esta causal, éstas también resultan un tanto vagas.

Entre dichos actos u omisiones se encuentran:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

III.- Destitución del puesto; IV.- Sanción económica, e V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

- VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.”¹⁶⁹

Sin embargo, la LFRASP fue derogada por la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, deberá ser desarrollada por dos leyes generales, la primera, a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como a los procedimientos para su aplicación. La segunda Ley General deberá establecer las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁷⁰

Es por ello, que se establece el 18 de julio del 2016 se presenta la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la cual en su artículo 1, determinó que es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.¹⁷¹

Es importante mencionar las consideraciones que presenta Laura Emilia Aceves Gutiérrez en su estudio *Comentario a la Ley General de Responsabilidades*

¹⁶⁹ Gamboa Montejano, C., Valdés Robledo, S., *op. cit.*, p. 35

¹⁷⁰ Cárdenas Sánchez E., *Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas*, 2016, p. 2. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/2016-Ley3de3Documento_completo.pdf

¹⁷¹ *Ley General de Responsabilidad Administrativa*, artículo 1. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

*Administrativas*¹⁷², menciona que en la ley se encuentran dentro de los artículos 51 al 72, hay acciones o actividades sancionables, sin embargo, no debe existir conducta administrativa grave y no grave que no tenga sanción, atendiendo al exacto encuadramiento de la conducta a la norma establecida.

El hecho es que la el nuevo sistema contempla la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁷³ que en causa las bases mínimas para hechos considerados corrupción y faltas administrativas que en contexto con la investigación se entrelazan a fin de poder sentar las bases mínimas para las exigibilidad de su cumplimiento desde la perspectiva de la responsabilidad de los actores que confluyen alrededor de este instrumento en cuanto a elaboración y ejecución, pero estas normativas únicamente se dirigen a sancionar las faltas que pueden ser administrativas, graves o no graves, por lo tanto, la necesidad de poder acceder a un sistema de exigibilidad judicial desde el interés de la *praxis* del gobernado, quien es el beneficiario final de la planeación democrática en su aspecto de instrumento del PND.

De aquí que, se entiende que la Constitución en su interpretación es clara, sin embargo, dentro de la Ley se torna confusa y nos sigue dejando ambiguos los temas referentes a los procedimientos que se llevaran a cabo cuando en tema de disposiciones se realizaran para considerar el incumplimiento de responsabilidad de un servidor público y más si se llevará un juicio político, en materia de procedimiento y el plazo que llevara.

3.2 El concepto de responsabilidad de servidores públicos

Como se mencionó en el apartado uno de este capítulo, se va a entender a la responsabilidad como la relación de vínculo entre los actos que realiza el propio sujeto basado en una obligación o por voluntad propia.

¹⁷² Acevez Gutiérrez, L. E. *Comentario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVIII, Número 271, mayo-agosto 2018, p. 955.

¹⁷³ *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, julio 2016.

Entonces, de acuerdo con la presentación del Dr. en Derecho Molina Suárez, la responsabilidad que se engloba en las determinaciones de la Constitución y de la Ley, se puede entender como:

“Aquella en la que incurre un servidor público que, mediante la realización u omisión de un acto, incumple con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño del empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado”¹⁷⁴

Para poder entender el concepto, se analiza desde los siguientes ámbitos que se desarrollarán a lo largo del apartado 3.2.

3.2.1 Concepto doctrinal

Si el estudio se parte de autores clásico, se puede partir de las ideas de Kelsen, Ross y Hart, quienes exponen a la responsabilidad en términos políticos, pero sólo sientan la base para que se comprenda el concepto. Entonces para entender esta postura, se parte de la premisa que de que debe fundamentarse desde lo jurídico. Por lo tanto, se tiene a:

“La tesis de jurisprudencia con número de registro 165147, de la Novena Época, emitida por el SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, utilizó en su construcción, conceptos que se asemejan a la Teoría de Alf Ross, para la resolución del asunto en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a que la misma se refiere, donde se decidió imputar una responsabilidad y sancionarla, bajo el criterio de que el sujeto considerado responsable cumple con todas las condiciones objetivas y subjetivas suficientes, requeridas por el sistema normativo aplicable, para ser sentenciado a sufrir una sanción, no obstante la inexistencia de una disposición normativa específica que identificara las atribuciones concretas del cargo del servidor público,

¹⁷⁴ Molina Suárez, C. J., *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, s.d. <http://osfags.gob.mx/cursos/curso4/PRESENTACION%20AGUASCALIENTES.pdf>

mediante la valoración de los elementos de prueba allegados al asunto, para de ahí concluir que las conductas imputadas, se encontraban dentro de las facultades que le fueron encomendadas, para así determinar su infracción y consecuente sanción, sin embargo, no existe cita concreta respecto de las ideas de este autor.”¹⁷⁵

En palabras de Fernández en su análisis El concepto de responsabilidad, establece que la responsabilidad se ha desarrollado sobre todo en el ámbito civil, pero desde luego teniendo presencia también en el ámbito penal, ya que ésta se extiende prácticamente a todas las áreas del derecho, hasta el ámbito administrativo, fiscal, laboral, mercantil etc. Y de esta forma tenemos que el concepto de responsabilidad es parte vital de todo ordenamiento jurídico, pues como lo ha establecido Hans Kelsen, en todo orden jurídico debe existir una norma que lleve consigo una sanción, la cual en muchos casos obliga a responder de los daños causados y particulariza como responsable a una persona determinada, conformando con ello la norma perfecta, diría el propio Kelsen.¹⁷⁶

Entonces, la definición doctrinal de responsabilidad se reduce a basarse desde lo que es el régimen jurídico, es decir, el sujeto que preste un servicio público tanto puede ser sancionado como puede imputar (dentro de los marcos constitucionales) la conducta que infrinja su deber u obligación determinada por sus acciones dentro del puesto que representa.

3.2.2 Concepto normativo

En este apartado, la responsabilidad, se analiza desde el sentido social, referido al compromiso, obligación y deber que posee de manera interna cada individuo, a aquí tiene que ver más con el sentido ético que se posee. Camacho Solís, en su estudio sobre las normas de responsabilidad social menciona que esta consiste:

¹⁷⁵ Romero Silva, J. M., “A propósito de la responsabilidad jurídica”. En *Filosofía del Derecho*, s.d., p. 7 <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/apropositodelaresponsabilidadjuridica.pdf>

¹⁷⁶ Fernández Fernández, A. *El concepto de la responsabilidad*, sd., p. 1, <http://biblio.juridicas.unam.mx>

“... en que el comportamiento de una organización debe basarse en los valores de la honestidad, equidad e integridad. Estos valores implican el respeto por las personas, por los animales y por el medio ambiente, y el compromiso de tratar el impacto de sus actividades y decisiones de sus partes interesadas.”¹⁷⁷

A partir de estos principios, así como los cambios constantes que se presentan por la modernización, la globalización, la práctica de responsabilidad que tiene una figura pública debe estar sujeta a cambios jurídicos que puedan determinar un eficiente sentido ético social de servir y de responder asertivamente ante las necesidades que la sociedad necesita de ellos.

3.2.3 Concepto jurisprudencial

La Responsabilidad en términos jurisprudenciales, están determinado a la teoría de la responsabilidad civil, la cual establece lo siguiente:

“De acuerdo con la teoría de la responsabilidad civil, el que causa un daño a otro está obligado a repararlo. Este daño puede ser originado por el incumplimiento de un contrato o por la violación del deber genérico de toda persona de no dañar a otra. Así, mientras en la responsabilidad contractual las partes están vinculadas con anterioridad al hecho productor de la responsabilidad, en la extracontractual el vínculo nace por la realización de los hechos dañosos. De ahí que la responsabilidad contractual emana de un acuerdo de voluntades que ha sido transgredido por alguna de las partes, en tanto que la responsabilidad extracontractual deriva del incumplimiento del deber genérico de no afectar a terceros. Por otro lado, para que exista responsabilidad contractual basta con que se incumpla con la obligación pactada, mientras que la extracontractual puede tratarse de responsabilidad

¹⁷⁷ Camacho Solís, J. I., “Las normas de responsabilidad social. Su impacto en el ámbito laboral de las empresas”. *Revista latinoamericana de derecho social*, (20), pp. 25-26, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702015000100003&lng=es&tlng=e

objetiva y subjetiva la responsabilidad de índole subjetiva se funda en un elemento de carácter psicológico, ya sea porque existe la intención de dañar o se incurre en descuido o negligencia. En cambio, la responsabilidad objetiva se encuentra ausente el elemento subjetivo esto es la culpa o negligencia.”¹⁷⁸

Esto, da la pauta para que reconocer las semejanzas y diferencias de la responsabilidad civil analizado de la siguiente manera:

Como semejanza se tiene que; 1. El incumplimiento de una obligación ya sea de hacer, no hacer o una omisión, 2. El perjuicio, 3. La culpa, que consiste en el incumplimiento consciente de la obligación y 4. Una indemnización la cual representa la reparación del perjuicio.

En diferencias; 1. La naturaleza de la obligación es decir la fuente que le les dio origen y 2. Los resultados.

Entonces, la responsabilidad civil, se centra en la reparación del daño por la propia situación dañosa, la cual ha infringido el individuo, en este caso, la figura pública. Como se expondrá en su definición en el siguiente apartado.

3.3 Los tipos de responsabilidad de los servidores públicos

La responsabilidad basada en términos jurídicos y a la luz de los servidores públicos se presenta cuatro categorías a analizar las cuales son civil, administrativa, penal y política, a continuación, se presenta una explicación de cada una de ellas.

¹⁷⁸ Tesis de rubro: “RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRACONTRACTUAL SUS DIFERENCIAS”, publicado en la *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 816, Reg, Digital: 2006178

3.3.1 Civil

Si consideramos el concepto trabajado en su estudio Fernández Ruíz, establece que:

“... la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular, más como, desde el surgimiento del Estado y del derecho, el perjudicado no puede, por sí, aplicar un castigo al autor de dicho mal, deberá limitarse a solicitar ante los tribunales competentes, la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

En la responsabilidad civil, tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos que los pueda convertir a uno en acreedor, y a otro en deudor.”¹⁷⁹

Esta esta relaciona al actuar de un individuo frente a sus obligaciones que le corresponden.

3.3.2 Administrativa

Considerando nuevamente a Fernández Ruiz quién establece que:

“Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contra menciones a preceptos legales dirigidos a preservar a la administración pública que no están tipificadas como delitos; se trata, como explica el doctor Sergio García Ramírez de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones también menores, impuestas por las autoridades administrativas sin que se intervenga necesariamente el aparato judicial.”¹⁸⁰

¹⁷⁹ Fernández Ruíz, J., *El régimen Jurídico... op cit.*, p. 148

¹⁸⁰ *Ídem.*

Del mismo modo el artículo 109¹⁸¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción III, explica que las sanciones administrativas a los servidores públicos sólo serán por si sus actos afectan la legalidad honradez lealtad imparcialidad y eficiencia de sus cargos empleos o comisiones este será explicado a gran detalle en la responsabilidad

3.3.3 Penal

Esta está relacionada cuando se vulneraron se pone en riesgo los fundamentos quedan una relación muy fuerte a la sociedad a los cuales atañen directamente a un grupo social por parte de un individuo directo en la administración pública. lo que Fernández lo determina como:

“La responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad de la del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes. responsables o no, ponen en

¹⁸¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 109, III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Unidad General de Asuntos Jurídicos. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control. Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.”¹⁸²

Para refutar esta idea el artículo 109 de la Constitución refiere que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado será sancionados en los términos de la legislación penal aplicable.

Partiendo que, del mismo modo el Código Penal Federal típica los delitos que atribuye a un servidor público, no obstante que el Código establece quienes son *“servidores públicos es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales”*.¹⁸³ De esto se establecen el tipo penal, entre lo que destaca

- Ejercicio indebido del servicio público
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Uso indebido de atribuciones y facultades
- Conclusión intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito

¹⁸² Fernández Ruíz, J., *El régimen Jurídico... op cit.*, p. 144.

¹⁸³ Código Penal Federal, Artículo 212.

Así mismo en su artículo 225¹⁸⁴ determina lo siguiente otros delitos que podrán ser considerados para ejercer la administración de justicia. Partiendo de la severidad de la conducta delictiva será la pena aplicable al caso, en dicho numeral se determinan diversas conductas que el legislador no considera que sean consideradas para tener un tratamiento especial en contra de la conducta.

Como se puede observar este, se trata bajo las disposiciones reglamentarias que actúen conforme a la Ley.

3.3.4 Política

Esta responsabilidad está basada en la fracción I del artículo 109 constitucional el cual hace referencia a cuando los:

“... servidores públicos de alto rango, siempre que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que vulneren los intereses públicos fundamentales o deterioren su buen despacho. Sobre este particular la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos reglamentaria del Título Cuarto Constitucional establece todo un catálogo de tales actos y omisiones al disponer.”¹⁸⁵

Por lo que la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos en el siguiente artículo determina lo siguiente:

“Artículo 7.

... y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a

¹⁸⁴ Cfr Código Penal Federal, Artículo 225.

¹⁸⁵ Fernández Ruíz, J., *El régimen Jurídico... op cit.*, p. 143.

las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. »¹⁸⁶

En correlación al tema de investigación esta parte resulta fundamental, de esto es el parte aguas, debido a que el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento democrático tal como se ha anunciado en la Ley de Planeación, contiene en su totalidad Derechos Humanos inalienables e imprescriptibles, de aquí que su aplicación resulta ser en toda la República Mexicana, aunque en su ejecución el ámbito de eficacia no conlleve a la totalidad de los Estados que se incluyen en el pacto federal, y por ultimo contiene recursos económicos los cuales se han presupuestado y programado para su ejecución en el PND.

De lo anterior recoge señales de un sistema que no rindió frutos en el fondo, pero que el legislador reconoció desde la creación de esta, que se debía prevalecer el funcionamiento de los planes y programas, que quizá en el fondo no establecía una relación intrínseca entre el PND. Dicha Ley abrogada dio paso a un nuevo sistema nacional que contiene Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismas que serán analizadas llevadas a contexto en el Capítulo IV de esta investigación.

3.4 Elementos de composición del PND en función de su naturaleza jurídica

Como ya se dispuso en los capítulos I y II, la elaboración de la planeación nacional está reglamentado por el artículo 26 de la constitución. Si se retoma lo que este artículo tenemos los elementos que componen su naturaleza jurídica. Para ello, se pone en consideración dos partes: la coordinación y la planeación.

En la coordinación tenemos la parte de la elaboración, es decir, quién lo elabora, considerando en primera instancia al Ejecutivo Federal, las unidades de planeación de las diferentes dependencias entidades de la Federación, junto con la Secretaría

¹⁸⁶ *Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos*, artículo 7, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

de Hacienda y Crédito Público, es en la que recae la responsabilidad directa de la elaboración del Plan tomando en cuenta las propuestas del Sistema, de los gobiernos de las entidades federativas, los grupos sociales, los pueblos y comunidades indígenas (recabando la opinión de cada uno de estos grupos por medio de foros de consulta popular).

El tiempo para elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo, desde que asume el mandato el presidente en turno, es un plazo máximo de seis meses.

Y por la parte de la planeación, se tiene que quien ejecuta es la Cámara de Diputados, sometiéndolo primeramente a votación y dando a conocer el resolutivo. Después pasamos a la implementación, llevada a cabo por el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Y, por último, en este rubro tenemos que se debe evaluar y monitorear el Plan Nacional de Desarrollo, para ello la Ley de Planeación en su artículo 9¹⁸⁷ estipula que, el Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizado en el logro de los objetivos y metas.

¹⁸⁷ *Ley de Planeación*, Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible. Para el caso de las entidades, los titulares de las Secretarías de Estado proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley. Las entidades que no estuvieran agrupadas en un sector específico, se sujetarán a lo previsto por el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la información relacionada con el seguimiento a que se refiere el párrafo anterior, en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos previstos por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Como podemos observar en las líneas que contribuyen la idea y la construcción de una planeación nacional, corresponde a la necesidad de la responsabilidad del ejecutivo por organizar a la nación.

3.5 Los sujetos involucrados al diseño e implementación del PND y su responsabilidad

La CEPAL, estipula el siguiente proceso de responsabilidad para la responsabilidad de la planeación:

“Formulación:

Será responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional, de acuerdo al plan de gobierno propuesto y enmarcado en la Ley de Planeación. Para la formulación, el presidente de la República debe diseñar el plan y luego remitir al Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley de Planeación, el Poder Legislativo formulará, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. La Ley establece un plazo máximo de seis meses para elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), desde que asume la presidencia. Si bien, el plan considera una temporalidad acorde a la duración de cada gobierno, en 2015 se adicionó al artículo 21 de la Ley de Planeación, considerar una visión a largo plazo de la política nacional de fomento económico, con el fin de impulsar elementos permanentes al desarrollo nacional y al crecimiento económico, sostenido y sustentable. Para lograrlo, cada presidente deberá agregar y/o considerar elementos de largo plazo, con un horizonte de hasta 20 años para la política nacional de fomento económico.

Implementación

En cuanto a la Ejecución, será la Administración Pública quien coordine las distintas instancias de participación ciudadana, con ayuda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las demás entidades paraestatales, con el fin de establecer una base de prioridades para crear políticas financieras, fiscales y crediticias, elaborar, actualizar y ejecutar programas y estrategias, que serán integrados dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Monitoreo y evaluación

Para evaluar y monitorear el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación en su artículo 9 estipula que, el Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizado en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente. Así como también, para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

Vinculación con la planificación sectorial

“El *Plan Nacional de Desarrollo* es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan.”

Vinculación con la planificación territorial

El proceso de planificación de México se articula a nivel central, es decir, lo delinea el Ejecutivo y a su vez, cada Estado Federal delinea sus propios planes federales.”¹⁸⁸

Aunque si bien existen funcionarios específicos que serán responsables de hacer cumplir y crear acciones que hagan efectiva la aplicación de la planeación.

No obstante que ante las fricciones y rencillas creadas por el ejecutivo federal, hacia los órganos encargados de la observación y emisión de recomendaciones, así como demás organismos constitucionales autónomos, no ha permitido que se permee la finalidad de estas instituciones, por tanto, es con gran dificultad poder evaluar la ejecución y cumplimiento del PND 2018 – 2024, de aquí, que se establece la obligación moral de poder llevar a cabo investigaciones que nos permitan encontrar vías constitucionales para su ejecución.

Auditoría Superior de la Federación resulta esencial que este ente se considere el eje central y fundamental derivado de la reforma constitucional que da paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo, la confrontación histórica del Estado Mexicano se ha dado siempre en harás de combatir el enriquecimiento ilícito, dejando de lado el subsistema de beneficios de los planes y programas, en nuestro caso de investigación, que sería la finalidad propuesta.

En general, las reformas e implementaciones históricas del legislativo se enfocan a buenas prácticas, con un buen sentido de rendición de cuentas y combate a la corrupción, no obstante, estas dan guía aconsejables se encuadran a un momento y tiempo determinado, arrojando resultados siempre positivos, logrando demostrar la eficacia y efectividad de los mecanismos implementados, con una metodología excepcional, apegados a procedimientos, vigilados, observados y evaluados, que nos lleva a un círculo vicioso de integración de entes y actores que participan todos en una vinculación estratégica de entes de fiscalización.

¹⁸⁸ *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe*, CEPAL, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>

El Sistema Nacional de Fiscalización en México, se dirige hacia la rendición de cuentas, esto mediante un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Función Pública; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Desde aquí la finalidad es la fiscalización en su sentido entrañablemente económico del recurso federal, para esto entendemos que: “La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales...”¹⁸⁹ la labor intrínseca del Estado Mexicano por velar por los recursos públicos en sus niveles de gobiernos y en coadyuvancia por los órganos autónomos, mediante sistemas, pero estos no profundizan en la problemática real del conjunto de procesos de exigibilidad del cumplimiento del PND, no desde su parte programática y rendición de cuentas, esta, observada como: “de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.”¹⁹⁰

De estos actores desde la perspectiva integradora que permite contar con un enfoque para intentar abordar a la serie de complejas de actuaciones y responsabilidades de cada uno de ellos, que se vinculan en la finalidad de la

¹⁸⁹ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.*

¹⁹⁰ Ocampo García de Alba, G. B., *Sistema Nacional de Fiscalización en el Marco de los Desafíos para la Rendición de Cuentas en México*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Unidad de Evaluación y Control LXIII Legislatura, diciembre 2016, ISBN: 978-607-8501-17-5, p.34.

rendición de cuentas y la fiscalización del recurso público en su sentido económico y su creación Constitucional, esto con lleva a una serie de análisis dirigidos a sus estructuras que cumplen con su servicio, y aquí permite que el entorno pueda corromperse sin llegar al cumplimiento del proceso democrático de cumplimiento del PND, que en su espíritu manifiesta ejes, principios y programas dirigidos al beneficiario final que es el gobernado.

Empero, los avances legislativos que dan pie a esta tema continúan en la implementación de un sistema nacional de anticorrupción, sin que se logre observar el cumplimiento desde el desempaque de los derechos, aunado a esto, la exigibilidad del beneficio intrínseco del carácter que contenga cada programa en su beneficiario final, visto desde el contenido de un instrumento nacional, que establece las bases mínimas de ejecución e implementación por cada programa sectorizado y programado en presupuesto.

3.6 Las responsabilidades de los particulares de cara al PND

En este apartado, se tiene como análisis la participación de los particulares en la planeación nacional, que si bien, al retomar el recurrente artículo 26 constitucional, que nos establece que se deben considerar los órganos responsables, así como el Ejecutivo Federal coordinara con los gobiernos de las entidades federativas con sus acuerdos con organismos particulares que serán parte de la elaboración y ejecución de la planeación.

De cierta manera, que la misma Ley de Planeación, establece los mecanismos que faciliten la organización y la misma expansión a diversos sectores que hacen de la vida económica nacional una necesidad de mejora continua, siempre y cuando contribuyan bajo los términos de la Constitución. Se trata de participaciones reglamentadas y no autónomas.

Para refutar esta idea, tenemos en el artículo 25¹⁹¹ el cual se centra en que el Estado debe garantizar el desarrollo económico, su propia responsabilidad para la conducción de la economía nacional y participación de los estados en áreas estratégicas.

Se habla de un desarrollo integral, es decir, que también intervengan sectores sociales, culturales. Como es la generación de empleo y por supuesto la justa distribución de la riqueza. Basado en un sistema que vincule sectores públicos, sociales y privados. Es decir, que la responsabilidad del desarrollo económico ya no solo recae en el gobierno, sino también de particulares.

La expansión de la actividad económica regulada por la ley, es la concentración e inducción con respecto a:

“...que el Ejecutivo Federal por sí o por través de las dependencias y entidades paraestatales para concretar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas con la presentación y los grupos sociales o con los particulares interesados.”¹⁹²

Para que se pueda realizar efectivamente la planeación nacional, legalmente se tienen las mencionadas leyes y la propia constitución, sin embargo, en el *Análisis y*

¹⁹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

¹⁹² Coquis Velasco, F. J., *Sistema Nacional de Planeación*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 201
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/14.pdf>

*perspectivas de la planeación del desarrollo: PND 2019-2024*¹⁹³ se considera que no cumple con lo estipulado por la propia Ley de Planeación, ya que en él no se aprecia la visión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de hecho en este mismo análisis que realiza el senado, menciona que no hay evidencia de que exista la inclusión de las consultas de los pueblos indígenas ni de la propias participación ciudadana, como claramente se expone en el capítulo uno, cuando no hay un programa constante para el sector agrícola.

Es de suma importancia, mencionar que se presenta un vacío legal¹⁹⁴ por lo que es más probable que se realizaran evaluaciones de esta planeación de políticas que no tienen la meta de fomentar un desarrollo nacional para el 2024.

Hemos observado las diversas normativas, conceptos y principios que en general rigen a las responsabilidades de quienes llevan a cabo los procesos de creación, implementación y ejecución de los recursos públicos, desde el manejo económico del presupuesto federal, que en harás de ejecución del instrumento nacional que es el PND es exigible y corregible, con una serie de tipificaciones penales, responsabilidades administrativas, graves y no graves, en la participación de los sistemas, de aquí los procesos planteados por la doctrina y el legislador dejan de lado la finalidad primordial que resulta ser la exigibilidad de la omisión de la conducta del Estado Mexicano frente al gobernado, quien es y tiene un interés intrínseco en la ejecución de este, proceso que concreta el círculo entre la participación democrática de sufragio de voto como lo establece las obligaciones del ciudadano y el proceso participativo en la elaboración del PND mediante los actores involucrados, sin embargo, las conductas de omisión de su aplicación no se les ha prestado la atención debida.

¹⁹³ Martínez Soria, J. (Coord.). *Análisis y perspectivas de la planeación del desarrollo: PND 2019-2024*, Serie: *grandes temas nacionales 2019*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2019, p. 64.

¹⁹⁴ *Idem*.

Capitulo IV. Constitucionalismo Transformador una visión Desarrolladora

De los procesos democraticos Mexicanos ha ido evolucionario en los ultimos 25 años, con llevan a la importancia de que tribunales constitucionales se reflejen como verdaderos entes transformadores de la sociedad, dirigidos a la constante defensa de los derechos humanos de los más vulnerables. De aquí que, un Constitucionalismo Transformador (CT) resulta de un proceso, que va de largo de plazo, pues su elaboración, interpretación y aplicación de la constitución, resulta en la transformación de las instituciones políticas y sociales, y como resultado el fortalecimiento de estas, cuya finalidad conlleva a instituciones mas democráticas, inclusivas e igualitarias, y que razonablemente contribuyen a la evolución estructural de la sociedad.

Partiendo que, el constitucionalismo transformador en America Latina, es un consecuencia entre el derecho nacional y los derechos humanos internacionales; no obstante la imperante necesidad de transformar el discurso político en discurso jurídico, maxime cuando se proyectan problemáticas sociales, parte medular de la participacion ciudadana, para acercar casos de suma importancia ante los juzgadores constitucionales, de quienes mediante sus decisiones constribuyen a una continua transformación de la sociedad, en favor de los derechos de todo ser humano.

El ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado invariablemente hacía que los resultados deben reflejar la materialidad de las decisiones judiciales en cuanto a la satisfaccion de una transformación social basada en la construccion de sociedades democraticas mas firmes, con apoyo de la participación social, “Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, ha señalado que el reto de los jueces federales es asumir, en forma decidida, un proyecto de interpretación

constitucional transformador, a través del cual se promueva el cambio social dirigido a obtener resultados tangibles en la vida de las personas”¹⁹⁵.

4.1 Un acercamiento al concepto contemporáneo de constitución

La obra de Hans Kelsen formalizó, la noción de la constitución como: “*la norma fundamental de un orden jurídico positivo, la última razón de su validez, considera desde el punto de vista de una ciencia del derecho positivo*”¹⁹⁶, ubicada en la cúspide piramidal de aquel orden normativo. Para Kelsen, la Constitución fundamental es aquella establece los principios fundamentales que tutelan la vida en sociedad, es la fuente de origen que da validez a las normas que de ella emanan. Kelsen toma en cuenta el punto de vista de aquellas personas que intervienen el proceso de descodificación o interpretación de las normas, puesto que pone de manera subjetiva la noción de lo que es justo o no lo es, en este tema de investigación refleja parte sustancial del proyecto a razón de que en principio se puede considerar que el Plan Nacional de Desarrollo, se ejecución llegaría en a ser injusta o bien podría ser justa a los ojos de los individuos que de ella intervienen.

De aquí que resulta trascendental que la “*Constitución como norma fundamental y de validación del orden jurídico*, hay que señalar también la consideración kelseniana del *derecho internacional como fundamentación normativa de carácter general*”¹⁹⁷, no obstante que puede resultar insidioso para el derecho interno e incómodo para los procesos políticos y sociales en los que se desarrolla un país, debido a que podría llegar a resultar ortodoxa su normativa, para lo cual adopta normas determinadas o decisiones judiciales internacionales que son significativas para el orden jurídico nacional

¹⁹⁵ Zaldívar, Arturo, “Constitucionalismo social inacabado”, en *Milenio*, disponible en <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/constitucionalismo-social-inacabado>

¹⁹⁶ Hans Kelsen, Bekerley, *Whats is justice*, University of California Press, 1957, pp 397.

¹⁹⁷ Frías, Yolanda. “Cuatro problemas de la teoría kelseniana sobre el derecho internacional” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 55, enero-abril. México: UNAM, 1986

El parlamento europeo define a “La Constitución Europea define los valores, los objetivos fundamentales y las competencias de la Unión Europea y organiza la estructura institucional de la misma”¹⁹⁸, transgrediendo en la vida interna de veinticinco países del continente europeo, integra una regularidad de derechos fundamentales de bloque de ciudadanos europeos, tendientes a proteger y desarrollar aspectos económicos, sociales, de medio ambiente, y de democracia entre otros. Integra un parlamento europeo y un tribunal de justicia, que hace de sus resoluciones vinculantes al derecho interno de cada Estado miembro.

Del periodo posguerra (1949) se formalizó la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, conceptualizada de esta forma, debido a que esperaban que procesos históricos como la caída del muro de Berlín, a efecto de unificar las Alemani­as Orientales y Occidentales, para proceder a la formalización de una Constitución, no obstante los conceptos novedosos en la Ley Fundamental y su impacto jurídico de desarrollo y protección de derechos no dio pie a la finalización de su concepto original, de donde se establecen derechos fundamentales; se encuentra el significativo término “intangibilidad de la dignidad de la persona” por hacer referencia a la “Dignidad Humana”.

De la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, señala su artículo primero: *“La dignidad de la persona humana no sólo es en sí un derecho fundamental, sino que constituye la base misma de los derechos fundamentales.”*¹⁹⁹ Desde esta perspectiva el término dignidad, *“pide respeto para algunos implica una cierta subordinación. El comportamiento virtuoso enaltece y por ello hacia digno de ejercer una función pública o cargo que demande autoridad”*²⁰⁰. Partiendo de aquí, señalamos que el respeto refleja dos canales de comunicación, por un lado, del ser

¹⁹⁸ *La Constitución europea*, s.f., disponible en <https://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/2005-01-10-brochure-constitution-es-v02.pdf>

¹⁹⁹ *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, disponible en <https://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/1-dignidad-humana#:~:text=La%20dignidad%20de%20la%20persona,humana%20en%20su%20Pre%3%A1mbulo%3A%20%60%E2%80%A6>

²⁰⁰ Valls, Ramón, “El concepto de dignidad humana”, en *Revista de Bioética y Derecho*, Universidad de España, Barcelona España, 2015, p. 285.

humano, para con sus semejantes, e incluimos al Estado, como ente de autoridad, esa facultad potestativa de imperio de ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la ley suprema de derecho interno que rige la vida económica, política, social, ambiental y podemos agregar, y de derechos humanos – a raíz de la reforma de junio de 2011 –, de igual forma define las relaciones entre los poderes del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial, así como en sus niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, en cuya contemporaneidad de la *praxis* es reflejo inocuo de métodos ponderativos y de subsunción de aquellas necesidades de transformar una realidad social. A razón de la reforma de junio de 2011, que ya no es tan novedosa, pero si contemporánea, contextualiza el reflejo seductor de las corrientes democratizadoras de América Latina, en México con un retraso de 30 años; que a razón de esto, se observo medianamente un avance en la construcción de garantizar el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, y que en origen de los procesos legislativos que se encuentran supeditados al quehacer del ejecutivo, resulta *i.e.* la revisión de la prisión preventiva oficiosa que resultado de las políticas fallidas en materia de seguridad y las deficientes emanadas del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo Federal en el uso excesivo y manejo de la herramienta de prisión preventiva oficiosa en materia penal, resulto en la revisión de la inconstitucionalidad de la medida, debido a la violación recurrente en materia de derechos humanos y lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de aquí que esa finalidad reformadora no ha cumplido su objetivo, y en el engranaje que se desea resaltar, se aprobó la reforma constitucional en materia seguridad pública, conocida como la reforma de la guardia nacional, incorporando al ejército a funciones de seguridad pública.

Por acotar aquel termino de Constitución contemporánea, podríamos establecerlo como el reflejo de la expresión de los diversos actores e intereses, económicos, políticos, sociales, ambientes y de derechos humanos, que con base en la democracia recrean condiciones de mejoramiento de la dignidad humana.

4..2 Corrientes sobre el Constitucionalismo

4.2.1. Constitucionalismo Transformador

Según Armin von Bogdandy, el Constitucionalismo Transformador es “parte de un proyecto de evolución, incluso transformación, hacia un nuevo derecho público [...] basado en la convicción de que el derecho público y su ciencia, pueden confrontar exitosamente los desafíos contemporáneos solo bajo una mirada transformadora”²⁰¹.

De acuerdo a lo expresado por René Urueña, el Constitucionalismo Transformador fue promovido para “enfrentar la violencia, la exclusión social y la debilidad Institucional a través del derecho”²⁰².

Las transformaciones sociales, toman como punto de partida las sociedades democráticas, con la finalidad que tengan aforo en el contexto la diversidad de opiniones e ideologías que conviven en el tejido normativo de aplicación del Estado Mexicano, con la profunda tarea de evolucionar hacia mejores sociedades basadas en el respeto la dignidad humana.

Desde La Convención Americana de Derechos Humanos, formula bases de un Constitucionalismo Transformador, entendido en este momento de esta forma, aunque si bien es cierto es un concepto innovador, comienza a permear en México a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, que da paso a una serie de razonamientos trazados por la SCJN con la finalidad de desentrañar el lienzo normativo y las confusiones surgidas en el derecho interno.

Sin embargo, en el Constitucionalismo Transformador Latinoamericano, en el que René Urueña, nos comenta desde su perspectiva, que, “no es solo un proceso interno, sino que está respaldado por organizaciones no gubernamentales,

²⁰¹ Bogdandy, Armin von., *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 16 Núm. 1 2020, p. 133.

²⁰² Urueña, René *Anuario de Derechos Humanos*, Número Especial 2020, p. 16.

instituciones nacionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ya que la CoIDH, ha intervenido en asuntos sobre violación de los derechos humanos de grupos vulnerables de la región, como algunos pueblos indígenas y ha fallado sobre asuntos relacionados a la comunidad LGBTI, que sin duda, son grupos que dentro de la sociedad en la que vivimos que aún sufren de discriminación y que muchas veces sus derechos humanos fundamentales se ven coartados o limitados por los actos de autoridad del Estado o de terceros equiparables como autoridades, de aquí que para un efectivo reconocimiento de los derecho la Corte se ha pronunciado:

*“ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD.
ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.*

Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al

contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.”

El Constitucionalismo Transformador, no solo conserva una perspectiva meramente humanista, también se ha establecido que salvaguarda una relación con el Derecho Económico Internacional y esto dado que, el Constitucionalismo Transformador tiene correlación con el proyecto de IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE en América Latina (ICCAL) y que éste último ha desarrollado una situación de conflicto con el Derecho Económico Internacional.

Para entender estas relaciones y correlaciones, es necesario determinar, primeramente, a qué se refiere el Derecho Económico Internacional, de acuerdo a algunos autores importantes como Bogdandy, Salazar Ugarte y Ebart, que nos dicen que “se refiere al derecho del comercio, inversiones y las instituciones financieras internacionales,”²⁰³ dado que, “puede impactar en forma negativa en la realización de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho”²⁰⁴

Dicho lo anterior, el conflicto se debe a que, en algunas ocasiones, los derechos que un país confiere a inversionistas extranjeros, se superponen a los derechos que tienen los habitantes del país o alguna región en particular, ya que como bien menciona Vicari, se llegan a presentar casos de privatización de servicios públicos como agua potable, energía o salud. Asegura Philip Alston, relator especial de la ONU, que, “La privatización se basa en hipótesis fundamentalmente diferentes de

²⁰³ Bogdandy, A., Salazar Ugarte, P. y Morales Antoniazzi, M. *El Constitucionalismo Transformador en América Latina y el Derecho económico internacional: De la tensión al diálogo*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 237.

²⁰⁴ Vicari Gana, Vicente, *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 16 1 (2020) p. 132.

las que sustentan el respeto de los derechos humanos, como la dignidad y la igualdad,²⁰⁵ no obstante que el papel rector del Estado, se desaparta de sus objetivos intrínsecos, como lo plasmamos en el capítulo 1 de esta investigación.

Esta corriente transformadora, ha pretendido intervenir para focalizar y eventualmente generar su erradicación, es el caso de las desigualdades dentro de una sociedad enfocadas en la pobreza extrema, de acuerdo a lo que mencionan Vivían Cristina Lima López Valle y William Iván Gallo Aponte en un artículo publicado, denominado, *“El rol transformador de los tribunales constitucionales cómo ¿estrategia clave y efectiva? para la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza extrema”*²⁰⁶ en donde los autores mencionan que “El Constitucionalismo Transformador se ha justificado e impulsado sobre la óptica de que no es moralmente aceptable adoptar una posición de observador frente a una realidad marcada por diversos dramas y crisis económicas, ambientales, políticas y sociales,²⁰⁷ aunque su análisis se centra en la situación política y económica de Brasil, hacen hincapié que la problemas vividos en ese país, también se presenta en otros países de América Latina, por lo que me permito hacer alusión a su obra, puesto que México tiene el mismo punto de conflicto.

En México en 2004 se crea la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la Pobreza, esta decreta la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que entre otros identifica y mide la pobreza, de aquí que el antecedente del año 2002 para la medición oficial de la pobreza señala que existían 52.7 millones de personas viviendo en pobreza²⁰⁸, a la fecha 2020 CONEVAL indica que son 55.7 millones de personas en igualdad de circunstancias, que hace veinte años, en cuanto a las desigualdades que puede sufrir una persona,

²⁰⁵ Franco, Rocío, *La privatización socava la democracia, erosiona los derechos y margina a los pobres*, ONU, disponible en <https://news.un.org/es/story/2018/10/1443952#:~:text=%E2%80%99CLa%20privatizaci%C3%B3n%20se%20basa%20en,General%20de%20las%20Naciones%20Unidas>

²⁰⁶ *Revista Brasileña de Estudios políticos*, Belo Horizonte No. 124, jun 2022, pp. 527-571.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 333.

²⁰⁸ Coneval, disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Pobreza_multidimensional_2016_2020_CONEVAL.pdf

partimos, solo por mencionar, ingreso económico, acceso a sistemas de salud, acceso a seguridad social, acceso a servicios básicos, acceso a alimentación, que son subsumidas estas “mejores condiciones” por la acentuada pobreza en la que viven, no obstante esto trae como consecuencia una barrera, entre quien tiene las condiciones para crearse una realidad distinta y quien carece de estas para lograr el mismo efecto, de aquí la imperiosa necesidad de aplicar transformaciones sociales comprometidas con la configuración social, económica y política, del país, en principio de cuentas con la protección de DDHH dentro del Orden Jurídico Nacional, ya que el Estado Mexicano, máxime de predicar el Ejecutivo un discurso falas de igualdad con mejoras en la dignidad humana, esa igualdad parece, según establece la estadística que se dirige hacia un sentido negativo por adoptar mas una postura moralista y autoritaria desapegada de los procesos de transformación regional.

Los mismos autores en su artículo, también puntualizan que el papel de los tribunales constitucionales está impulsado por una transformación que según ellos promueve²⁰⁹:

- 1) La prevalencia de un constitucionalismo fuerte sobre el débil, debido a un alto nivel de centralidad de la función judicial.
- 2) Tribunales constitucionales progresistas en contextos marcados en la exclusión, desigualdad y la pobreza extrema.
- 3) La idea del diálogo entre autoridades públicas y judiciales nacionales e internacionales.
- 4) Un rechazo a la imposición de límites de la función judicial que pretenda evitar o mitigar su intervención en términos de protección de derechos.
- 5) Un control judicial para el restablecimiento de poderes en contextos marcados por un hiperpresidencialismo.

²⁰⁹ *Revista Brasileña de Estudios políticos*, op cit., p. 334.

- 6) Un modelo de democracia social en la que los jueces tengan la posibilidad de responder a reclamos ciudadanos básicos cuando éstas son insatisfechas y
- 7) Transformaciones sociales que permitan materializar los fundamentos del Estado social a través de principios de inclusión.

Además, comentan que “esa transformación implica una discusión y separación entre el Derecho y la política en la adjudicación, los métodos de interpretación tradicionales y la transformación del principio de separación de poderes con un protagonismo progresista de los tribunales constitucionales²¹⁰

Si bien es cierto, que, la Constitución se encuentra a la par de tratados internacionales, también cierto es, que de los criterios jurisprudenciales de la Corte, esta ha definido que, en caso de que en un tratado exista mas libertad de aplicar un DDHH a un caso en concreto y en la Ley Fundamental exista una restricción, trae apareja la ejecución de aplicar la restricción de manera inmediata, esto llega a ser reflejo de un aparato del Estado Mexicano enmarcado por el presidencialismo de la época, y que a la luz de las condiciones actuales, no ha modificado el estándar que permita materializar una respuesta concreta en disminuir la brecha de las desigualdades con referencia en la dignidad humana. Dejando así la puerta abierta de nuevas corrientes ideológicas, que permiten vislumbrar las opciones que tiene el gobernado para hacer frente a condiciones materiales de desigualdad.

La regularidad con que el discurso del ejecutivo, se ha convertido en una captación clientelar de las sociedades que menos acceso tienen a los sistemas desarrollado, para abatir la brecha de desigualdad – y me refiero a, educación, economía, salud, entre otros –, pone de manifiesto establecer fácticamente las necesidades de poner en marcha al Poder Judicial, integrante del Estado Mexicano, con la intención de intentar disminuir esa brecha.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 335.

4.2.2. Neo Constitucionalismo ¿Qué es?

El Neoconstitucionalismo o Constitucionalismo contemporáneo, es una corriente que se utiliza cada vez más frecuentemente para definir una nueva cultura jurídica dentro del Derecho y la sociedad, esta aparece en el periodo post guerra como causa de las violaciones a la dignidad humana.

Bajo esta concepción, “dicho significado trae consigo la primicia de la fuente del derecho que rige toda norma jurídica: La Constitución”²¹¹ de aquí que, se observa cómo se desparta del tradicionalismo jurídico del Estado legislativo a formar parte activa en principio de los procesos políticos y sociales del derecho interno, teniendo diferencias sustanciales entre derechos fundamentales y derechos humanos, los primeros en cuanto a prerrogativas y los segundos como reclamaciones universales, sin dejar de observar principios y valores que preservan el derecho y al Estado.

Para esto “la concepción teórica del neoconstitucionalismo busca describir y explicar todas las consecuencias que presenta una de las ultimas transformaciones del presente siglo XXI, derivado del reconocimiento de las Constituciones como verdaderas normas jurídicas y cargadas de un amplio contenido moral”²¹² reflejo de los conflictos entre ciudadano y Estado y la armonización de la norma en el sincrónico del contexto.

Según Luis Prieto Sanchís, Catedrático de Filosofía en Derecho Castilla, ha tomado algunos conceptos que decidió aplicarlos de forma libre y desde su perspectiva para tratar de explicar qué es el Neoconstitucionalismo, tomando como base el esquema propuesto por Paolo Comanducci,²¹³ en el que expone que existen tres acepciones

²¹¹ Rendón Gil, Raymundo, *El neoconstitucionalismo y los derechos fundamentales. Criterios de interpretación y aplicación de textos normativos en el Juicio Contencioso Administrativo*, vol. 43. 2005, p. 43.

²¹² Romero Martínez, Juan Manuel, *Estudios sobre la argumentación jurídica principalita. Bases para la toma de decisiones judiciales*, 2da reimp. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 20.

²¹³ Cfr. Prieto Sanchís, Luís, “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2001, pp. 201-228.

principales en que se puede clasificar dicho modelo de aplicación de la Constitución dentro de la sociedad en que nos desarrollamos como individuos y como comunidad, dicho autor nos muestra su clasificación de la siguiente forma:

- El Neoconstitucionalismo, que puede ser un tipo de Estado de Derecho: Que, de forma general, designa el Modelo Institucional de una forma de organización política.
- El Neoconstitucionalismo también es una teoría del Derecho: Que es apta para explicar las características del mismo modelo en cuestión.
- El Neoconstitucionalismo es, además, una ideología que justifica o defiende la fórmula política que en él se designa.²¹⁴

Esta clasificación ha sido aceptada desde que se dio a conocer el modelo de P. Comanducci, en su obra, acudiendo a la definición tomado como referencia para Sanchís, presenta una clasificación más amplia, para entenderla, interpretarla y aplicarla.

Paolo Comanducci, clasifica el Neoconstitucionalismo en tres conceptos principales²¹⁵:

- Neoconstitucionalismo Teórico

Según el autor, “aspira a descubrir los logros de la Constitucionalización”²¹⁶ es decir, de ese proceso que ha representado una modificación en los sistemas jurídicos contemporáneos, respecto a los existentes antes del despliegue del proceso como tal y menciona que “se caracteriza por la presencia de una Constitución de principios y no solo de reglas” así mismo, señala que este modelo adopta en determinadas ocasiones, lo que él define como “modelo descriptivo de la Constitución como

²¹⁴ Comanducci, Paolo. “Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico”, en *Isonomía*, 2002, no 16, pp. 89-112.

²¹⁵ Cfr. Moreso, José Juan, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*. Palestra Editores, 2014.

²¹⁶ *Ídem*.

norma” que no es otra cosa que seguir la norma tal y como se expresa en el texto escrito dentro de la Constitución o la Ley.

Y, por el contrario, en otras ocasiones, se usa lo que nombre como “modelo axiológico de la Constitución como norma”.

- Neoconstitucionalismo Ideológico

El autor explica que se centra primordialmente en el objetivo de garantizar los derechos fundamentales, dejando en segundo plano la ideología Constitucionalista, cita base era la limitación del Poder Estatal.

Por tanto, comenta, “destaca la exigencia de que las actividades del legislativo y del judicial, estén directamente encaminadas a la concretización, actuación y garantía de los derechos fundamentales previstos en la Constitución²¹⁷”

Después de tal explicación, estaremos de acuerdo en el punto de vista del autor, que establece que en este modelo se produce una conexión entre Derecho y moral, pues existe una obligación moral de obedecer la Constitución y las leyes conforme a ella.

- Neoconstitucionalismo Metodológico

El autor sostiene, respecto a situaciones de Derecho Constitucionalizado, que existe una conexión que es necesaria, identificaría y/o justificativo entre el Derecho y la Moral²¹⁸.

Dentro de esta corriente recrea la argumentación jurídica como la practicidad del discurso, frente a “la interpretación constitucional, por lo que los inconvenientes de la primera se pueden ubicar como los desafíos de la segunda (argumentación jurídica), ya que es innegable que los jueces constitucionales en el proceso

²¹⁷ Comanducci, Paolo. *Estudios sobre Constitución y derechos fundamentales*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.

²¹⁸ Ídem.

argumentativo debe interpretar los ideales establecidos en las Constituciones”²¹⁹ dicho de otro modo, la armonización entre la contextualización contemporánea de la vida del país frente a lo que el Constituyente planteó.

Por tanto, Comanducci explicó de forma clara el concepto general y particular del Neoconstitucionalismo, aunque cabe mencionar que el Neoconstitucionalismo Teórico, no es más que hacer lo que dice exactamente la ley, y deja que el modelo político la aplique según su consideración, aunque no prevalece el cuidado y garantía de los derechos humanos fundamentales, no así en Neoconstitucionalismo Ideológico, que se centra en garantizar los derechos fundamentales y limita el poder del Estado, sin embargo, en la actualidad, el tipo de Neoconstitucionalismo Metodológico, es el que debería imperar, puesto que, dentro de la sociedad en donde nos desarrollamos, la moral juega un papel importante para coaccionar a los ciudadanos y marca, probablemente las normas de conducta bajo las cuales deben dirigirse en el deber ser, y sería de un valor incalculable poder unificar esa metodología, para la aplicación de las leyes con respeto intrínseco de los derechos humanos, en consecuencia tendríamos un Estado de Derecho más benévolo hacia la dignidad humana.

4.3 La visión contemporánea del constitucionalismo en México

4.3.1. Un apunte antes de la reforma del 10 de julio del 2011

Desde comienzo del milenio y, en específico del proceso de consolidación de la democracia Mexicana, que a partir del año 2000, se observa una pluralidad de los actores políticos y de los mismos procesos, por un lado, y por el otro la corriente americana de protección de derechos humanos, reflejo del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), que se integran por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mecanismos encargados de promover y protegerlos, con base en la

²¹⁹ Romero Martínez, Juan Manuel, *op cit.*, p. 16

soberanía y en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de aquí que la “naturaleza de la Comisión es cuasi política y cuasi judicial. Su naturaleza es cuasi política porque al carecer de fuerza vinculante sus resoluciones, necesita apoyo y voluntad política para alcanzar sus metas. Su naturaleza es también cuasi judicial porque trabaja como un tribunal... Pero estas resoluciones imponen como sanción máxima una sanción de índole moral: la publicación”²²⁰.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desempeña funciones jurisdiccionales, y cuyas opiniones consultivas son vinculantes, así como obligatorias, en México, señalamos que, por una parte, la obligación de respetar los derechos y libertades a toda persona, así como el deber de adoptar por el derecho interno de las disposiciones del Pacto de San José. Por su parte García Ramírez, señala “que el desprestigio de la inobservancia de las resoluciones dentro de derecho interno, se refleja un deterioro en la cultura y avance de los derechos humanos”²²¹. Lo anterior consecuencia de la Convención de Viena:

“Conforme al artículo 2.1 d) de la Convención de Viena, la reserva es: (...) *una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un Tratado o adherirse a él con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.*”²²²

Lo anterior al ser México miembro de la Organización de Estados Americanos y en consecuencia vinculante con las resoluciones de la Corte Interamericana, por otro lado, de materializar su sustitución, como públicamente el ejecutivo federal manifestó, traería como consecuencia un detrimento, retroceso y violación flagrante

²²⁰ Ventura Robles, Manuel Enrique, *Estudios sobre el Sistema interamericano de Protección de los Derechos Humanos / Tomo II*, Corte Interamericana de los Derechos Humanos e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2011, p. 262.

²²¹ Cfr García Ramírez, Sergio, *Los Derechos Humanos y la jurisdicción interamericana*, UNAM, México, 2001, p. 156.

²²² *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, disponible en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

a la protección de los derechos humanos, modificado por la voluntad de las condiciones ajenas a la *praxis* de los derechos humanos al modificar el marco jurídico internacional.

El Estado Mexicano contribuye a sumarse a los esfuerzos en promover y fortalecer los derechos humanos en el año de 1998, siendo un parte aguas dentro en el derecho interno. De aquí que, esta reforma constituyó la protección a los derechos de la población en un contexto de convivencia globalizada. No obstante que previo a la reforma, el constituyente de 1917 conceptualizó una dualidad, por un lado, la parte dogmática y por otro la orgánica. Por su parte la dogmática se consignaron las garantías individuales misma que reconocían derechos y libertades sociales. La parte orgánica corresponde a la división de los Poderes de la Unión y el funcionamiento fundamental de las instituciones del Estado. Concierno el PND ala parte de dogmática y no a la actividad del Estado.

Como señala Gerardo Pisarello, "finalmente, más allá de las técnicas (como el constitucionalismo) que puedan idear para protegerse, las sociedades no cuentan al final con otra garantía que consigo mismas. sólo esa permanente voz de alerta, emitida desde los más diversos intersticios del tejido social, puede despertar a América Latina de la pesadilla de la arbitrariedad y el atropello y obligarla a reemprender, con un sentido más humano, el noble sueño de un Estado social y democrático de Derecho al servicio de todos los hombres y mujeres que la habitan"²²³, históricamente México marchaba de una gobernabilidad originada por un partido único y que controlaba, desde el poder ejecutivo, legislativo y judicial, sin que existiera un sistema de pesos y contrapesos que pudiera evitar la invasión de esferas competenciales, y que retrasaban el avance globalizado de los derechos humanos así como las decisiones de la Corte Interamericana, es así que desde este punto de vista es dable señalar que, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a raíz reforma y por acuerdo general 1/2021 determina el inicio de

²²³ Pisarello Parado, Gerardo, "Estado de derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza.", en M. Carbonell, W. Orozco, & R. Vázquez (Coord.) *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, 2002, pp. 279-298.

la Undécima Época, y en voz del ministro presidente: “Si la Novena Época fue la de la independencia judicial y la Décima fue la del desarrollo robusto de los derechos humanos, la Undécima será la época de su eficacia viva. Será la época de una Constitución dinámica y transformadora”²²⁴. Con esto se deja detrás el tabú jurídico de las garantías individuales intocables hasta ese momento, dejando posibilidades claras hacia la justiciabilidad de los derechos en México, Al respecto “La justiciabilidad, también conocida como exigibilidad legal, se refiere a la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal el cumplimiento de por lo menos algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho”²²⁵.

4.3.2. Los alcances posteriores a la reforma del 10 de junio de 2011

Se trae a primer plano la reforma del constituyente permanente al 1º Constitucional, con la finalidad de ampliar el espectro de interpretación de derechos humanos, debido a que como hemos mencionado, comprendíamos a la ley suprema, dividida en dos partes, aquella de garantías individuales y la parte que integraba la dogmática – organización del Estado Mexicano –, garantizando con ello una transformación jurídica, en la triarquía de la división de poder.

A razón de esto, se crea una cultura de derechos humanos, que trae como eje rector la dignidad humana, mediante los verbos, “promover”, “respetar”, “proteger” y “garantizar” los DDHH, basados en la incorporación de lo contenido en tratados internacionales observados como derechos constitucionales, de observancia obligatoria a toda autoridad del Estado mexicano. De aquí que, de no cumplir con esta irrestricta obligación, se deberá “investigar” “sancionar” y “reparar”²²⁶ dichas

²²⁴ *Suprema Corte de Justicia*, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2021-04/boletin_electronico_abril_2021.html

²²⁵ *Cfr.* Abramovich Victor y Curtis Christian, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales” En Carbonell Miguel et al (comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2da ed., Porrúa 2001, p. 153.

²²⁶ Concepto aún muy vago dentro del derecho interno, pues de la Ley General de Víctimas que reglamenta al artículo 1º Constitucional, de su estudio únicamente se observa la reparación del daño en materia penal, dejando un rezago importante para violaciones de derechos humanos transgredidos por alguna autoridad diversa, no obstante que no armoniza *per se* la finalidad de las sentencias emitidas por la ColDH en cuanto a la reparación del daño.

violaciones. A esto “cabe destacar que se deja pendiente la reglamentación sobre los mecanismos para hacer efectiva la reparación en la vía penal, civil, laboral o cualquier otra materia, cuestión que compete a la expedición de leyes de carácter secundario”²²⁷. Con esta comprensión objetiva de la ley, trae una connotación de garantismo contemporáneo que con lleva el pensamiento de L. Ferrajoli, quien enfatiza en desvincular las de carácter positivo, que es aquel primera parte del artículo 1º en cuanto a los verbos, vamos a conceptualizarlos “positivos”, y la segunda parte los “negativos” aquellos que contienen obligaciones de reparar vía jurisdiccional.²²⁸ Sin embargo la obligación aceptada por el dogma jurídico debe desentrañar del Estado Mexicano, por un lado evitar las acepciones negativas de los verbos y por el otro cumplir con las de carácter positivo.

La reforma incorporo herramientas entre las que destacan, principios de interpretación conforme y principio *pro personae*²²⁹, asiste a innovar el campo jurídico nacional de manera que se intenta evitar antinomias, que conlleva la consecuencia de aplicación de la más favorable a la persona.

Es bien conocido que la reforma Constitucional busco un sistema y protección de los Derechos Humanos en México, no obstante, fue reflejo del sistema interamericano, dicho esto, implico entre otras la reforma al juicio de amparo en su diverso contenido. Dentro del artículo 107 fracción I Constitucional, se amplía el concepto de interés de parte agraviada, bajo el que define el interés jurídico para promover el juicio de amparo, incorporando conceptos de interés legítimo individual

²²⁷ Calderón, Gamba Jorge F., “La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Cord. *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación Konrad Adenauer 2013, p. 113.

²²⁸ Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Ed. Trotta, Madrid, 2005.

²²⁹ Al respecto la “Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Pizca Escalante, en la CoIDH, afirmo que el principio pro persona es: Un criterio fundamental que ... impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. De esta forma, el principio pro persona ... conduce a la conclusión a de que la exigibilidad inmediata e incondicional de los derechos humanos es la regla y si condicionamiento la excepción.

o colectivo para promover acciones contra actos que violen disposiciones reconocidas en la Constitución, que se verá el siguiente punto de esta investigación.

4.4. La eficacia de la Constitución a través de la aplicación directa de sus disposiciones: Constitucionalismo Transformador

4.4.1. Los principios en materia en DDHH.

Con la multicitada reforma de 10 de junio de 2011, se reforma la CPEUM y, sin lugar a dudas, una de las modificaciones más importantes realizadas, fue sobre el Artículo 1º, ya que significó cambios colosales dentro del sistema jurídico mexicano, puesto que en dicho artículo se incluyeron obligaciones y acciones que el Estado Mexicano debe cumplir en pos de ofrecer una más amplia y firme protección de los Derechos Humanos y es preciso mencionar que antes de que se llevará a cabo esta reforma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos empleaba el término “garantías individuales” para hacer mención a los derechos constitucionales y, posterior a esa reforma, dicho término se sustituyó por “derechos humanos”, obteniendo así una victoria histórica por establecer un catálogo de DDHH y su progresividad.

En el Artículo 1º se establece que “En los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte²³⁰

Dicha reforma refuerzo a que tengan igual importancia los derechos contenidos en la Constitución y los incluidos en los tratados internacionales, ya que es sabido que los derechos incluidos en éstos últimos, al no estar mencionados en nuestra Ley suprema y/o fundamental, no tenían el mismo valor de aplicación, lo que se traduce a que actualmente.

²³⁰ CPEUM Artículo 1 segundo párrafo.

Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, contenidos en el artículo 1°:

Universalidad, por cuanto hace a este principio significa que toda persona por igual, sin distinción alguna, deberá disfrutar de los DDHH, con el principio básico de todos somos iguales ante la ley.

Interdependencia, los derechos se encuentra relacionados entre sí, de manera que puede hacerse una concordancia jurídica en beneficio de la persona, aplicando el principio pro persona²³¹.

Indivisibilidad, si, lo cierto es que la interdependencia no permite la separación, con este principio realiza un binomio para concretizar el respeto de los mismo, dirigidos siempre hacia la dignidad humana.

Progresividad, los DDHH no tienen un retroceso en su protección, por el contrario, debe de ampliar el catálogo de los mismo, desde una conceptualización del contexto social de donde se desarrolla. Este principio debe de aplicarse a todos los derechos humanos, no solo a los económicos sociales y culturales.²³²

En contexto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha señalado que todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley.²³³ De aquí que, al

²³¹ *Ídem.*

²³² SCJN “Principio de progresividad. es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los llamados económicos, sociales y culturales”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p. 191.

²³³ Disponible en [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/1451.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/1451.pdf)

observarse este Derecho contenido en la Carta Magna, así como en el PND es importante señalar que genera una divisibilidad de este DDHH, siendo esto así porque los interés simples generan enunciados diversos con poca posibilidad de exigir un cumplimiento en vía judicial, ponderando la aplicación de los DDHH, no obstante que de acceder a la justicia en sentido afirmativo, el aplicativo recae en favor de quien lo promueve, como más adelante veremos en juicio de amparo.

Cabe mencionar que México ha ratificado al menos 210 tratados en los que se reconocen los derechos humanos, con lo que se pretende dar una mayor protección a las personas,²³⁴ con sus excepciones jurisprudenciales como se analizará más adelante. Los tratados celebrados entre países, referentes a derechos humanos, persiguen que los países adquieran obligaciones respecto a las personas que se encuentran dentro de su territorio, independientemente de la nacionalidad que posean.

| NOMBRE | | PUBLICACIÓN EN DOF |
|--------|---|--------------------|
| 1. | <u>Carta de las Naciones Unidas.</u> | 09/10/1946 |
| 2. | <u>Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.</u> | 04/09/1945 |
| 3. | <u>Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados</u> | 14/02/1975 |
| 4. | <u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</u> | 20/05/1981 |

²³⁴ *Suprema Corte de Justicia de la Nación, Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos*, publicado en junio de 2011, SCJN, México, 2011

| | | |
|----|--|------------|
| 5. | <u>Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</u> | 03/05/2002 |
| 6. | <u>Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte.</u> | 26/10/2007 |
| 7. | <u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</u> | 12/05/1981 |

Fuente: elaboración propia, tomado de SCJN²³⁵

4.4.2 Los alcances del Interés como base para justificar derechos.

¿Qué es Interés? La Real Academia de la Lengua Española, lo define como “Provecho, utilidad, ganancia”²³⁶ y en derecho lo define, como aquella “situación jurídica que se ostenta en relación con la actuación de otra persona y que conlleva la facultad de exigirle, a través de un procedimiento administrativo o judicial, un comportamiento ajustado a derecho.”²³⁷

De los requisitos contenidos en el 107 fr. I de la Constitución, señala que para promover el juicio de amparo, que: seguirá siempre a instancia de parte agraviada, esto teniendo como marco referencial siempre que "tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", esto ya que trae consecuencias jurídicas innatas por el resultado que llegara a obtenerse

²³⁵ Tomado de <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

²³⁶ Diccionario de la RAE, disponible en <https://dle.rae.es/inter%C3%A9s>

²³⁷ *Ídem.*

De la Ley de Amparo, en su artículo 5, se desprende que para aducir un derecho debiera tenerse Interés, siempre que sea legítimo, individual o colectivo. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo.

4.4.2.1. Interés Simple

Este concepto se materializa en la subjetividad de cada persona, no obstante esta implicación de existencia no da paso a que por este hecho, pueda aducir que un agravio en sus derechos, los cuales son requisito *sine quanon* a efecto de intruir al aparato judicial a pronunciarse sobre un asunto en específico, ya que no es justiciable en sede constitucional de conformidad con el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley de Amparo.

Dicho lo anterior el legislador plantea una existencia real, objetiva y trascendental de requisitos mínimos de la afectación en la esfera de derechos de la persona acentuando que el interés simple da paso a la supresión de lo reclamado y continua imperando el principio de instancia de parte agraviada, esto debido a la carencia de una tutela judicial. No obstante observemos, que este concepto de interés desde la perspectiva subjetiva nos obliga a ir más allá y crear nuevas metodologías aplicables a los casos en concreto teniendo en cuenta el fin, así como observar al derecho objetivamente, pero impulsado esto desde la subjetividad, cumpliendo parámetros de regularidad.

Rudolf von Ihering, establece que cuando los intereses por establecer un orden y, por tanto, en crear una norma: el mismo interés lleva a establecer, como garantía

de su cumplimiento, un poder que se imponga al de los posibles disidentes o perturbadores particulares.²³⁸

En otras palabras, un interés simple, es la mera molestia de una persona basado en juicio de valor, que es transgredida subjetivamente en cuanto a una ideología que no concreta la expectativa del derecho tutelado.

4.4.2.2 Interés Jurídico o Legítimo.

La Real Academia Española define como: Dentro del juicio de amparo, interés que tiene una persona como titular del derecho lesionado por una norma general o por un acto de autoridad (derecho subjetivo) Condición que reúne la persona para ser parte en el proceso, consistente en tener interés personal, individual o colectivo, distinto de la situación jurídica que otros ciudadanos pueden tener respecto de la misma cuestión. Equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar esta.²³⁹

Para efectos el interés reside en el fin práctico, que con base en un bien privilegiado (derecho tutelado) o posición jurídica permita avanzar en la transformación del entorno social, con pasos paulatinos.

La diferencia entre el interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso

²³⁸ Rodríguez Paniagua, *Rudolf von Ihering, s.d.*, disponible en file:///Users/Paco/Downloads/Dialnet-RudolfVonIhering-142123.pdf

²³⁹ Diccionario de la RAE, disponible en <https://dpej.rae.es/lema/inter%C3%A9s-leg%C3%ADtimo>

derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.²⁴⁰

En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo.²⁴¹

El interés jurídico, debe sustentarse en un derecho objetivo reconocido por la ley, es decir, ha de demostrarse en ciertos casos con medio de convicción idóneo con fuerza y valor probatorio pleno por el que una persona demuestra la titularidad de un derecho tutelado por la ley, mediante el cual pone en movimiento a la autoridad jurisdiccional federal para que ésta resuelva lo conducente en relación con la afectación alegada de ese derecho.²⁴²

²⁴⁰ SCJN, “Interés legítimo en el amparo. Su diferencia con el interés simple”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, p. 690.

²⁴¹ SCJN, “Interés legítimo e interés jurídico. sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción i, de la constitución política de los estados unidos mexicanos”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, p. 1598.

²⁴² SCJN, “Interés jurídico, definición de”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX, septiembre de 2004, p. 1790.

Es evidente que la carencia del interés legítimo, carece jurídicamente al interesado de poner en marcha al aparato jurisdiccional para que este se pronuncie al respecto sobre algún contenido jurídico que pudiera invadir la esfera legal del promovente, no obstante que, sin la configuración de esta, carece de todo sentido la pretensión, por muy válida que resulte, subjetivamente, de la persona. Dicho esto el interés legítimo lo definimos como aquel interés intrínseco, sobre la afectación del haber jurídico que se traduce de forma directa y en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico y, amén, que de pronunciarse la autoridad jurisdiccional al respecto, concediéndolo, produce un beneficio jurídico de la persona.

4.4.3.3. Interés Colectivo

El Constituyente permanente mediante Diario Oficial de la Federación de 29 de julio de 2010, público; que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas y entre otros que los jueces federales conocerían de manera exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos, no obstante que a la fecha, la reglamentación secundaria no se ha formalizado dejando en letra muerta esta disposición constitucional y en evidente estado de indefensión al gobernado, no obstante que esto no representa una limitación formal cuando se trata de decidir asuntos de intereses legítimos de una colectividad.

La vinculación entre las personas que conforman el grupo surge como consecuencia de la necesidad de reclamar protección del interés o derecho, partiendo de la base que son derecho de índole colectivo que se sincretizan en intereses en común, que se traduce en un reclamo en cuanto se tiene una amenaza real y directa, y que esta por común denominador surge del interés individual dirigido a una supraindividualidad,²⁴³ el cual rompe con esquemas de derecho subjetivo,

²⁴³ Al respecto Maite Aguirrezabal Grünstein, señala que Para llegar a obtener una noción de interés supraindividual debe partirse del concepto general de interés y de interés jurídico, analizando qué es lo que se añade a esta noción general para que el interés pueda ser calificado como interés supraindividual. La doctrina ha elaborado varios criterios para definir el concepto, según cuál es

transformando la realidad social a las necesidades del aplicativo de DDHH de una generalidad.

La corte establece que los colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen. Ahora, debido a la complejidad para tutelarlos mediante el amparo, dado que se advierte como principal contrariedad la legitimación ad causam, porque pudiera considerarse que rompe con el sistema de protección constitucional que se rige, entre otros, por los principios de agravio personal y directo y relatividad de las sentencias. Consecuentemente, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de amparo indirecto, en tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto.²⁴⁴

En donde la ley no distinguir no debemos distinguir, pero para efectos de praxis la Corte ha establecido que en tanto los intereses difusos son aquellas situaciones jurídicas no referidas a un sujeto como individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable que están

elemento destacado y en que se fundamenta la noción general de interés, atribuyéndoles un carácter nuevo, pudiendo así distinguir, en general, entre un criterio subjetivo, un criterio objetivo y un criterio normativo. se habla de "interés supraindividual" se remarca el elemento plural y colectivo del elemento subjetivo. Se destaca que son colectivos, puesto que nadie es su titular, pero al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o de una categoría determinada lo son. Disponible en Aguirrezabal Grunstein, Maite, *Algunas precisiones en torno a los intereses Supraindividuales (Colectivos Y Difusos)*. Rev. chil. derecho, Santiago, v. 33, n. 1, p. 69-91, abr. 2006, disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372006000100005&lng=es&nrm=iso. accedido en 08 ago. 2022.

²⁴⁴ SCJN "Intereses difusos o colectivos. su tutela mediante el juicio de amparo indirecto". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV, página 2417

vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse colectivamente para acceder a un derecho que les es común.

De igual modo, señaló que el interés colectivo es aquel que pertenece a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, es decir, se refieren a un grupo de individuos con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad.

De cara a transformar mediante los procedimientos establecidos en nuestro marco normativo nacional, reviste primordial importancia tanto el interés legítimo, entendido como individual, y aquella colectividad de intereses supraindividuales, para de esta forma apuntar los intereses en común, con la finalidad de realizar transformaciones sociales que los impetrantes buscan como objetivo.

4.4.3 Parámetro de Regularidad Constitucional

De la multicitada reforma constitucional, se ha explicado la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estos indudablemente los indexamos al conjunto normativo que gozan la categoría de supremacía constitucional. En este sentido, los DDHH, en conjunto, integran el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Para mejor analizar este parámetro, vamos a categorizar dos tipos de tratados, aquellos que no contiene DDHH y aquellos que contienen y se encuentran de acorde a la Constitución, - esto es importante a como hemos visto, que la Constitución se aplicará siempre que sea más restrictivo a un tratado –, de aquí

surge el bloque constitucional.²⁴⁵ Este eventualmente forma parte de las herramientas jurídicas para entorno al parámetro de regularidad constitucional.

De aquí que los enunciados normativos, tengan que ser examinados para determinar si su contenido sea conforme a la letra Constitucional y sus inherentes DDHH, ha este ejercicio se le conceptualiza como Regularidad Constitucional. En si este prevé la interacción existente entre normas horizontales y verticales, para analizar la validez de los actos de la autoridad y las normas, con la finalidad de formar enunciados normativos.

4.4.4. El Control de Constitucional en México

4.4.4.1 Desarrollo Jurisprudencial

Etimológicamente Jurisprudencia, proviene del latín *juris-prudentia*, que deriva del *jus* (que significa derecho) y *prudentia* (previsión o conocimiento), las que conjuntamente pueden entenderse como: la prudencia de lo justo.²⁴⁶ Apegados a derecho es una fuente formal de la misma, ya que tiene procesos establecidos para su creación.

La jurisprudencia es un conjunto de principios, razonamientos y criterios que los juzgadores establecen en sus resoluciones, al interpretar las normas jurídicas, es

²⁴⁵ Tiene su origen en el Derecho Francés, debido a la necesidad de tener un referente normativo que clarificara un parámetro para el examen de validez de una norma analizada. Con las características de unidad formal de rango de las fuentes que lo integran y la función procesal en el control de validez, Cfr. Guerrezo Zazueta, Arturo, “¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al nuevo parámetro de control de regularidad”, *Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos*, Fascículo 8, CNDH, México, 2015 pp. 16 – 20.

²⁴⁶ Suero, José Saturnino, “Contradicción de tesis jurisprudenciales”, *Colección CJF, Serie Monografías*, Consejo de la Judicatura Federal – Instituto de la Judicatura Federal, Ed. 2018, México. p. 1

decir, al desentrañar o esclarecer el sentido y alcance de éstas o al definir los casos no previstos en ellas.²⁴⁷

Actualmente los precedentes obligatorios dentro de la norma jurídica mexicana, adquiere importancia en el ámbito que regula la Ley de Amparo (LA), señala que puede ser creada por el Pleno con 8 votos a favor, o en Salas con 4 votos, y será obligatoria para autoridades jurisdiccionales y federales, concentrando igualmente jurisprudencia por precedente obligatorio, al resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales²⁴⁸

Igualmente, la jurisprudencia por reiteración, señala que un mismo criterio en sentencia no interrumpidas por otra en contrario²⁴⁹

La jurisprudencia se hace obligatoria por reiteración y por contradicción, ambas emanan del poder judicial, actuando en los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) así como en el Pleno o en las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La emitida por la Corte, es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del Estado Mexicano, empero la emitida por los TCC es obligatoria únicamente para el circuito que integran.

Burgoa Orihuela afirma, que la naturaleza de la jurisprudencia tiene dos finalidades: la de interpretar y, la de crear o producir derecho. Y esto es así porque es reflejo de la *praxis* jurisdiccional.²⁵⁰ Mismo que en el desarrollo jurisprudencial trae a la realidad jurídica la contemporaneidad de la sociedad, reflejo los acontecimientos sociales, políticos y democráticos de la época, con ello el juzgador aplica sus conocimientos adquiridos para que de esta forma cree una nueva realidad a partir

²⁴⁷ SCJN, *¿Qué es la jurisprudencia?*, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scjn#:~:text=La%20jurisprudencia%20es%20un%20conjunto,casos%20no%20previstos%20en%20ellas>.

²⁴⁸ Ley de Amparo, Art. 216, 217, 222 y 223.

²⁴⁹ Art. 216 y 224 Ley de Amparo

²⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 38ª ed., México, Porrúa, 2001, pp. 821.

de enunciados normativos, impactando en la transformación del tejido social mexicano.

Esta apreciación permite distinguir, la dirección descendente de la jurisprudencia, la señalada por la Corte, en *stricto sensu*, distingue la obligatoriedad para las autoridades judiciales, y las emitidas por los TCC a *lato sensu* para su ámbito de competencia territorial. Bajo este sentido, se ha debatido si la Corte es un Constituyente o Reformador de la Constitución, cabe precisar desde un particular punto de vista, que es mal entendido el poder que ejerce de regularidad constitucional la Corte, mediante el máximo instrumento que es la Jurisprudencia, del que puede acceder cualquier persona, que crea un precedente, debido a que se considera que es un contrapeso en la ley de las balanzas ante las violaciones al interior del sistema y actuando ponderadamente frente a los dos poderes (legislativo y judicial) restantes.

Resulta que en este entorno de dialogo que se genera entre, gobernado y autoridad jurisdiccional, y estos con el Control de Constitucionalidad, resuelve la intrínseca comunicación existente entre ellos, con la finalidad de salvaguardar los derechos a la luz de una nueva concepción de formalización de la norma, en el sentido de la *praxis* jurídica referida a la jurisprudencia, como aquella herramienta constitucional de acceso universal *per se* la hermenéutica jurídica tradicional.

4.4.4.1.1 Control de Constitucionalidad

Dicho origen de control, lo perfecciona Mariano Otero en la reforma de 1847, y que señala en su exposición de motivos; “*la conservacion del sistema federal, el establecimiento de principios liberales y filosoficos que corresponden a nuestro siglo*”²⁵¹ se vislumbra luego entonces, las necesidades de crear un sistema jurídico mecanico que se acopla a las circunstancias del momento, trayendo en contexto

²⁵¹ Segado, Francisco Fernández. *El juicio de amparo, la Constitución de Querétaro de 1917, y su influjo sobre la Constitución de la segunda república española*, Dykinson, 2020. p. 431.

ese pensamiento es innegable que dichos medios de Control, traen aparejada una compleja estructura de pensamiento en cuanto a la distinción de ajustar por un lado a las circunstancias nacionales y a los requerimientos internacionales en materia de tratados.

Los medios de control constitucional apuntan hacia aquellos mecanismos que salvaguardan la esencia de la Constitución, que se materializa en una defensa sobre normas y actos de autoridad, manifestando siempre un Estado con ejercicio de sus valores democráticos. Entre los controles de Constitucionalidad jurisdiccionales y no jurisdiccionales señalamos, Declaración de Invalidez, Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Medios de Control Constitucional en Materia Electoral, Juicio de Revisión Constitucional Electoral, Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano y Juicio Político, entre los que destacan más importantes para nuestra investigación son Juicio de Amparo, Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, debido a las características y procedimientos.

La regularidad del Control Constitucional viste una relevancia de carácter trascendental para el derecho interno *per se* al derecho internacional que se consagra de primera mano en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de aquí que, la interpretación del artículo 133 y su armonización con el 1º Constitucional, da cuenta de la responsabilidad internacional en el cumplimiento de las obligaciones como Estado firmante, al sobrepasar las eventuales restricciones constitucionales, inaplicando normas, y eventualmente adoptando disposiciones al derecho interno mediante la modificación que realiza el Constituyente permanente.

De la disponibilidad de control de constitucionalidad disponibles en el sistema jurídico mexicano, únicamente el amparo es ejercido por las personas para hacer frente a los actos o normas que se observan inconstitucionales, con la finalidad de limitar el ejercicio indebido del poder, de las restantes Control de Constitucionalidad y Acciones de Inconstitucionalidad, como más adelante entraremos al estudio. No obstante, la primera garantiza la división de poderes y la segunda resalta una contradicción entre la norma que se impugna y la ley fundamental. Tiene su

naturaleza en el artículo 105 Constitucional, empero, estas primeras resultan ser exclusivas de quien detenta el poder político, igualmente en la Ley de Amparo Ley Reglamentaria del 103 y 107 de la CPEUM, y pueden ser ejercidas por las personas, bajo ciertos criterios, como personalidad e interés entre otros.

A saber, estos controles de constitucionalidad, más allá de pronunciarse sobre el asunto llevado a su conocimiento, tiene como principal tarea el fortalecimiento del pacto federal con la finalidad de garantizar en todo momento mantener la supremacía de la Constitución dentro del orden jurídico nacional.

Del rediseño con base en la reforma de junio de 2011, la estructura del aparato judicial mexicano, debe realizar en todo momento el ejercicio del control de constitucionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos,²⁵² manteniendo para sí el poder judicial de la federación el poder jurídico que entraña como juez constitucional y dejando al resto del aparato jurisdiccional la inaplicación de normas.

4.4.4.1.2 Control de Convencionalidad

En la jurisprudencia de la CoIDH, surgió en 2006 en el caso *Arellano y otros vs Chile*, por primera vez el concepto “Control de Constitucionalidad”, cuyo marco jurídico se contiene en los artículos 1.1, 2 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el diverso 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De esto que el artículo 1.1. es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado

²⁵² SCNJ “Control de constitucionalidad y de convencionalidad (reforma constitucional de 10 de junio de 2011)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 420.

Parte.²⁵³ En cuyo caso impone obligaciones de “respeto” y “garantía”. Gros Espiell define el “respeto” como la obligación del Estado y de todos sus agentes, cualquiera que sea su carácter o condición, de no violar, directa ni indirectamente, por acciones u omisiones, los derechos y libertades reconocidos en la Convención.²⁵⁴ Y de aquí que la dualidad de obligación de “garantía” supone según Gros Espiell el deber de impedir o hacer todo lo racionalemnte posible para impedir que se violen los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción del Estado.²⁵⁵ Esto intrínsecamente relacionado como ya lo hemos visto con el primero Constitucional, pero a sortear dentro del contexto jurídico Mexicano a poner en manifiesto que el Estado Mexicano es reflejo de esta dualidad del sistema interamericano y que las estructuras internas operan apegadas a derecho, según lo señalado por el artículo 2 y 29.

De lo anterior en el marco interno, y de principios internacionales regido por la Convención de Viena de Derecho de los Tratados en los artículos 26 y 27, en el sentido que el Estado parte no puede aducir normativa interna para evitar dar cumplimiento y cumplir de manera positiva o dejando de hacer, sobre los tratados internacionales en el marco del principio “*pacta sunt servanda*”

La ColDH, la primera vez que define el concepto “control de convencionalidad” es en la *Supervisión de Cumplimiento de Sentencia del Caso Gelman vs Uruguay*, en esta se precisa que el control de constitucionalidad tiene dos facetas: una que consiste en una obligación que debe cumplirse a partir de una cosa juzgada internacional (res judicata) y otra como una “norma convencional interpretada (res interpretada).²⁵⁶ A la luz de realizar una interpretación, centramos en que la ColDH

²⁵³ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras (Fondo), sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4 párrafo 164.

²⁵⁴ Espiell, Héctor Gros. *La convención americana y la convención europea de Derechos Humanos: Análisis comparativo*. Jurídica de Chile, 1991. p.65.

²⁵⁵ *Ídem*. pp. 65 – 66.

²⁵⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Moller, Carlos María, “Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (deber de respetar, garantía y adecuación del derecho interno)”, en *Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia*, núm. 7, I JJ – UNAM, México, 2017, p. 140.

no se ocupa de cuestiones internas, por el contrario su función objetiva es determinar si los miembros han transgredido el control internacional.

El Estado Mexicano acepta la competencia de la Corte Interamericana en la declaratoria de 17 de diciembre de 1998 publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 1989, dando paso a la interpretación por la SCJN, juez constitucional, de aquí que con la reforma de junio de 2011, dio paso al control de convencionalidad, tratándose de violación a los derechos humanos y, debido a la fuerza vinculativa de la normativa convencional, genera la consecuencia de permitir o no la aplicabilidad de alguna disposición a un caso en concreto.²⁵⁷ De esto es imperante la necesidad de que prevalezca la interpretación pro persona contenida en la Constitución o en Tratados Internacionales, aunado a preferir esta, máxime si se encuentra en contra posición una norma inferior, importa una cuestión de obligatoriedad frente a la actualización de la norma, ya que no es una cuestión de subsidiariedad,²⁵⁸ la SCJN enfatizó esta obligación dentro del aparato judicial nacional.

Es importante señalar que del varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que un examen exhaustivo realizado por el juzgador se determina si una norma es sospechosa de frente al bloque de DDHH, no obstante que el expediente 912/2010 todas las normas gozan de la presunción de Constitucionalidad y no es de otra forma sino hasta en tanto que de ese examen da como resultado un control²⁵⁹, dicho esto en el control de convencionalidad *ex officio*

²⁵⁷ SCJN “Control constitucional y control de convencionalidad difuso. sus características y diferencias a partir de la reforma al artículo 1o. de la constitución federal, publicada en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro IV, enero de 2012, Tomo 5, p. 4319.

²⁵⁸ SCJN “Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. no es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo aun cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la constitución federal”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, p. 186.

²⁵⁹ SCJN “Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. condiciones generales para su ejercicio,” en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, p. 430.

debe ser aplicado dentro del poder concentrado del Poder Judicial de la Federación, al pronunciarse, sobre; juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

El método aplicativo para la interpretación del control de convencionalidad, supone realizar:

- Una interpretación más amplia, en el sentido de poder favorecer a la persona.
- Preferir, en el caso que existan diversidad de normas aplicables, aquella que sea menos restrictiva.
- Inaplicación cuando de las opciones previas no sea posible la aplicación más efectiva.²⁶⁰

De lo anterior establecemos que, la obligación jurisdiccional *per se* al bloque de derechos humanos, en el derecho internacional, tratados, convenciones así como el derecho interno, debe partir de frente a la validez de la norma constitucional y con un ejercicio de “subsunción”²⁶¹ hacia uno superior, tal como lo hemos señalado previamente en el desempaque de derechos, definiendo su aplicación conforme a los DDHH y solo en el supuesto inaplicar la norma al caso en concreto.

4.4.4.1.3 Control Difuso

Para distinguir el Control Difuso del Convencional o Concentrado, señalamos que este último corresponde exclusivamente a controles previstos dentro de la Constitución y con un procedimiento especial. En tanto que este apartado

²⁶⁰ Cfr. SCJN “Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, p. 552.

²⁶¹ Cfr. Al respecto, Víctor Manuel Rojas Amandi, establece. La subsunción en la teoría del caso. Poder Judicial del Estado de México, Escuela Judicial del Estado de México, 2020, no 12, p. 51-68, ha señalado que, si las situaciones jurídicamente relevantes seleccionadas no permiten una respuesta afirmativa, entonces la cuestión de la subsunción respecto de esta circunstancia deberá ser resuelta en forma negativa. Si quedan aún otros hechos jurídicamente relevantes, entonces deben ser formuladas nuevas preguntas de subsunción respecto de estos.

obligatoriedad del juzgador de observar de manera positiva, fundada y motivada la aplicación de los DDHH.

En México a partir de la reforma de junio de 2011, se estableció “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”²⁶² A la luz de ampliar el parámetro de control para la interpretación de los derechos humanos que se refleja en la protección constitucional. Con esto se sugiere la necesidad de la protección de los DDHH en cualquier instancia judicial a efecto de evitar revisiones constitucionales en tribunales de alzada, con el objetivo de mejorar el sistema de justicia pronta y expedita.

De aquí que de conformidad de este control aceptado por la SCJN, los jueces se transforman en juzgadores interamericanos en la protección de un amplio espectro de derechos humanos.

Dentro de nuestro derecho interno, existen dos modelos de constitucionalidad acordes con el control de convencionalidad ex officio (el concentrado – por la declaración de inconstitucionalidad y el difuso por su inaplicación), modelos independientes; y reservados a autoridades jurisdiccionales.²⁶³ Es así que el modelo de control ex officio, trae aparejada la inejecución de los jueces de las normas inferiores, al anticipar los derechos humanos contenidos en la ley suprema o tratados internacionales, a pesar de que pudiera encontrarse una diferente en una norma de menor rango. Para lograr de esta forma una *lex universalis*²⁶⁴ que refleje al derecho interno mecanismos básicos tendientes a la protección de los DDHH.

²⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 1º

²⁶³ SCJN “Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, Libro II, Pleno, Décima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. LXX/2011 (9ª.) p.557.

²⁶⁴ Hitters, Juan Carlos. *El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano. Efectos. Obligatoriedad*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021. p. 111.

Empero, el control de difuso en nuestro derecho interno, perfecciona la recepción del derecho internacional de los derechos humanos,²⁶⁵ con la propósito dar solución jurídica de manera pronta y expedita a las violaciones en materia de derechos humanos. De aquí que en uso de las herramientas metodológicas es fundamental, tales como:

- Recae sobre normas que se aplicaron dentro del procedimiento.
- Las normas jurídicas gozan de presunción de constitucionalidad.
- Si se señalan violaciones de derechos humanos, aportar elementos mínimos para su examen.
- Identificar el DDHH violado, para identificar la normativa interna o extranjera aplicable.
- Seleccionar aquella norma que contiene más protección y menos restricciones al igual que jurisprudencia de SCJN o CoIDH.
- Si en la sentencia no se observa un control difuso, se evaluó que la norma aplicable no es violatoria de DDHH.²⁶⁶

Dicho lo anterior el objetivo del Control Difuso, es; impulsar mecanismo que resulten efectivos a la luz del *corpus iuris* en una función interpretativa para dar paso a una fundamentación y argumentación que prevalezca ante las subjetividades en la técnica de interpretación de los derechos humanos. Es así evitar el fallo del sistema jurídico interno.

4.4.4.1.4 Expediente Varios 912/2010

La Corte se ha pronunciado al respecto de dos Expedientes Varios, de los que se genera la jurisprudencia obligatoria a todas las autoridades judiciales, adopta en

²⁶⁵ Rojas Caballero Ariel, "Aportaciones principales del libro El control difuso y la recepción de convencionalidad de derechos humanos en México", en *Revista del Instituto de Investigaciones de la Judicatura Federal*, México, Núm. 46, 2016. p. 353.

²⁶⁶ Rojas Caballero Ariel, "Aportaciones principales del libro El control difuso y la recepción de convencionalidad de derechos humanos en México", en *Revista del Instituto de Investigaciones de la Judicatura Federal*, México, Núm. 46, 2016. p. 354.

este sentido las emisiones de las sentencias de la CoIDH que involucran al Poder Judicial de la Federación (PJF). En primer lugar obedece a la sentencia que recibió el Estado Mexicano por el caso Rosendo Radilla Pacheco que origina el varios 912/2010 y, posteriormente el acogido por la sentencia de Fernandez Ortega y Rosendo Cantú en el varios 1396/2011, que para este estudio tomaremos al primero de estos.²⁶⁷

De aquí que el varios 912/2010, en materia de constitucionalidad se establece lo razonamientos jurídicos siguiente:

- En México existen dos modelos de control de constitucionalidad acordes con el control de convencionalidad *ex officio* (el concentrado – por la declaración de inconstitucionalidad – y el difuso – por inaplicación -), de aquí que únicamente se encuentran reservados a las autoridades jurisdiccionales,²⁶⁸
- El modelo de control *ex officio*, involucra la inaplicación que hacen los jueces de las normas inferiores para cumplir con su obligación de prederir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internaciones aún a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.²⁶⁹
- Producto de la aceptación jurisdiccional de la CoIDH, las sentencias de estas resultan ser cosa juzgada para México, en el maxime que cuando el Estado Mexicano fue parte en el litigio, por lo que la SCJN, aún siendo el máximo tribunal constitucional, carece de competencia para analizar, revisar, calificar o decidir si la sentencia dictada es correcta o incorrecta, resultando

²⁶⁷ SCJN “Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. LXVII/2011 (9ª.) p.535.

²⁶⁸ SCJN “Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro II, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. LXX/2011 (9ª.) p.557.

²⁶⁹ SCJN “Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. PXLVII/2011 (9ª.) p.535.

vinculantes a los organos del estado mexicano y vinculantes al Poder Judicial en su totalidad de criterios.²⁷⁰

Para poder aclarar el punto, tambien es dable señalar que aún cuando el Estado Mexicano no haya sido parte en el litigio, en la evaluacion de los juzgadores mexicanos cuando acudan a criterios emitidos por la CoIDH, y resulta mas favorable aplicar alguno contenido en esta, será orientador²⁷¹, siempre y cuando este de conformidad con el articulo 1º Constitucional.

Igualmente, del expediente varios 1396/2011 la linea jurisprudencial, se orienta hacia el acceso a la justicia de “personas indigenas,”²⁷² la violencia sexual como “acto de tortura y su debida investigación,”²⁷³ “perspectiva de genero,”²⁷⁴ y con igual importancia el interes superior de la menor²⁷⁵.

Dichos criterios pronunciados por la Corte en materia de constitucionalidad, revisten importancia, que son reflejo, por un lado del control de constitucionalidad *ex officio* con base con la interpretacion del articulo 133 Constitucional y en armonia con el 1º, y posteriormente, la obligación de adoptar en el derecho interno aquellas disposiciones de carácter internacional que se desprenden de la Convención de

²⁷⁰ SCJN “Sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Son vinculantes en sus términos cuando el estado mexicano fue parte en el litigio”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. PXL/2011 (9ª.) p.556.

²⁷¹ Cfr. SCJN “criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando el Estado Mexicano no fue parte. Son orientadores para los jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. XLVI/2011 (9ª.) p.550.

²⁷² SCJN “Acceso a la tutela jurisdiccional efectiva. Forma de garantizar el derecho humano relativo tratándose de personas indígenas”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2015, Tesis: P. XVII/2011 (10ª.) s.p.

²⁷³ SCJN “Actos de tortura. obligaciones positivas adjetivas que debe cumplir el Estado Mexicano”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, septiembre de 2015, Tesis: P. XXI/2015 (10ª.) s.p.

²⁷⁴ SCJN “Impartición de justicia con perspectiva de género. Obligaciones que debe cumplir el Estado Mexicano en la materia”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2015, Tesis: P. XX/2011 (10ª.) s.p.

²⁷⁵ El interés superior del niño es un principio de rango constitucional previsto en el artículo 4 constitucional, que demanda que en toda situación donde se vean involucrados niños, niñas y adolescentes se traten de proteger y privilegiar sus derechos.

Viena sobre el Derecho de los Tratados²⁷⁶, inobservando al interior los postulados con restricciones constitucionales para armonizar las decisiones judiciales.

4.4.4.1.5 Contradicción de Tesis 293

El pleno de la SCJN, en septiembre de 2013, analizó una contradicción de tesis suscitada entre el Primer Tribunal en Materia Administrativa y de Trabajo del Decimo Primer Circuito y el Septimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. De ambos criterios se desprendía que el primer tribunal jerarquizaba a los tratados internacionales por encima de la Constitución, y del septimo tribunal argumento que, unicamente era un criterio orientador en interpretación y cumplimiento de los Derechos Humanos.

La Corte, resuelve la posición jerarquica de los tratados internaciones *erga omnes* en el derecho interno, y la perspectiva jurisprudencial emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos *per se* al avance normativo del sistema juridico mexicano, a partir de la reforma de 2011, que da origen a la decima epoca jurisprudencial.

De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía como norma fundamental del orden jurídico mexicano, En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano²⁷⁷. No obstante que lo innovador y trascendental del esta tesis se encuentra planteado en la version

²⁷⁶ Cfr. Naciones Unidas, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, disponible en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

²⁷⁷ SCJN “Derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202.

taquigrafica²⁷⁸ de la Corte, que fue trazado por el Ministro Arturo Zaldívar, este matiza que las tesis que dan origen a esta contradicción, establecen como fuente del derecho interno a los tratados internacionales empero, no se comprometen a cabalidad a su aplicación. Igualmente señala que no es posible impetrar a los derechos humanos en una jerarquización de normas debido a que en la solución de antinomias se debe aprovechar la hermenéutica jurídica apegado a una interpretación conforme²⁷⁹.

De aquí que, si la CT 293, confirma la existencia de un solo conjunto de derechos humanos de fuente constitucional e internacional, lo cierto es que el bloque constitucional incorpora por el solo hecho de la redacción del 1º Constitucional “gozaran de los derechos humanos”, no obstante que el problema previo se observó en cual era más restrictiva y cual más protectora, y que concluye en armonizar aquella función de un catálogo unificado constitucionalmente válido, por tanto, las relaciones de jerarquía de DDHH son un resultado irrelevante en la función juzgadora del aparato jurisdiccional, no obstante dicha CT limita a ponderar de manera expresa que las restricciones constitucionales a un DDHH deben aplicarse por encima del tratado. Y aquí nos lleva a la jurisprudencia emitida por la corte la cual es obligatoria siempre que el Estado Mexicano haya sido parte, así como la Corte establece un estándar mínimo de interpretación, empero, la Jurisprudencia de la CoIDH es vinculante siempre que sea más favorable a la persona.²⁸⁰

²⁷⁸ Sesiones del 26 de agosto al 3 de septiembre de 2013, disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=content/sesi%C3%B3n-del-3-de-septiembre-de-2013>

²⁷⁹ Véase, En términos generales puede decirse que la interpretación conforme constituye el principio por el cual las normas relativas a los derechos humanos son, en su carácter de estándares de mínimos, objeto de una remisión hacia la Constitución y tratados internacionales para efectos de su aplicación más protectora. Ello implica reconocer que constituyen elementos normativos susceptibles de ampliación, y que requieren de un traslado o remisión hacia otros ordenamientos a fin de dotarlos de un umbral más robusto de protección. Caballero Ochoa, José Luis. “La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011” disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_CABALLERO_REVISTA%20CEC_03.pdf

²⁸⁰ Cfr. SCJN “Jurisprudencia emitida por la corte interamericana de derechos humanos. es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 204.

Sin perder de vista que las reflexiones en torno a la tesis denunciadas, fueron resueltas en un periodo de tiempo entre las reformas constitucionales de junio de 2011 y la ley de amparo de 2013.

No se debe perder de vista que la restricción de los derechos humanos en cuanto al choque entre un tratado y la constitución, prevaleciera en todo momento lo restrictivo de esta última, hasta en tanto, no se considere “a la luz de un nuevo razonamiento”, contribuya el bloque constitucional por encima de DDHH de tratados internacionales.

4.4.4.2 Medios de Control Constitucional

Los medios de control constitucional exponen de manera sucinta los mecanismos jurídicos que con los que el orden jurídico nacional garantiza la regularidad constitucional, mediante sus mecanismos de defensa para salvaguardar al Estado democrático.

El sistema mexicano prevé siete medios de control;

- 1) Juicio de Amparo
- 2) Acciones de Inconstitucionalidad
- 3) Controversias Constitucionales
- 4) Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales
- 5) Juicio de Revisión Constitucional

Estos mencionados se tramitan por vía jurisdiccional, y los no jurisdiccionales

- 6) Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- 7) Juicio Político. (Congreso de la Unión)

De los tres primeros medios de control, los abordaremos más adelante en este capítulo.

En este sentido los medios de control constitucional en materia electoral tenemos al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales (artículo 76) y el Juicio de Revisión Constitucional (artículo 90), que surgen de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que prevé las reglas aplicables para su procedencia, cuando el ciudadano en lo individual haga valer presuntas violaciones a sus derechos político – electorales.²⁸¹

El objetivo de los medios de control constitucional en materia electoral o medios de impugnación electoral como también se les conoce, establecidos en el artículo 41 fr. VI y el 99 de la CPEUM, estriba en dotar de certeza jurídica a los procesos electorales mediante la solución en forma definitiva de las impugnaciones, tendientes a dirimir controversia por actos o resoluciones de autoridad electoral.

De aquí ser símiles se rigen por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electora, mismo que contiene su procedimiento y reglas específicas a seguir, ente los que destacan una demanda por escrito, así como los agravios y violaciones, autoridad que haya emitido el acto que se impugna, los argumentos que hacen valer la pretensión en derecho que considere el justiciable que son contrarias a la Constitución. El JDC es aquel en virtud que “la ley prevé para el ciudadano el derecho de acudir ante órganos jurisdiccionales para que, mediante una sentencia dictada dentro de un proceso, sea resuelto el litigio que verse sobre la conculación de derechos político – electorales y, en su caso, se realice la ejecución forzada de lo juzgado.”²⁸²

El Tribunal Federal Electoral, se integra por un Sala Superior, y cinco Salas Regionales, no obstante que en su integración, a propuesta de la SCJN y la designación es decidida por tres terceras partes de la Cámara de Senadores, de esto al formar parte de un estado presidencialista, podemos comenzar a observar barreras en los procesos democráticos, que si bien, cierto es, nos encontrábamos

²⁸¹ *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, disponible <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>

²⁸² M. Miguel Reyes Zapata, *Juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano*, Porrúa México, 2003, p 1203.

en la construcción de una democracia sólida, después de un periodo de setenta años de un partido en el poder, se observa que la deconstrucción de las instituciones a través del discurso político del ejecutivo, que permea en invadir todas las instituciones y autoridades que dieron solidez, eficacia, eficiencia y efectividad, a la vida democrática del país. Dirigiéndose violentamente hacia una copia contemporánea del México de 1930 a 1970, en cuanto al sistema presidencialista, que dirigía al país.

El Juicio Político es parte de los medios de control constitucional de carácter no jurisdiccional, esto al ser resuelto por órgano diferente a uno judicial. Podemos establecer que es un medio de control político con base en quien detenta el poder político en México, que por regularidad tiene otros medios para ejercer este, a saber, como la Auditoría Superior de la Federación.

Este medio encuentra su origen en el artículo 110 de la CPEUM así como en su reglamentaria Ley General de Responsabilidad Administrativas, aplicables a los Servidores Públicos, como se vio en el capítulo 3 de la presente investigación.

Distinguimos que la Declaración de Procedencia con el Juicio Político, es que la primera ciñe imputaciones de carácter penal, a diferencia de las responsabilidades administrativas que la Cámara de Diputados realiza ante el Senado.²⁸³

Principalmente se busca el robustecimiento de las medidas aplicadas para el combate a la corrupción histórica que el Estado Mexicano a tolerado, voz democrática de la ciudadanía.

Las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNHD), de lo establecido en el artículo 1º en concordancia con el 102 apartado B, último párrafo, faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para investigar violaciones graves de los derechos humanos, así como de su

²⁸³ Benjamín M. Palacios Perches, *El juicio político en México*, Porrúa, 2015, p 154.

reglamentaria Ley de Comisión Nacional de Derechos Humanos artículo 6, formular recomendaciones.²⁸⁴

De las violaciones graves a los DDHH, podrán iniciarse a oficio o a solicitud de titular del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, los Gobernadores de las entidades federativas o sus legislaturas.

La Recomendación es la resolución que determina la violación a los derechos humanos. Con esta resolución se señala a la autoridad su responsabilidad en la violación a los derechos humanos; se le indica a la autoridad la manera en que deberá restituir o reparar el daño al afectado y podrá solicitar a las autoridades correspondientes, el inicio de los procedimientos para, en su caso, sancionar a los servidores que hayan incurrido en la conducta violatoria de derechos humanos, o bien, solicitar a dichas autoridades la agilización y conclusión de los procedimientos que a la fecha de emisión de la recomendación se encuentren en trámite.²⁸⁵ Estas recomendaciones finales emitidas por CNDH señalaran las medidas a seguir, las cuales pueden ser destitución de los servidores públicos o la restitución del daño o perjuicio.²⁸⁶

De lo anterior advertimos, que, ante un presidencialismo del Estado Mexicano, las recomendaciones quedan como cartas de buena intención de la Comisión y esto debido a la hecatombe democrática dirigida a una figura política, que mediante el discurso capta la atención clientelar obstaculizando de forma moral la función de cada órgano del Estado.

Congreso General, a través de sus Cámaras de Diputados y Senadores, participa activamente en el desahogo del procedimiento del Juicio Político; y en la

²⁸⁴ *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, disponible www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

²⁸⁵ *CNDH*, disponible en <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes>

²⁸⁶ *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, artículo 44, www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

comparecencia de los servidores públicos a solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de Recomendaciones.

4.4.4.2.1 Apariencia del Buen Derecho

La apariencia del buen derecho se conceptualiza sobre la idea de un juicio de valor que la autoridad está facultada para emitir, para decidir sobre una medida precautoria, especialmente en el Juicio de Amparo, de donde se pretende obtener la suspensión del acto reclamado²⁸⁷, si bien es cierto que es un juicio de valor que impacta en el resultado final, de forma que concede o niega las pretensiones del solicitante, esto *prima facie* frente al orden público, no obstante que es una revisión, no sobre fondo del asunto, porque esa corresponde a la sentencia que se resuelve en audiencia constitucional, esta debe satisfacer requisitos que no contravengan el orden público, entre los que destacan:

- *Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;*
- *Continúe la producción o el comercio de narcóticos;*
- *Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;*
- *Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;*
- *Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;*

²⁸⁷ Cfr. Institución más técnica dentro del juicio de amparo, ya que se basa primordialmente en la muy variada Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, la que se aplica automáticamente en cada caso concreto. Es una medida cautelar que se decreta por el juez de distrito que conoce del juicio de amparo, por virtud del cual se ordena a las autoridades señaladas como responsables que mantengan las cosas en el estado en que se encuentren en el momento en que se les notifica la determinación, hasta que se resuelva el fondo del amparo. Vicente Roberto del Arrenal Martínez, *Técnica en el Juicio de Amparo*, Ed. Flores, México 2015, pp 573 – 575.

- *Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;*
- *Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*²⁸⁸

La apariencia del buen derecho existe como la posibilidad de conceder la suspensión del acto. Así pues, si en el caso de que se trate no es tan claro preestablecer con sólo "echar un vistazo" a la apariencia del buen derecho si la actuación de la autoridad está apegada a la ley, o bien, si es el peticionario de garantías quien tienen razón en cuanto la tilda de inconstitucional, no cobra aplicación la teoría en comento.²⁸⁹

Podría considerar que es una función discrecional de la autoridad, puesto que esta la solicita la parte agraviada o en su defecto la dicta el juzgador de oficio, partiendo que es técnica del juicio de amparo, para efectos de la investigación se considera una herramienta necesaria a fin de dar forma a la transformación social vía jurídica que proponemos, lo cierto es que de conceder la suspensión del acto reclamado con base en la apariencia del buen derecho, esta muchas veces da como resultado un efecto positivo en la sentencia, pero no por ser una victoria parcial dentro juicio, pueda considerar como la protección de la justicia, debido a que en realidad no se ha hecho un estudio formal no cuenta con una fundamentación y argumentación del caso en concreto para crear un nuevo enunciado normativo.

²⁸⁸ *Ley de Amparo*, artículo 126, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>

²⁸⁹ SCJN "Apariencia del buen derecho. Alcances", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XVI, diciembre de 2002, página 581.

4.4.4.2.2. Controversia Constitucional

La Controversia Constitucional es un medio de control de la regularidad constitucional del que conoce el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene por objeto resolver los conflictos competenciales que surjan entre Poderes y órganos Federales o Estatales, representa el primer medio de control constitucional, anterior incluso, al Juicio de Amparo. Históricamente desde la Constitución de 1824, el sistema jurídico mexicano ha contado con este medio de control, el artículo 137 fracción I, del ordenamiento en comento atribuía a la Corte Suprema de Justicia, la facultad de resolver las eventuales diferencias de carácter contencioso entre Estados.²⁹⁰ Su marco normativo al igual que la Controversia Constitucional se fija en Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 105 de la Constitución vigente dispone puntualmente que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las Controversias Constitucionales que puedan surgir entre la Federación y una entidad federativa; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente; una entidad federativa y otra; dos municipios de diversas entidades federativas; dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de actos o normas; una entidad federativa y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de actos o normas; una entidad federativa y un municipio de otra o una Alcaldía de la Ciudad de México, en relación a la constitucionalidad de actos o normas y entre Órganos.²⁹¹

Se presenta una vez tenido conocimiento del acto o se le haya notificado, será dentro de los treinta días siguientes, y el mismo plazo corre al día siguiente de su notificación, teniendo doble oportunidad para presentar la demanda. Esta deberá ser por escrito, y cumplir las reglas básicas, identificación de la autoridad

²⁹⁰ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, (México: 1824), artículo 110, fracción VI, disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf (consultado el 4 de octubre de 2022).

²⁹¹ *CPEUM*, artículo 105.

transgredida, entidad, poder u órgano que se demanda, terceros interesados, la norma o acto que se impugna, los preceptos violados, los hechos o abstenciones y los conceptos de validez.

Las características de este juicio es que la Corte a dicho, que se busca garantizar el principio de división de poderes, planteado ante la SCJN por la invasión de esferas competenciales, únicamente es promovida por niveles de gobierno, federal, estatal o municipal, y este compuesto, por una demanda, pruebas y alegatos, que dan como resultado una sentencia de los cuales sus efectos resultan a ser la invalidez de normas. Básicamente podemos establecer que es un control constitucional que versa entre la división de poderes del Estado Mexicano, inaccesible para las personas. Dicho lo anterior su resolución genera una jurisprudencia de carácter obligatorio siempre que haya sido aprobada por 8 ministros a favor.

4.4.4.2.3 Acción de Inconstitucionalidad

Otro medio de control de regularidad constitucional, tramitado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que el pleno resuelva sobre la probable contradicción de una norma de carácter general o un tratado internacional y la propia Constitución General. Su marco jurídico se encuentra establecido Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se promueve por el equivalente al 33% de integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, así como de cualquier legislatura local, los Partidos Políticos, la CNDH, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Fiscal General de la Republica.

Contiene los mismos requisitos de la demanda de Controversia Constitucional, así como plazos, y efectos.

| Controversias Constitucional | Acción de Constitucionalidad |
|---|--|
| Garantiza la división de poderes por invasión de competencias constitucionales. | Invoca una contradicción entre la norma impugnada y otra que emana de la constitución, inclusive normas electorales. |
| Se inicia por la Federación, Estados, Municipios y CDMX | La promueve el procurador de la república, partidos políticos, 33% del congreso de la unión. |
| Se plantea un agravio en perjuicio de los actores. | La SCJN realiza un análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada. |
| Requisitos procesales | Se ventila en un procedimiento. |
| Procede contra normas en materia electoral. | Procede contra cualquier norma. |
| El resultado es declarar la invalidez de la norma con efectos generales, con un mínimo 8 votos a favor. | La sentencia tiene efectos generales siempre que haya sido aprobada por 8 votos a favor. |
| Ambas son regidas por la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | |
| El resultado es la declaratoria de invalidez de la norma, siempre que sean aprobadas por 8 ministros a favor. | |

Elaboración propia, tomado de Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta²⁹²

IV.4.4.2.4 Juicio de Amparo

El termino amparar por sí solo representa el concepto, amparar del latín *anteparāre* 'prevenir', favorecer, proteger, defender.²⁹³ Admitimos de manera general, que esta relación conceptual es ampliamente aceptada por los gobernados para acudir a solicitar protección de la justicia en contra el propio Estado por su actuar. El origen formal se encuentra en el *habeas corpus* en Inglaterra, introducido en la constitución de Yucatán de 1941 y su formalización al sistema federal en el 1847 así como en la Constitución de 1857.

El antecedente primero que tenemos del juicio es, donde Otero plantea que:

“Los tribunales de la Federación ampararan a cualquier habitante de la República Federal en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.²⁹⁴

En este sentido Fix Zamudio, establece que para comprender el juicio de amparo, es importante conocer sus antecedentes, es así que el Juicio de Amparo, se considera una lucha histórica por defender los derechos individuales plasmados en la Constitución, Mariano Otero realiza las aportaciones más destacadas sobre el Juicio de Amparo, este es uno de los medios de control constitucional de mayor

²⁹² SCJN “Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. diferencias entre ambos medios de control constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII, agosto de 2000, p. 965.

²⁹³ Diccionario *REA*, disponible en <https://dle.rae.es/amparar>

²⁹⁴ Otero, Mariano, *El proyecto de acta de reforma de Mariano Otero*, 5 de abril de 1947, disponible en <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiv/OTEROobras.pdf>

defensa de los derechos humanos, frente a la actuación del Estado, y con la reforma de 2011, actuaciones de terceros que realizan actos de autoridad.

De la tutela procesal de la totalidad de las disposiciones constitucionales es de gran importancia para evitar abusos y desviaciones de los órganos del poder, el análisis de los instrumentos protectores de los derechos humanos, asume una trascendencia capital en nuestra época, por lo que sin abordar el análisis la justicia constitucional en su conjunto, un sector de la doctrina contemporánea ha dirigido sus esfuerzos al análisis de este sector del derecho procesal constitucional, que podemos calificar gráficamente como un derecho procesal de la libertad.²⁹⁵

Actualmente el amparo mexicano es la Institución jurídica por la que una persona física o moral denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, Federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o una Ley, que el citado quejoso, estima vulnerada sus garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estado, para que se restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.²⁹⁶

El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de los derechos humanos de tipo jurisdiccional que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal, cuya finalidad es declarar la nulidad del acto que se reclama y la reposición del quejoso en el goce del derecho vulnerado.²⁹⁷

El juicio busca resolver las controversias que se susciten por la inobservancia, inaplicación, que se realicen mediante acto de autoridad, de los derechos humanos, ya sea en un juicio o fuera de este, ahora bien las autoridad es toda persona

²⁹⁵ Héctor Fix Zamudio, *Boletín Mexicano de derecho comparado*, IJ - UNAM, México, 1972, Número 13 -14 pp. 37 – 38.

²⁹⁶ Vicente Roberto del Arrenal Martínez, *Técnica en el Juicio de Amparo*, Ed. Flores México 2015, p. 99.

²⁹⁷ Ignacio Burgoa, *El juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1999, p 177.

revestida del imperio de ley, para actuar en nombre del Estado, tal como se vio en el capítulo III.

Juicio que tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones que violen derechos humanos reconocidos y garantías otorgadas por la CPEUM, así como actos u omisiones de autoridades en sus tres niveles. Este medio de control constitucional, que su finalidad próxima radica en dar solución a controversias que surjan entre normas generales y aquellos actos u omisiones de las autoridades. Este juicio está regulado por la Ley de Amparo, que es reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM, reformado en abril de 2013, previene entre otras; la defensa de los derechos humanos, la incorporación de interés legítimo, y me parece aquí que el legislador, al observar la modificación de un catálogo de DDHH, propone este interés a efecto de salvaguardar la institución del amparo, en el sentido de establecer esta, ya que en el entendido, cualquier persona se consideraría agraviada en la universalidad e indivisibilidad de los DDHH.

De los principios constitucionales contenidos en el juicio de amparo, de los cuales tenemos excepciones atendiendo al caso en concreto, así como la naturaleza del sujeto que acude.

| Principios Constitucionales Vigentes, para el J.A. | |
|---|--|
| Instancia de parte agraviada (identificada como Quejoso) | Surge del interés legítimo de una persona en reclamar la acción del aparato jurisdiccional, pues no puede ser reclamado por aquella persona que le afecte su esfera jurídica. 107 Constitucional Fr. I, art. 5 Ley de Amparo: |
| Agravio personal y directo | Que una persona determinada sufra un menoscabo en sus derechos, y es directo por que debe haber producido consecuencias de derecho, |

| | |
|-------------------------------|--|
| | estarse produciendo o será un acto de realización inminente. |
| Prosecución judicial | Tiene reglas específicas en su tramitación, así como un procedimiento establecido en la Constitución y la Ley de Amparo. |
| Relatividad de las sentencias | Este principio hace referencia a la formula Otero, ²⁹⁸ Se reza en el artículo 107 Fr. II “las sentencias será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la leyó el acto que motive” ²⁹⁹ Únicamente recaerá en la esfera jurídica del quejoso que haya promovido el juicio, limitando la efectividad de la sentencia, e individualizando el enunciado normativo. |
| Definitividad | Estamos ante la ejecución previa de los medios de defensa que contempla cualquier ley ordinaria, ya que el ejercicio simultaneo presupondría o criterios similares o distintos, 107 Constitucional Fr. III y IV, 73 Fr. XIII, XIV, y XV de la Ley de Amparo. Excepciones a este las señala la SCJN bajo el rubro “Definitividad. este principio del juicio de amparo debe cumplirse |

²⁹⁸ Cfr. Elías Mussi, Edmundo y Silva Ramírez, Luciano. “La fórmula Otero y el declaratorio general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., *El Juicio de Amparo*, a, vol. 160. p. 27

²⁹⁹ CPEUM art. 107.

| | |
|-------------------------------|---|
| | aun ante la reclamación de actos que revistan una ejecución irreparable.” ³⁰⁰ |
| Suplencia de queja deficiente | La reforma de 2013 de la Ley de Amparo, otorga potestad facultativa del juez, de modificar únicamente los conceptos de violación, bajo los casos del artículo 79 de la Ley de Amparo ³⁰¹ . |
| Estricto derecho | Este principio obliga al aparato jurisdiccional a únicamente atenerse a resolver los actos y conceptos hechos valer por el quejoso, sin plantear algo diferente a lo establecido en la demanda. |

Fuente: elaboración propia.

³⁰⁰ Cfr. SCJN “Definitividad. este principio del juicio de amparo debe cumplirse aun ante la reclamación de actos que revistan una ejecución irreparable”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, agosto de 2007, p. 1214.

³⁰¹ Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los plenos regionales. La jurisprudencia de los plenos regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes; En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia; En materia penal: a) En favor del inculpado o sentenciado; y b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente; En materia agraria: a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios; En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo; En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio. En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos solo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio. La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

En la Ley de Amparo, prevé dos vías; Amparo Directo, que procede contra sentencias definitivas, laudos (en materia laboral), así como a resoluciones que pongan fin a un juicio,³⁰² y el Amparo Indirecto, cual procede en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio y el Amparo Indirecto, que procede en contra de normas generales, actos u omisiones cometidos dentro, fuera o después de concluido un juicio, contra actos u omisiones de autoridades administrativas, contra actos de autoridad que no tengan el carácter de sentencias definitivas, así como contra actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entre otros.³⁰³

Ahora bien, en el caso de la promoción del Amparo, en contra de normas generales podrá presentarse dentro de los 30 días siguientes a su notificación, no obstante que existen normas auto aplicativas que por el solo hecho de su publicación contamos con este plazo, y las de carácter hetero aplicativas, que su promoción del juicio es correspondiente a 15 días posteriores a la aplicación de la norma en el acto. La sentencia que declare la inconstitucionalidad únicamente conlleva al respecto del quejoso que promovió ante el aparato jurisdiccional, aplicando el principio Otero o Relatividad de Sentencias.

A manera de corolario es importante establecer que dentro del marco normativo establece la Suspensión Acto reclamado, que es la medida cautelar que se dicta por la autoridad jurisdiccional competente, a efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran. Es fundamental dentro de la exigibilidad que realiza el gobernado a este control de constitucionalidad, un acto jurisdiccional es la manifestación externa y unilateral de alguno de los órganos del Estado, y que se realiza con la intención de producir consecuencias jurídicas, con motivo de un litigio o controversia jurídica.

³⁰² “Ley de Amparo, Reglamentaria” de los artículos 103 y 107 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (México: 2013), artículo 170, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_190118.pdf (consultado 4 de junio de 2018).

³⁰³ *Ídem*.

Hablar de autoridad responsable, no supone darle una calificación de cosa juzgada, la ley de Amparo artículo 5 Fr. II, establece que debe señalarse la autoridad³⁰⁴ de la que emana el acto, de aquí que, tiene obligación de responder los informes sobre si, dicto, ordeno, ejecuto o trato de ejecutar, alguna disposición contraria a la constitución y justificar la legalidad de sus actos u omisiones.

El Juicio de Amparo resulta ser eficaz en cuanto a lo históricamente democrático que conserva al poner en marcha el aparato jurisdiccional, que genera el gobernado en el momento que percibe una violación de sus derechos humanos, del catálogo constitucional, este interpone mediante demanda para de esta forma contar, la individualización de la norma, y de resultar cierto su acto reclamado, tener elementos para hacer frente a los actos de autoridad, restituyendo el goce de los derechos violentados.

4.5. ¿Qué hacer con el Constitucionalismo Transformador para incidir en la justiciabilidad del PND?

Lo cierto es que la corriente del Constitucionalismo Transformador apoyándose de diversas herramientas, tales como el desempaque de derechos, puede dirigirse hacia una transformación social, mediante el empleo de los mecanismos establecidos por el Constituyente, tenemos que el acceso democrático a los medios de defensa establecidos en la Constitución, y particularmente el Juicio de Amparo.

Si bien es cierto, que el Juicio de Amparo, medio constitucional de defensa ante la actuación del Estado Mexicano, en conjunto o por poder, nos prevé todos los

³⁰⁴ Cfr. Jorge Gabriel García Rojas, establece que “autoridad para efectos del amparo es todo aquel funcionario, empleado y órgano del Estado, de hecho o de derecho, que en ejercicio de una función pública, y ya sea que esté facultado o no por una norma jurídica, ordene omite, realiza o trata de realizar un acto o una ley que presume violatorios a la Constitución”. Apuntes de la cátedra de *Garantías y Amparo*, que impartió en la Escuela de Derecho de la IBERO.

elementos a fin de exigir la justiciabilidad del Plan Nacional de Desarrollo, también hay que distinguir las reglas establecidas en el Juicio.

El PND se puede exigir por el solo hecho de que se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación, y es considerado un acto de autoridad, ya que reviste las formalidades jurídicas, de aquí que, su judicialización podrá realizarse o en su publicación o cuando genere un acto de molestia en su ejecución o inejecución sobre el gobernado.

Por el solo hecho de tener el PND, aprobado, ejecutado y violentado, debemos allegarnos de la acción del Estado, a fin de que ocurra a solicitar la defensa del Amparo ante el órgano jurisdiccional, en favor de los intereses que legítimamente somos beneficiarios, esta acción la conocemos como acto de autoridad, y se debe propiciar esta.

Si, el PND se encuentra ejecutándose, digamos tiene vida propia, por el solo hecho de la obligación del Ejecutivo de planearlo, pues como observamos previamente, el instrumento se dirige a impulsar el crecimiento político, económico, social y cultural, mediante estrategias, lineamientos que en su conjunto son dirigidos a la globalmente, regionalmente o de manera sectorizada, con el fin último del beneficio democrático de la población mexicana.

Si tenemos una violación directa a nuestros derechos humanos contenidos en el bloque constitucional, podemos ejercer la vía, siempre y cuando cumplido con el requisito del principio de definitividad que la ley contempla. Pero lo anterior, no es óbice para poder concurrir de forma directa.

Para asistir a este, es necesario poner en marcha el aparato estatal, y esto se puede obtener desde una perspectiva simple, como lo es el Derecho de Petición contenido en el Artículo 8º de la CPEUM, que deberá ser de forma pacífica, por escrito ante funcionario público.

La convicción de los beneficiarios últimos, es la forma de obtener una transformación de un nuevo derecho público, bajo la mirada de transformación

social, con el empleo de las sociedades democráticas y las herramientas que esta contiene.

Conclusiones

Reconociendo la importancia del Plan Nacional de Desarrollo como planificador de acciones que el ejecutivo implementa en un periodo determinado, para guiar el país y a sus ciudadanos a un progreso, económico, cultural, ambiental, social, continuo. Es importante recalcar que cada una de los programas implementados desde el 2019 y de los cuales ya fueron analizados en el capítulo I, se concluye lo siguiente.

En seis años el presidente, estableció como meta de crecimiento del PIB un 6%, empleos suficientes para los jóvenes, recuperar el salario a un 20%, la erradicación de la pobreza, mejores pensiones para los adultos mayores, la reforestación del territorio, la reducción de los delitos y principalmente la corrupción que ha dejado los gobiernos antecesores.

La realidad que se muestra ya que a cuatro años de su implementación, organizaciones internacionales demuestran que las metas planteadas por el ejecutivo no se cumplen, para el crecimiento, la inversión extranjera debe ser un punto básico que debe existir en México, sin embargo, las tensiones constantes que se tienen con el país vecino del norte, deja fuera una confiabilidad para invertir.

Demostrando que el recurso presupuestado para temas de salud, educación, agricultura se vean mermados y por ende se presenten el poco avance en mejor las cifras de desigualdad, pobreza y seguridad.

Ahora bien, porque es importante dejar claro que el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento jurídico que hace un medio principal de la democracia mexicana, el cual ya se analiza a lo largo del capítulo II, sin embargo, las metas y las acciones planteadas, la vinculación tripartita del ejecutivo, legislativo y la sociedad hacen posible la presencia de la directriz que tiene este plan, vinculado a la posibilidad real de exigir su cumplimiento en vía jurisdiccional.

Esto hace que todo lo sentado en la planeación cumpla con los requisitos establecidos por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo administrativa y jurídicamente posible su exigibilidad. Ya que no solo esta responde a los interés del ejecutivo federal, por el contrario, al ser un instrumento que se dota de participación

ciudadana, lo vuelve en contexto democrático, por lo que, su ejecución es de interés del gobernado.

Es por ello que a lo largo del capítulo III, se analizó la importancia de la responsabilidad de los servidores públicos, en el cual se estipula tanto en leyes como en la propia constitución, la realidad que entre hacer que se vea que la democracia, que se cumple lo organizado en cada sexenio, los formatos a cumplir, se vuelve una rutina de “administrar” al país.

El comportamiento digno y ético que debe tener un servidor, se limita a “servir”, es decir, muchos de sus actos no son sancionados ya que como se analiza en el capítulo mencionado, las sanciones no son claras y el proceso que se lleva a cabo para hacer posible las sanciones son ambiguas. De aquí, que, como responsabilidad dirigida hacia el sujeto que interviene, se encuentra normado dentro en la ley respectiva, no obstante que la finalidad, es exigir un cumplimiento, real y material.

Es por ello que en el último capítulo, se realiza el balance general que hacen posible jurídicamente su exigibilidad con los medios constitucionales establecidos, desde la perspectiva del gobernado, tomando como base los medios democráticos de acceso a la justicia y la efectiva puesta en marcha del aparato jurisdiccional.

Bibliografía

“Bases para la Planificación Económica y Social de México”. En La planificación económica y social, México, Siglo XX-Editores S.A., 1965. <http://www.espacio-publico.com/wp-content/uploads/2015/04/4879-LA%20PLANIFICACION%20ECONOMICA.pdf>

“Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, Programas e Indicadores”. En Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2007. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

“Programa de Trabajo del ILPES, 2018-2019. Subprograma 9: Planificación de la gestión pública”. En XVI Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Lima 12 de octubre de 2017.

Acevez Gutiérrez, L. E. Comentario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVIII, Número 271, mayo-agosto 2018. 10.22201/fder.24488933e.2018.271.65366

Acosta Romero, M. Organización administrativa centralizada federal. En Compendio de Derecho Administrativo, 2003, México, Porrúa.

Aguirrezabal Grunstein, Maite, *Algunas precisiones en torno a los intereses Supraindividuales (Colectivos Y Difusos)*. Rev. chil. derecho, Santiago, v. 33, n. 1, abr. 2006, disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372006000100005&lng=es&nrm=iso. accedido en 08 ago. 2022.

Amandi, Víctor Manuel Rojas. La subsunción en la teoría del caso. *Poder Judicial del Estado de México, Escuela Judicial del Estado de México*, 2020, no 12

Arens, A.A., Elder, R. J. y Beasley, M. S. Auditoría. Un enfoque integral, PEARSON EDUCACIÓN, México, 2007

BARRERA, Vladimir Chorny; DUARTE, Rebeca Ramos; ESPINOSA, Claudia. SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual., México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2013

Benjamín M. Palacios Perches, *El juicio político en México*, Porrúa, 2015

Bogdandy, A., Salazar Ugarte, P. y Morales Antoniazzi, M. *El Constitucionalismo Transformador en América Latina y el Derecho económico internacional: De la tensión al diálogo*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Bogdandy, Armin von., *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 16 Núm. 1, 2020
Bonney, J. C. y Armijo M., “Indicadores de desempeño: definiciones, tipología y metodologías para su construcción”. En *Indicadores de desempeño en el sector público*, CEPAL-ILPES, Chile, 2005.

Bresser-Pereira, L. C., Modelos de Estado desarrollista. En *Revista CEPAL*, No. 128, agosto 2019. https://www.cepal.org/sites/default/files/gi/files/hoja_informativa-revistacepal-128-bresser.pdf

Buendía García, Rafael. “Avances y Resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.” *El enfoque México Próspero*. 2016. <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C-EstudioC29n1816-160905.pdf>

Bugallo Salomón, C. J., *La planificación económica*, Diplomado en Estudios Avanzados en Economía, s.d., https://www.academia.edu/32108839/LA_PLANIFICACION%20ECONOMICA

Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 38ª ed., México, Porrúa, 2001
C. Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación. 2018, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/203_DOE_16feb18.pdf

Caballero Ochoa, Jose Luis. “*La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011*” disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_CABALLERO_REVISTA%20CEC_03.pdf

Cabrera Méndez, A., Puig López, G., y Valdez Alejandro, F.J., “Análisis del Plan Nacional de Desarrollo: Una visión prospectiva”. XV Congreso Internacional de Contaduría, Administrativa e Informática. 2008. <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xv/docs/179.pdf>

Calderón, Gamba Jorge F., “La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Cord. *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación Konrad Adenauer 2013

Camacho Solís, J. I., Las normas de responsabilidad social. Su impacto en el ámbito laboral de las empresas. *Revista latinoamericana de derecho social*, (20), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702015000100003&lng=es&tlng=e

Capítulo 1. Concepto de Responsabilidad. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3496/5.pdf>

Carbonell Sánchez, Miguel; Salazar Ugarte, Pedro. *Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Ed. Trotta, Madrid, 2005

Cárdenas Sánchez E., Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas, 2016. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/2016-Ley3de3-Documento_completo.pdf

Carpizo, Jorge, 1944-2012 *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, disponible en <https://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/1-dignidad-humana#:~:text=La%20dignidad%20de%20la%20persona,humana%20en%20su%20Pre%20C3%A1mbulo%3A%20%60%E2%80%A6>

Castañeda, M. “Comentario a la contradicción de tesis 293/2011 Resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México. Parámetro de control de regularidad y Jurisprudencia Interamericana”. En M. Castañeda, *El principio Pro-persona*. México, 2015, CNDH.

Castañeda, Mireya, *El principio pro persona. Experiencias y expectativas*. Colección CNDH, 2015, México 2da. Ed.

Castillo Calle, Manuel Arnaldo, *El derecho constitucional económico en el Perú*, Nómadas, Madrid, 2013. <https://www.redalyc.org/pdf/181/18127008014.pdf>

Chiavenato, I. *Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones*, México, Mc Graw Hill, 2016, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

chrome-
extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf

CNDH, disponible en <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes>
Código Penal Federal, <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/libro-segundo/titulo-decimoprimer/capitulo-i/>

Comanducci, Paolo. "Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico", en *Isonomía*, 2002, no 16

Comanducci, Paolo. *Estudios sobre Constitución y derechos fundamentales*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.

Coneval, disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Pobreza_multidimensional_2016_2020_CONEVAL.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: 2013), disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_190118.pdf (consultado 4 de junio de 2018).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, disponible en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

Coquis Velasco, F. J., Sistema Nacional de Planeación. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/14.pdf>

Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras (Fondo), sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4

De La Peña Gómez, Angélica, "Avances y retos en la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos." *Pluralidad y Consenso*, 2016, vol. 5, no 25 disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/prision-preventiva-oficiosa-datos-para-la-discusion/#:~:text=La%20prisi%C3%B3n%20preventiva%20oficiosa%20es,qu%C3%A9%20las%20personas%20la%20requieren.>

Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, 2002. <https://culturalrights.net/es/documentos.php?c=18&p=196#:~:text=La%20Declaraci>

%C3%B3n%20se%20basa%20en, trav%C3%A9s%20de%20este%20desarrollo%20sostenible.

Definición. DE, <https://definicion.de/>

Díaz, E. Teoría General del Estado de Derecho. [file:///Users/paco/Downloads/Dialnet-TeoriaGeneralDelEstadoDeDerecho-2048229%20\(1\).pdf](file:///Users/paco/Downloads/Dialnet-TeoriaGeneralDelEstadoDeDerecho-2048229%20(1).pdf)

Diccionario de la *RAE*, disponible en <https://dle.rae.es/inter%C3%A9s>
DOF, Diario Oficial de la Federación, Talleres Gráficos de la Nación, 24 de diciembre, México, 1985. Cit. por. García Moctezuma, Francisco. La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas*, no.71 México abr. 2010.

Domínguez García Villalobos, A., Hecho, acto y negocio jurídico, acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Echandi Gurdía, M. El concepto de estado y los aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado. 2008, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/9777/9223/>

Eduardo Ferrer Mac – Gregor Posito ¿Qué son las controversias constitucionales? SCJN, México, 2006

Eduardo Ferrer Mac – Gregor Posito La suspensión del acto reclamado en el amparo, SCJN, Colección Figuras Procesales, México, 2005

Elías Mussi, Edmundo; Silva Ramírez, Luciano. La fórmula Otero y el declaratorio general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas. *González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., El Juicio de Amparo, a*, vol. 160.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002.

Espiell, Héctor Gros. *La convención americana y la convención europea de Derechos Humanos: Análisis comparativo*. Jurídica de Chile, 1991

Etimología. <http://etimologias.dechile.net/>

Etimología. Origen de la palabra. <https://etimologia.com/sistema/>

Facultad de Estudios a Distancia, Universidad Militar Nueva Granada, http://virtual.umng.edu.co/distancia/ecosistema/ovas/administracion_empresas/administracion_iii/unidad_2/DM.pdf

Fernández Estanislao de Kostka, Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/políticas_publicas_b.htm

Fernández Fernández, A. El concepto de la responsabilidad, sd., p. 1, <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Fernández Ruiz, J., El régimen Jurídico de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3180/11.pdf>

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Moller, Carlos Maria, “Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (deber de respetar, garantía y adecuación del derecho interno)”, en *Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia*, núm. 7, I JJ – UNAM, México, 2017

Fix Zamudio, H., Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. México, 2009: UNAM.

Franco Corzo, J. ¿Qué son las políticas públicas? Antecedentes, teoría y práctica. En *Diseño de Políticas Públicas. Una Guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. 2017, México, IEXE.

Franco, Rocío, *La privatización socava la democracia, erosiona los derechos y margina a los pobres*, ONU, disponible en <https://news.un.org/es/story/2018/10/1443952#:~:text=%E2%80%9CLa%20privatizaci%C3%B3n%20se%20basa%20en,General%20de%20las%20Naciones%20Unidas>

Frías, Yolanda. “Cuatro problemas de la teoría kelseniana sobre el derecho internacional” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 55, enero-abril. México: UNAM, 1986

Gamboa Montejo, C., Valdés Robledo, S., Responsabilidad de los Servidores Públicos. Estudio Teórico, Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis, Servicios de Investigación y Análisis, 2007. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>

García Moctezuma, Francisco. La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). Investigaciones Geográficas, no.71 México abr. 2010.

García Ramírez, Sergio, *Los Derechos Humanos y la jurisdicción interamericana*, UNAM, México, 2001

Gauna Ruiz de León, C., y Campos López, H. 2016. "Consideraciones legales y políticas sobre la planeación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México", Revista OIDLES, n. 21. <http://www.eumed.net/rev/oidles/21/plan.html>

Gobierno de México 2019-2024. Plan Nacional de Desarrollo. <https://www.planeandojuntos.gob.mx/#>

González Monguí, P E. (Coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá, Editorial Kimpres Ltda, 2009.

González, Omar. "Los dos planes nacionales de desarrollo de AMLO: realidades en conflicto". *Cuestiones*, 2019. <https://cuestiones.com/especiales/los-dos-planes-nacionales-de-desarrollo-de-amlo-realidades-en-conflicto/>

Guerreo Zazueta, Arturo, "¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al nuevo parámetro de control de regularidad", *Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos*, Fascículo 8, CNDH, México, 2015

Hans Kelsen, Bekerley, *Whats is justice*, University of California Press, 1957
Hector Fix Zamudio, *Boletín Mexicano de derecho comparado*, IJ - UNAM, México, 1972, Número 13 -14

Hitters, Juan Carlos y Fappiano, Oscar, *Derecho Internacional De Los Derechos Humanos*. 5 volúmenes, Buenos Aires, Ediar, tomo i, vols. 1 y 2; tomo ii, vols. 1, 2 y 3

Hitters, Juan Carlos, "¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 2008, vol. 10, no 19

Hitters, Juan Carlos. *El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano. Efectos. Obligatoriedad*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021

Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1999

Jorge Gabriel García Rojas, *Apuntes de la cátedra de Garantías y Amparo*, que impartió en la Escuela de Derecho de la IBERO

Kelsen, H. *Teoría General del Derecho y el Estado*, México, UNAM, 1988

La Constitución europea, s.f., disponible en <https://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/2005-01-10-brochure-constitution-es-v02.pdf>

Ley de Amparo, disponible <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, https://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/LFRCF_200521.pdf

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

Ley Federal de Planeación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. https://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LFPRH.pdf

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2009, https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo5.pdf

Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos, artículo 7, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

Ley General de Responsabilidad Administrativa, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Ley General de Víctimas, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, disponible en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>

Ley sobre Planeación General de la República. 1930, Leyes y códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 30° edición, México, PORRÚA, 1994

M. Miguel Reyes Zapata, *Juicio para la protección de los derechos político –*

M. Miguel Reyes Zapata, *Juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano*, Porrúa México, 2003

Macías Vázquez, & M. Ángeles Hernández, *Estudios en Homenaje a José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes*, México, 2013, UNAM.

Maquiavelo, N. *El Príncipe*, Bogotá. Editorial Bruguera. Círculo de Lectores, 1980.

Márquez Martínez, Laura. *Control difuso desde una perspectiva de derecho de acceso a la justicia*. 2017

Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. “Cinco sexenios de política social en México”. *Revista de Estudios Políticos*, 188, 2020. <file:///C:/Users/Acer/Downloads/Dialnet-CincoSexeniosDePoliticaSocialEnMexico-7441699.pdf>

Martínez Soria, J. (Coord.). *Análisis y perspectivas de la planeación del desarrollo: PND 2019-2024*, Serie: grandes temas nacionales 2019, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2019.

Masbernat, Patricio. (2001). *Derecho Constitucional Económico: Tomo I Garantías Económicas, Doctrina y Jurisprudencia* Fernandois Vohringer, Arturo, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1 Edición, 2000, 252 Páginas. *Ius et Praxis*, 7(2). <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122001000200025>

Mattar, J. y Cuervo L. M., *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*, Santiago, CEPAL, 2017.

Molina Suárez, C. J., *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, s.d. <http://osfags.gob.mx/cursos/curso4/PRESENTACION%20AGUASCALIENTES.pdf>

Moreno Valle, J., “Apuntes para una historia de la Planeación en México”, *Revista de Administración Pública*, México, Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM, núm. 39.

Moreso, José Juan, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*. Palestra Editores, 2014

Naciones Unidas, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, disponible en

https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

Nótari, T. La teoría del Estado de Cicerón en su “Oratio Pro Sesto”, Revista de Estudio Históricas-Jurídicas (Sección Historia del Pensamiento Jurídico y Político) XXXII, Valparaíso, Chile, 2020. <https://www.scielo.cl/pdf/rehj/n32/a08.pdf>

Observatorio Regional de Planificación para e Desarrollo de América Latina y el Caribe, CEPAL. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>

Ocampo García de Alba, G. B., Sistema Nacional de Fiscalización en el Marco de los Desafíos para la Rendición de Cuentas en México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Unidad de Evaluación y Control LXIII Legislatura, diciembre 2016, ISBN: 978-607-8501-17-5.

Ortega García, R. Ley suprema y derechos humanos en México. Boletín mexicano de derecho comparado vol.47 no.141, 2014.

Otero, Mariano, *El proyecto de acta de reforma de Mariano Otero*, 5 de abril de 1947, disponible en

<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiv/OTEROobras.pdf>

Ovejero Lucas, F., Las teorías económicas y los problemas epistemológicos de la antropología. En Cuadernos de Economía, Vol. 15, 1987

Pereyra, Jaina. “La ideología en el discurso presidencial”. Este País. 2020. https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/mascaras-ideologicas/la-ideologia-en-el-discurso-presidencial/

Pérez Contreras, María de Montserrat. Ortega Velázquez, Elisa, *Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el sistema interamericano de derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2017, 151 pp. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 2018, vol. 51, no 153

Pérez Esquer, M. El nuevo régimen de responsabilidades administrativas en México: una comparación con el régimen anterior, Universidad la Salle, 2018. https://repositorio.lasalle.mx/bitstream/handle/lasalle/1376/RA32_jan2019-161-194.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Perícola, M. A. “El objeto de estudio de la Teoría del Estado”. Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho. 2013.

http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/22/el-objeto-de-estudio-de-la-teoria-del-estado.pdf

Pisarello Parado, Gerardo, "Estado de derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza.", en M. Carbonell, W. Orozco, & R. Vázquez (Coord.) *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, 2002

Porto, Humberto A. Sierra, *Cuadernillo De Jurisprudencia De La Corte Interamericana De Derechos Humanos* N° 7: Control De Convencionalidad. 2015.

Preciado Magaly. "El Próximo Plan Nacional de Desarrollo para México". Vigilancia Ciudadana. <https://vigilanciaciudadanablog.wordpress.com/2019/03/04/el-proximo-plan-nacional-de-desarrollo-para-mexico/>

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

Presidencia de la República, Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas. Gobierno de México, 03 de mayo de 2019 <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/plan-sexenal-de-lazaro-cardenas>

Prieto Sanchís, Luís, "Neoconstitucionalismo y ponderación judicial", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2001,

Prieto, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1994 (reimpr.).

Programa de la Agencia de Servicios Agrícolas, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Agencia de Servicios Agrícolas julio 2015, https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdfiles/Outreach/pdfs/Translated_Fact_Sheets/FSA%20Programs%20Fact%20Sheet_ES-US.pdf

Programa Nacional Hídrico 2019-2024. https://www.cmhc.org.mx/servicios/conferenciauscmhc/ponencias/PNH_en_CMHC_v11.pdf

Puerta Martínez, Y., Anilema Cabezas M. J., Cangas Oña L. X e Iglesia Quintana J. X. (2019). Aportes de San Agustín a la Filosofía del Derecho. *Uniandes Episteme*, 6 (Especial), <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1763/1011>

Ramírez Millán, J. "L a Teoría del Estado". Derecho Constitucional Sinaloense. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1461/5.pdf>

Real Academia Española, 2020. <https://dle.rae.es/>

Reforza, P. Aristóteles: La política y el Estado, Laberinto 2, 2020, <file:///Users/paco/Downloads/Dialnet-LaPoliticaDeAristoteles-2020452.pdf>

Rendón Gil, Raymundo, *El neoconstitucionalismo y los derechos fundamentales. Criterios de interpretación y aplicación de textos normativos en el Juicio Contencioso Administrativo*, vol. 43. 2005,

Revista Brasileña de Estudios políticos, Bello Horizonte No. 124, jun 2022

Revista **OIDLES**, n.21 (diciembre 2026), <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>

Rodríguez Escobedo, F J., Políticas públicas y análisis de programas públicos. El caso del Estado de Puebla en México, México, Plaza y Valdés Editores, 2014,

Rodríguez Paniagua, *Rudolf von Ihering*, s.d., disponible en <file:///Users/Paco/Downloads/Dialnet-RudolfVonIhering-142123.pdf>

Rojas Amandi, Víctor Manuel, La subsunción en la teoría del caso. Poder Judicial del Estado de México, Escuela Judicial del Estado de México, 2020, no 12

Rojas Caballero Ariel, "Aportaciones principales del libro El control difuso y la recepción de convencionalidad de derechos humanos en México", en *Revista del Instituto de Investigaciones de la Judicatura Federal*, México, Núm 46, 2016

Romero Martínez, Juan Manuel, *Estudios sobre la argumentación jurídica principalita. Bases para la toma de decisiones judiciales*, 2da reimp. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016,

Romero Silva, J. M., A propósito de la responsabilidad jurídica. En *Filosofía del Derecho*, s.d., <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/apropositodelaresponsabilidadjuridica.pdf>

Ruiz de León, C. G., y Campos López, H. Consideraciones legales y políticas sobre la planeación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México.

Ruiz Rodríguez, Virgilio. Santo Tomás de Aquino en la filosofía del derecho. *Enclav.* http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2016000100013&lng=es&nrm=iso. ISSN 2594-1100.

Salazar Vargas, C. 2018. Políticas públicas, Piso 15 Editorial: México.

Schultze, Rainer-Olaf, Capítulo 10. El bien común, En Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. Fundamentos, teoría e ideas políticas, 2014, México, UNAM, Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobierno. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=96>

SCJN “Acceso a la tutela jurisdiccional efectiva. Forma de garantizar el derecho humano relativo tratándose de personas indígenas”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2015, Tesis: P. XVII/2011 (10ª.)

SCJN “Actos de tortura. obligaciones positivas adjetivas que debe cumplir el Estado Mexicano”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, septiembre de 2015, Tesis: P. XXI/2015 (10ª.)

SCJN “Control constitucional y control de convencionalidad difuso. sus características y diferencias a partir de la reforma al artículo 1o. de la constitución federal, publicada en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro IV, enero de 2012, Tomo 5,

SCJN “Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* no es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo aun cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la constitución federal”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, p. 186.

SCJN “Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. LXVII/2011 (9ª.)

SCJN “Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* condiciones generales para su ejercicio,” en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I

SCJN “Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. diferencias entre ambos medios de control constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII, agosto de 2000

SCJN “Criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando el Estado Mexicano no fue parte. Son orientadores para los jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. XLVI/2011 (9ª.)

SCJN “Definitividad. este principio del juicio de amparo debe cumplirse aun ante la reclamación de actos que revistan una ejecución irreparable”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, agosto de 2007

SCJN “Derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, Tomo I

SCJN “Impartición de justicia con perspectiva de género. Obligaciones que debe cumplir el Estado Mexicano en la materia”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2015, Tesis: P. XX/2011 (10ª.)

SCJN “Intereses difusos o colectivos. su tutela mediante el juicio de amparo indirecto”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV

SCJN “Jurisprudencia emitida por la corte interamericana de derechos humanos. es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, Tomo I

SCJN “*Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos*”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, diciembre de 2011, Tomo I

SCJN “Principio de progresividad. es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los llamados económicos, sociales y culturales”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I

SCJN “Sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Son vinculantes en sus términos cuando el estado mexicano fue parte en el litigio”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro III, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. PXL/2011 (9ª.)

SCJN “Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro II, Pleno, Decima Época, diciembre de 2011, Tesis: P. LXX/2011 (9ª.)

SCJN, *¿Qué es la jurisprudencia?*, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la->

Suero, José Saturnino, “Contradicción de tesis jurisprudenciales”, *Colección CJF, Serie Monografías*, Consejo de la Judicatura Federal – Instituto de la Judicatura Federal, Ed. 2018, México.

Suprema Corte de Justicia, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2021-04/boletin_electronico_abril_2021.html

Tépach Marcial, R. La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional, México, cámara de Diputados: Servicios de Investigación y Análisis División de Economía y Comercio, 2005. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>

Tesis de rubro: RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRACONTRACTUAL SUS DIFERENCIAS, publicado en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Reg, Digital: 2006178

Tomar Romero, F. Ética y política en Platón: la función de la virtud. Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, sf.

Unger, Mark, “Sesenta Años De La Ley Fundamental Alemana - De Un Provisorio Con Una Larga Vida”, en *Estudios constitucionales*, 7(2), 2009, disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002009000200012>

Urueña, René *Anuario de Derechos Humanos*, Número Especial 2020

Uvalle Berrones, R., “El Estado y la planificación en México. Los planes de desarrollo en México, 1941-1976”, *Investigación Administrativa*. <https://www.ipn.mx/assets/files/investigacionadministrativa/docs/revistas/60/ART6.pdf>

Valls, Ramón, “El concepto de dignidad humana”, en *Revista de Bioética y Derecho*, Universidad de España, Barcelona España, 2015

Várnagy, T. El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. En *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires, CLACSO, 2000, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609020522/3cap2.pdf>

Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille, Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción, *Revista internacional de derechos humanos*, v.8, n.14 São Paulo, 2004

Velázquez Elizarrarás, J. C. La construcción del Estado de Derecho Nacional e Internacional a partir del desarrollo democrático y la reforma del Estado. México,

Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sf., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3070/5.pdf>

Ventura Robles, Manuel Enrique, *Estudios sobre el Sistema interamericano de Protección de los Derechos Humanos* / Tomo II, Corte Interamericana de los Derechos Humanos e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2011

Vicari Gana, Vicente, *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 16 1 (2020)

Vicente Roberto del Arenal Martínez, *Técnica en el Juicio de Amparo*, Ed. Flores México 2015

Vizcaíno López, Ma. T., EL Derecho constitucional económico y sus principios en el Estado mexicano, Universidad Latina de América, Revista Jurídica, <https://ti.unla.edu.mx/iusunla20/reflexion/derecho%20constitucional%20economico%20y%20sus%20prin.htm>

Zaldívar, Arturo, “Constitucionalismo social inacabado”, en *Milenio*, disponible en <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/constitucionalismo-social-inacabado>